C/2024/4052

12.7.2024

Dictamen Comité Económico y Social Europeo

Proteger la democracia contra la desinformación

(Dictamen de iniciativa)

(C/2024/4052)

Ponentes: **John COMER**

Carlos Manuel TRINDADE

Asesores	Frank ALLEN (por el Sr. COMER) Paulo PENA (por el Sr. TRINDADE)
Decisión de la Asamblea	13.12.2023
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	4.4.2024
Aprobado en el pleno	24.4.2024
Pleno n.º	587
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	161/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En el presente Dictamen, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) manifiesta su preocupación por el alcance y la difusión de las campañas de desinformación en toda la Unión Europea antes de las elecciones de 2024. Se trata de la continuación de sus anteriores Dictámenes relativos al Plan de Acción contra la Desinformación ([1]) ([2]).

1.2. pide a las instituciones europeas que reflexionen con carácter de urgencia sobre los factores que siguen haciendo posible que la desinformación y la información errónea pongan en peligro la libertad de expresión pública y provoquen un debate polarizado en el que el odio prevalece sobre la información fáctica.

1.3. Propone que la Comisión Europea, el Consejo y todos los Estados miembros se comprometan a poner en práctica una estrategia multifactorial que refuerce todas las medidas anteriores de lucha contra la desinformación mediante la consolidación de la normativa destinada a evitar el uso de plataformas digitales por identidades falsas organizadas; que permita a la ciudadanía elegir cómo utiliza las redes sociales y las plataformas digitales sin el actual monopolio de los métodos del «capitalismo de la vigilancia» ([3]), y adopte medidas conjuntas a fin de garantizar la calidad y el pluralismo que el periodismo necesita para actuar como la primera línea de defensa contra la desinformación.

1.4. Dado que se cuenta con todos los medios tecnológicos para luchar contra la desinformación, es necesaria una estrategia articulada que incluya todos los diferentes peligros a los que nos enfrentamos en línea, esto es, la desinformación, las amenazas híbridas y la ciberseguridad. Esta estrategia articulada debe adoptarse respetando plenamente nuestros valores democráticos fundamentales, como la libertad de expresión. Los intereses privados no pueden superponerse al interés público.

([1]) DO C 228 de 5.7.2019, p. 89.
([2]) DO C 152 de 6.4.2022, p. 72.
([3]) Shoshana Zuboff: *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha de un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*, Paidós, Barcelona, 2020.

1.5. Pide a la Comisión Europea que garantice que la información esté disponible con independencia de la crisis del modelo de negocio que afecta a los medios de comunicación. Todos los estudios revelan que Europa tiene un problema de pluralismo en los medios de comunicación ([4]). Un primer paso imprescindible para garantizar que el pluralismo no dependa de normas estrictas del mercado es catalogar el periodismo como bien público europeo, siguiendo la propuesta de la UNESCO ([5]). La libertad editorial de los periodistas, su seguridad y su derecho a acceder a las fuentes de información son aspectos fundamentales.

1.6. Pide, tras un estudio exhaustivo de las políticas públicas sobre la financiación de los medios de comunicación, que se emprendan acciones legislativas que garanticen un sistema de medios de comunicación de servicio público independiente y financiado de manera adecuada. Los derechos de los medios de comunicación independientes también deben protegerse para garantizar el pluralismo.

1.7. A este respecto, recomienda a la Comisión que estudie la viabilidad de un canal de noticias público europeo, disponible en diferentes plataformas y en todas las lenguas nacionales, con un compromiso editorial independiente que permita a todos los ciudadanos y ciudadanas europeos acceder a la información que necesitan para tomar decisiones con conocimiento de causa.

1.8. Pide a la Comisión Europea que elabore un plan que garantice la calidad de la información local y regional.

1.9. Propone que se adopten instrumentos que fomenten la cooperación entre los medios de comunicación nacionales, regionales y locales en Europa.

1.10. Pide a la Comisión Europea que evalúe el efecto de la normativa actual aplicada a las redes sociales y las plataformas digitales en relación con la desinformación y que adopte las medidas legislativas necesarias para que sea efectiva.

1.11. Considera esencial revisar las normas vigentes en materia de publicidad dirigida, al tiempo que solicita una mayor protección en relación con la recopilación de datos individuales. La recogida de datos personales por parte de las redes sociales y las plataformas digitales, en muchos casos sin el consentimiento informado de sus usuarios, debe abordarse en las futuras revisiones de la legislación sobre protección de datos.

1.12. Solicita a la Comisión y al Parlamento que pidan a las empresas digitales que publiquen su lista de todos los tipos de datos de usuarios que recopilan en las redes o plataformas sociales. En caso de que esta información no se obtenga por medio de un acto voluntario de las empresas, la UE debería legislar para proteger a la ciudadanía.

1.13. Propone que la legislación de la UE incluya un capítulo sobre la libertad de elección en relación con el diseño de algoritmos. La ciudadanía también debería poder aceptar o rechazar características de los algoritmos. A fin de equilibrar los derechos de propiedad intelectual de las empresas y los derechos fundamentales de la ciudadanía, todas las redes sociales y plataformas deberían dar a sus usuarios la posibilidad de elegir entre diversas opciones algorítmicas. Se debe permitir a las instituciones de interés social proponer a estas redes y plataformas diseños de algoritmos alternativos que puedan ofrecer un modelo diferente de organización de los flujos de información, la publicidad y la recopilación de datos.

1.14. Propone que la Comisión regule el problema persistente de la manipulación de identidades en las plataformas digitales. Identificar los bots de origen extranjero y los bots que simulan ser personas debe constituir un requisito legal.

([4]) https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor-2023/.

([5]) Los bienes públicos se definen generalmente como servicios o bienes a disposición de toda la sociedad sin exclusiones. Entre ellos se incluyen la asistencia sanitaria y la educación (y las instituciones de apoyo), las carreteras, el alumbrado público y los parques. Toda la ciudadanía tiene acceso a bienes públicos o se beneficia de ellos. En la mayoría de los casos, los bienes públicos son caros de producir y ofrecen poco rendimiento financiero. Si bien el suministro de bienes públicos accesibles no suele ser rentable desde el punto de vista financiero, la sociedad en su conjunto reconoce y valora sus beneficios intrínsecos. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380618.

1.15. Recomienda que la Comisión proponga un conjunto de condiciones para acceder a las redes sociales y a las plataformas digitales que restrinja el uso de identidades falsas, sin poner en peligro los derechos al anonimato y a la protección de los denunciantes garantizados en la legislación europea vigente, con vistas a un esfuerzo global por ofrecer herramientas de alfabetización mediática, cultura y democracia, no solo en todos los niveles educativos, sino también dirigidas a todos los grupos de edad y minorías. En Finlandia, las herramientas para promover el pensamiento crítico forman parte integrante del sistema educativo, desde la guardería hasta la universidad, lo que prepara a la juventud para luchar contra todas las fuentes de desinformación. Un sistema similar debería aplicarse en toda la UE.

1.16. Pide un estudio que recopile y analice el nivel actual de monetización de la desinformación en las redes sociales y las plataformas digitales. La legislación de la UE no debe permitir que la manipulación y la incitación al odio se conviertan en fuente de ingresos.

1.17. Recuerda a la Comisión Europea y al Consejo que la desinformación también es consecuencia de la desatención por parte del estamento político. Desde hace décadas, se asiste a un aumento constante de las desigualdades en materia de ingresos, riqueza y territorio, que ha dado lugar a una ruptura de la sociedad y a la aparición de comunidades separadas cuyas convicciones se ven reforzadas por el uso de sus propias redes que, a su vez, se apoyan en la utilización de redes digitales específicas. Las personas vulnerables que salen perdiendo como consecuencia de esta evolución son presa fácil de determinados tipos de desinformación. El CESE recomienda que se refuercen todas las políticas de la UE para afrontar este problema.

1.18. Advierte a las autoridades europeas de la urgente necesidad de evaluar los riesgos de adicción que crean las redes sociales y las plataformas digitales entre los grupos vulnerables de nuestras sociedades y de regular el uso comercial de la IA y los algoritmos para que no incrementen ese riesgo.

2. **Introducción**

2.1. La desinformación puede definirse como información falsa, inexacta o engañosa creada y difundida deliberadamente para engañar a la ciudadanía e influir en la opinión pública. La información errónea puede definirse como información falsa o inexacta, incluidos los rumores y chismes difundidos sin intención maliciosa.

2.2. La desinformación en línea representa una amenaza sustancial para las democracias. Erosiona la confianza en las instituciones y en los medios de comunicación y perjudica a los sistemas democráticos. La desinformación en línea hace que algunas personas presten oídos a todo tipo de teorías de conspiración.

Asuntos emergentes

2.3. El auge de la inteligencia artificial ha provocado el desarrollo de nuevas formas de desinformación e información errónea mediante la producción, manipulación y modificación artificiales de datos y contenido multimedia por medios automatizados, en especial algoritmos de inteligencia artificial, para engañar o cambiar el significado original.

2.4. Las ultrafalsificaciones utilizan potentes técnicas derivadas del aprendizaje automático y de la inteligencia artificial para manipular y generar contenido visual y sonoro con el potencial de engañar deliberadamente a millones de personas mediante la difusión de noticias falsas, bulos y fraudes financieros.

2.5. En ocasiones, las historias de desinformación pueden clasificarse como noticias falsas empleadas con fines propagandísticos y diseñadas intencionalmente para engañar y subvertir las normas democráticas.

2.6. La desinformación se utiliza con frecuencia para desacreditar puntos de vista opuestos mediante la tergiversación deliberada y la promoción de falsas teorías de conspiración.

2.7. La forma más obvia en que la desinformación distorsiona y socava el debate democrático es convenciendo a la gente para que crea cosas que no son ciertas.

2.8. La desinformación y la información errónea no son fenómenos nuevos. Las redes sociales han revolucionado su difusión.

2.9. La desinformación se utiliza para socavar la integridad y la competencia de las sociedades democráticas, los gobiernos y las figuras públicas.

Efectos políticos

2.10. La desinformación es una de las herramientas esenciales para los defensores de los regímenes autocráticos en la actual batalla política entre estos y los defensores de la democracia y la libertad. En la historia de la guerra, uno de los contendientes siempre ha recurrido a la producción de la llamada «contrainformación» para crear disensión, debilidad o duda en la base de apoyo social de su oponente.

2.11. El proceso masivo de desinformación que están atravesando actualmente los regímenes democráticos, en el que se utilizan las tecnologías de comunicación más avanzadas, es parte de la misma lógica y persigue el mismo objetivo: ganar la batalla entre los defensores de la democracia y los de la autocracia.

2.12. Este proceso contra la democracia lo llevan a cabo fuerzas de extrema derecha y otras formas de extremismo. El peligro actual para las democracias está representado por quienes no respetan las democracias liberales, las relaciones internacionales regidas por la Carta de las Naciones Unidas, los derechos humanos, la integración europea, el Estado del bienestar y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo. De esta manera, estos agentes, en ocasiones apoyados por Estados autocráticos, han intervenido en las elecciones democráticas, con consecuencias negativas.

2.13. Por consiguiente, la lucha contra la desinformación es uno de los frentes más importantes de la batalla más general que se libra actualmente entre los defensores de la libertad y la democracia y las fuerzas políticas autocráticas. En este contexto, para que la democracia gane esta batalla fundamental se necesita una acción decisiva y una cantidad muy importante de recursos.

Luchar contra la desinformación

2.14. Para poder combatir la amenaza de la desinformación, los Estados democráticos deben apoyar firmemente las estrategias de alfabetización mediática que puedan dotar a la ciudadanía, especialmente a la juventud y a las personas mayores, de herramientas para discriminar entre la información producida con un método de escepticismo empírico y las teorías de conspiración que socavan la confianza pública.

2.15. Las democracias de todo el mundo se enfrentan a un torrente de operaciones de desinformación e injerencia extranjera, con potencial para desestabilizar las instituciones democráticas y exacerbar las divisiones en la sociedad, minando la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas.

2.16. Los agentes malintencionados crean una identidad falsa en las redes sociales para dirigirse a grupos específicos (por ejemplo, grupos raciales concretos o personas de una orientación sexual particular) con el fin de generar divisiones y conflictos sociales.

2.17. Los troles suelen utilizar la agresión verbal y el discurso de odio, empleando un lenguaje racista o misógino para provocar confusión y polarización deliberadas en el proceso democrático.

2.18. En una encuesta del Eurobarómetro (2018), el 83 % de los encuestados declaró que las noticias falsas suponen un peligro para la democracia y se mostraron especialmente preocupados por la desinformación deliberada destinada a influir en las elecciones y la política migratoria.

2.19. En particular, la desinformación relativa a todas las minorías representa un grave problema en muchos Estados miembros.

2.20. Gran parte de la desinformación se dirige a personas y grupos con el objetivo de reforzar sus creencias ideológicas. El seguimiento generalizado del historial de búsquedas en internet que realiza cada persona permite a los proveedores de desinformación determinar sus preferencias y creencias.

2.21. Los gobiernos también pueden ser proveedores de campañas de desinformación. El Gobierno ruso emprendió una campaña de desinformación en su guerra contra Ucrania. Las teorías conspirativas sobre la pandemia de COVID-19 y la manipulación de la información durante el referéndum sobre la salida del Reino Unido de la UE son ejemplos que demuestran las consecuencias de la desinformación y los discursos falsos, que conducen a una erosión generalizada de la confianza en las instituciones democráticas.

2.22. En Estados Unidos, la desinformación promovida por Donald Trump para los comicios de 2020, cuando afirmó que le habían robado las elecciones, provocó una grave disfunción del sistema político.

2.23. Las propias plataformas de redes sociales y los diversos organismos reguladores no han logrado controlar la desinformación ni la información errónea en línea. El CESE propone que la Comisión estudie soluciones para abordar este problema, incluida la adopción de medidas legislativas.

3. **Observaciones generales**

3.1. La democracia en la UE se enfrenta a grandes retos, que van desde el auge del extremismo y la interferencia electoral hasta las amenazas híbridas.

3.2. El Observatorio Europeo de los Medios de Comunicación Digitales (EDMO), que debe reforzarse, sirve como centro para verificadores de datos, académicos y demás partes interesadas, y es independiente de las autoridades públicas, incluida la Comisión. Su objetivo es mejorar la detección de la desinformación en línea y capacitar a la ciudadanía para responder a la misma.

3.3. En 2020, la UE puso en marcha el Plan de Acción para la Democracia Europea y, en 2023, siguió con un paquete de Defensa de la Democracia.

3.4. El objetivo principal de estas propuestas es desarrollar la capacidad de los Estados miembros para hacer frente a los riesgos relacionados con las elecciones, la desinformación y las ciberamenazas.

3.5. El Reglamento de Servicios Digitales se aplica a las plataformas de redes sociales de muy gran tamaño desde agosto de 2023 y se aplicará a todas las plataformas a partir de febrero de 2024. Esta legislación protege a los consumidores y sus derechos fundamentales en línea mediante el establecimiento de normas claras y proporcionadas. Su objetivo es mitigar los riesgos sistémicos, como la manipulación de datos o la desinformación.

3.6. El Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación también representa un intento positivo de la Comisión de regular el pluralismo de los medios de comunicación y la libertad de información en un momento en que la crisis del modelo empresarial de los medios de comunicación pone en peligro el periodismo y su método de verificación de datos. Defender la libertad editorial de los periodistas, salvaguardar su derecho a acceder a las fuentes de información, proteger su integridad y velar por su seguridad son aspectos esenciales de la defensa de la libertad de información que la Unión Europea debe garantizar en todo caso.

3.7. El periodismo libre e independiente debe declararse un bien público europeo, en consideración de su importancia como facilitador de un debate público libre y de decisiones individuales informadas.

3.8. El CESE considera que todas estas propuestas son avances positivos en el esfuerzo para hacer frente a la desinformación, pero cabe dudar de que vayan lo bastante lejos como para resolver el problema.

4. **Observaciones particulares**

4.1. *Sobre unos medios de comunicación de servicio público*

4.1.1. La UE sigue careciendo de una «opinión pública» común que encuadre el debate conjunto sobre las políticas que afectan a todos los Estados miembros. Sin ella, el proyecto europeo es vulnerable a los sesgos nacionalistas. Construir un debate público fuerte, conjunto y transparente que evite estereotipos debería ser uno de nuestros objetivos para el futuro. Sopesar la posibilidad de apoyar canales de información paneuropeos multilingües puede ser un primer paso.

4.1.2. Los medios de comunicación de servicio público son esenciales. Deben financiarse con fondos públicos y ser independiente del gobierno del momento. Esto puede ser problemático en el caso de los regímenes autoritarios. Asimismo, es necesario contar con medios de comunicación independientes para garantizar el equilibrio en los comentarios públicos y las cuestiones políticas. Los medios de comunicación tradicionales también deben desempeñar un papel al respecto.

4.2. *Sobre la participación de la ciudadanía y la sociedad civil en la lucha contra la desinformación*

4.2.1. La información errónea y la desinformación se dirigen en especial a las personas que se sienten alienadas de la sociedad. Tenemos que construir una sociedad más justa y equilibrada en la que las personas se sientan parte de una verdadera comunidad y reducir la brecha social y económica de nuestra sociedad.

4.2.2. El CESE coincide con la Comisión en que una respuesta integral a la desinformación requiere también la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, incluido el CESE.

4.2.3. La desinformación tiene repercusiones extremadamente negativas y devastadoras sobre la sociedad civil europea, por lo que el CESE asumirá un rol permanente y activo en la lucha contra este fenómeno. El CESE instará a los comités económicos y sociales de todos los Estados miembros a sumarse a esta lucha en sus territorios en pro de la democracia y contra la desinformación.

4.3. *Sobre las plataformas y los algoritmos*

4.3.1. Las plataformas de redes sociales no están tomando medidas suficientes para acabar con la desinformación. Existe una serie de ámbitos normativos que deben tenerse en cuenta.

4.3.2. Las empresas de redes sociales deben estar obligadas a publicar información precisa sobre los patrocinadores de los anuncios. Además, se debe regular más la información dirigida.

4.3.3. Las redes sociales y las plataformas deben obtener el consentimiento informado de sus usuarios con respecto a la recopilación de datos. Las autoridades deben considerar que la recogida de datos personales por parte de las redes sociales y las plataformas digitales sin el consentimiento informado de sus usuarios constituye un problema jurídico. Las empresas digitales deben hacer pública una lista de todos los tipos de datos de los usuarios recopilados por las redes sociales y plataformas.

4.3.4. La ciudadanía también debería poder aceptar o rechazar características de los algoritmos. A fin de equilibrar los derechos de propiedad intelectual de las empresas y los derechos fundamentales de la ciudadanía, todas las plataformas deberían dar a sus usuarios la posibilidad de elegir entre diversas opciones algorítmicas. Se debe permitir a las instituciones de interés social proponer a estas plataformas diseños de algoritmos alternativos que puedan ofrecer un modelo diferente de organización de los flujos de información y la recopilación de datos.

4.3.5. Identificar a los bots de origen extranjero y a los bots que simulan ser personas debe constituir un requisito legal. Resulta esencial suprimir las cuentas no auténticas y de suplantadores.

4.3.6. No se deben permitir las cuentas anónimas en línea, excepto en los casos en que garanticen derechos fundamentales como la vida privada y la protección de los datos personales de conformidad con la interpretación de la legislación europea mediante sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

4.3.7. Los usuarios de plataformas digitales solo deben tener derecho a utilizar perfiles anónimos en los casos previstos por la legislación actual, como la Directiva sobre la protección de las personas que denuncian irregularidades.

4.3.8. Como medida de transparencia, se debe considerar la posibilidad de un sistema de inicio de sesión en línea para acceder a una parte o a la totalidad de internet. Solo los seres humanos identificados como tales deberían tener acceso a las cuentas de redes sociales.

4.3.9. Todas las plataformas digitales deben establecer unas reglas de inicio de sesión seguras y transparentes para que cada persona, organización o institución solo pueda tener un perfil.

4.4. *Sobre las amenazas híbridas*

4.4.1. Las amenazas híbridas son cada vez más sofisticadas y difíciles de detectar, dado que utilizan diferentes tipos de herramientas y acciones organizativas.

4.4.2. Según la Célula de Fusión de la UE contra las Amenazas Híbridas (creada en 2016 en el SEAE), las que proceden de Rusia constituyen el mayor peligro porque son sistemáticas, cuentan con abundantes recursos y tienen una escala distinta a las de otros países.

4.4.3. La Brújula Estratégica, adoptada en marzo de 2022 por la UE, establece un plan de acción para reforzar la política de seguridad y defensa de la UE de aquí a 2030. Uno de sus aspectos es el desarrollo de un conjunto de instrumentos para contrarrestar la manipulación de información extranjera y las amenazas de injerencia.

4.5. *Sobre la eficiencia en la lucha contra la desinformación*

4.5.1. La lucha contra la desinformación es esencial para las democracias, el Estado de Derecho y la libertad de sufragio.

4.5.2. Sin embargo, existen diferencias entre los intereses públicos y privados que están en juego. Ambos son esenciales en esta lucha, pero los intereses privados no pueden superponerse al interés público general.

4.5.3. Todos los medios tecnológicos para luchar contra la desinformación ya están disponibles dentro de las empresas que prestan servicios en línea y las redes sociales.

4.5.4. El CESE propone que la Comisión y los Estados miembros establezcan una estrategia coherente, que salvaguarde la libertad de expresión y el Estado de Derecho, para estructurar recursos y enfoques eficientes en relación con las diferentes dimensiones del problema.

4.5.5. La desinformación, las amenazas híbridas y la ciberseguridad tienen protocolos, salvaguardias y medios propios a cada una de ellas. Sin embargo, es necesaria una estrategia articulada dentro de la UE para lograr un resultado eficaz.

4.5.6. En Finlandia, las herramientas para promover el pensamiento crítico forman parte integrante del sistema educativo, desde la guardería hasta la universidad, lo que prepara a la juventud para luchar contra la desinformación venga de donde venga. Un sistema similar debería aplicarse en toda la UE.

Bruselas, 24 de abril de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE