

# Desorden informativo y autorregulación

**Nuestras sociedades se enfrentan al grave reto del desorden informativo. El artículo repasa un significativo grupo de iniciativas que las grandes instituciones europeas han dedicado recientemente a este tema, apostando todas ellas por otorgar a la autorregulación un papel fundamental.**

En la última década los problemas de la comunicación social han vuelto a primer plano. La influencia de las *fake news* –y más recientemente las *deepfakes*– en los procesos electorales y políticos incluso de los países más avanzados, como la campaña presidencial de EE UU o el referéndum del Brexit. El incremento de los discursos del odio contra las minorías, asociados al crecimiento de los fenómenos populistas en Europa. Ya en 2013, el Foro Económico Mundial señalaba la rápida extensión de la desinformación como uno de las 10 tendencias dominantes de la década (WEF 2013). Una percepción que se ha extendido a toda la sociedad: en 2018, el 83 por ciento de los europeos consideraba que las *fakes news* suponen un grave problema para la democracia (EC 2018a: 4). Las NTICS, que parecían una promesa de una utopía comunicativa más participativa y democrática (Aznar 2014), han reabierto cuestiones graves acerca de la manipulación de la información y la comunicación, hasta convertir estos problemas en uno de nuestros mayores retos colectivos.

La dimensión del problema ha hecho que diferentes instituciones europeas lo hayan abordado en los últimos años en un significativo número de documentos e iniciativas. Como señala la Unión Europea: “La exposición de los ciudadanos a una amplia cantidad de desinformación, incluyendo información engañosa o directamente falsa, es un reto mayor para Europa” (EC 2018a: 1).

La cuestión ahora es cómo enfrentar normativa y activamente dicho fenómeno. El Parlamento Europeo trasladó este reto a la Comisión Europea en junio de 2017: “Analizar en profundidad la situación actual y el marco legal respecto a las *fake news*, así como verificar la posibilidad de una actuación legislativa para limitar la diseminación y la extensión del contenido falso” (Gabriel 2018: 1). Sin embargo, a juicio de algunos, entre los que nos incluimos, las medidas jurídicas –la *hard law*–, con ser imprescindibles, tienen dificultades para solucionar y más aún para prevenir problemas como la desinformación, los discursos de odio o la manipulación informativa.

## En 2018, el 83 por ciento de los europeos consideraba las *fakes news* un grave problema para la democracia

En primer lugar, la aplicación del derecho tiene rasgos estructurales –su coste, su lentitud, la complejidad de su aplicación, su alcance nacional– que se acoplan mal a la actividad de los medios y más aún de las NTICS. Segundo, la variabilidad, multiplicidad y constante innovación de la comunicación social hace difícil que la legislación pueda abordar en cada momento sus aspectos más concretos. Y tercero, en sociedades liberales, el derecho adopta una función garantista, dentro de la cual la protección de la libertad de expresión goza de una posición preminente o preferente. Debe por tanto reservarse al derecho un papel garantista de las

libertades de expresión e información; y su debida intervención en los casos más graves y flagrantes de los discursos de odio y difamatorios, o de la desinformación y la manipulación. Fuera de estos casos, la labor normativa y preventiva del derecho debe ser debidamente complementada, no mediante el aumento de las leyes o su aplicación extensiva, sino mediante la autorregulación.

## La apuesta europea por la regulación

Por todo ello, en sociedades complejas y avanzadas se hace cada vez más necesario –y urgente– crear mecanismos, iniciativas y fórmulas de autorregulación cuya actividad complemente la labor del derecho:

i) adaptándose a las circunstancias concretas, con mayor capacidad para abordar las particularidades de cada caso y concretar más en sus consideraciones;

ii) actuando más rápidamente y ajustándose mejor a los cambios e innovaciones de la comunicación;

iii) contando con el juicio de expertos en temas de comunicación social y con la participación de los profesionales y del público, tanto el general como los afectados en cada caso;

iv) produciendo resoluciones de carácter ético y deontológico, así como considerandos admonitorios; y trasladando estas conclusiones a los medios, las organizaciones de empresas y de profesionales de la comunicación, y a la opinión pública<sup>1</sup>;

v) finalmente, llevando a cabo una labor preventiva, mediante sus resoluciones, y recomendaciones, o mediante su labor formativa a través de publicaciones, seminarios especializados, campañas de información, etc.

La autorregulación supone un ejercicio de corresponsabilización de la sociedad civil en su gobernanza colectiva que disminuye la necesidad de la regulación jurídico-política y aumenta su capacidad de autogobierno.

# La autorregulación disminuye la necesidad de regulación jurídica y aumenta el autogobierno de la sociedad civil

La UE y otros organismos europeos han venido apostando en los últimos años por la autorregulación. Esta apuesta tiene su engarce original en el propio Tratado de la EU: en el reconocimiento y la importancia de uno de los grandes principios rectores de su actividad política y reguladora, el Principio de Subsidiariedad, si se interpreta no solo territorial y políticamente, sino también socialmente. A este engarce fundamental se ha venido a sumar la voluntad de simplificar, hacer más operativos y útiles, y más cercanos a las necesidades de los ciudadanos los procesos legislativos de la UE, en su *Better Regulation Programme*. Bajo el lema general de “*legislating less to legislate better*” este programa tiende a favorecer siempre que pueda ser la autorregulación y la corregulación. Si bien es cierto que su última versión no recoge este compromiso de

forma explícita (EU, 2016a), el mismo estaba claramente recogido en el Acuerdo Interinstitucional del Parlamento, el Consejo y la Comisión Europeos de 2003 (EU 2003: Arts. 16 a 23).

En línea con este desarrollo de la autorregulación –y la corregulación–, se elaboró el documento de referencia Principios para una mejor autorregulación y corregulación, asumidos por la Comisión Europea en 2015 dentro de su *Better Regulation Package*. Esta posición general de la UE a favor de la autorregulación y corregulación aún es más clara si cabe en lo relativo a la comunicación social. Varias iniciativas de la UE lo reflejan.

Así, ya en su día la Directiva de TV Transfronteriza (AVMS Directive) insistía en el papel de la autorregulación; y ahora, en su reciente revisión de este último año, se recalca todavía más su importancia como complemento de la *hard-law*: «*Member States shall encourage co-regulation and/or selfregulatory regimes at national level in the fields coordinated by this Directive to the extent permitted by their legal systems. These regimes shall be such that they are broadly accepted by the main stakeholders in the Member States concerned and provide for effective enforcement.*» (EU [2010] 2018: Art. 4.7; v.t. Art. 9.2)

Es importante destacar además que la renovación de la Directiva ha ido acompañada de un estudio en el que se han evaluado diferentes iniciativas europeas de autorregulación en el campo de la televisión, centradas en dos aspectos: la protección de la infancia y el consumo de alcohol. En dicha evaluación se han aplicado los Principios para una mejor autorregulación y corregulación citados antes, sentando un precedente de investigación/evaluación de la efectividad de estos mecanismos de autorregulación (EU, 2016b).

También las iniciativas europeas para enfrentar las *fake-news* y el desorden informativo en general han destacado el papel que debe jugar la autorregulación. En este sentido, destacan especialmente las conclusiones del informe sobre estos temas que hace la Comisión entre 2017 y 2018, con casi 3.000 respuestas de expertos, profesionales y organizaciones de la sociedad civil de toda Europa. A partir de las opiniones recibidas, el Informe señala el consenso sobre el papel fundamental de la autorregulación: «*There was support for a holistic, multidimensional approach to implement self-regulation, with the involvement and voluntary cooperation of all stakeholders and using a combination of measures. The aim would be to tackle not just the fake news phenomenon, but also the wider issue of information disorder.*» (EC 2018: 21)

En línea con este informe, la EC elabora posteriormente el documento más relevante en relación a estos temas, en el que vuelve a concluir la importancia crucial de la autorregulación, añadiendo también que “debe promoverse el desarrollo de la educación en medios en todos los estratos de la sociedad”, a lo que dedica una detallada sección (EC 2018b: 11 y ss.). Su principal responsable, la comisaria europea Mariya Gabriel, concluía al respecto: “Sin duda alguna el enfoque autorregulador querido por la Comisión es el único que concita las expectativas de todos los implicados, las más las primeras. Es también el único que puede producir resultados de la manera más rápida” (Gabriel 2019: 3).

Como resultado directo, en octubre de 2018 se aprobó el Código de Buenas Prácticas contra la Desinformación, firmado por Facebook, Google, Twitter, Mozilla y la industria publicitaria, sumándose este año Microsoft. Con la novedad además de que dichas empresas han debido presentar hojas de ruta concretas para implementar las medidas del Código, reflejando así su compromiso de darle efectividad y continuidad (EC 2018c).

Un par de años antes, en mayo 2016, la Comisión ya había promovido una iniciativa similar, con la aprobación del Código de conducta para la lucha contra la incitación ilegal al odio en Internet, suscrito asimismo por los gigantes de la red Facebook, Microsoft, Twitter y YouTube, a los que se sumaron en 2018 Google+, Snapchat and Dailymotion (EC, 2016). Estas grandes empresas se comprometen a revisar los contenidos denunciados por la sociedad civil y retirarlos en caso de incumplimiento del Código en un plazo que, a comienzos de 2019, en el 89 por ciento de los casos, se producía dentro de las primeras 24 horas. Los resultados del Código, y por tanto su eficacia, son revisados periódicamente. En la 4ª de estas revisiones, en febrero de 2019, se concluía el “progreso continuo en la rápida retirada de discursos del odio ilegales”, lo cual “prueba que [el Código]

resulta una herramienta útil para hacer frente a este reto”.

## Una asignatura pendiente en España

A la hora de velar por la calidad y el futuro del periodismo tradicional encontramos la misma apuesta por la autorregulación. En este caso se trata de la reciente Declaración del Consejo de Ministros europeo *On the financial sustainability of quality journalism in the digital age*, que alienta a los estados miembros a promover –y contribuir a financiar– iniciativas de los periodistas y medios destinadas a “reforzar la ética periodística y principios como la verificación de los hechos o el reflejo de la pluralidad de puntos de vista presente en la sociedad” (CoE 2019: Art. 12.c). Algo en lo que ya había insistido el propio Consejo de Europa a la hora de hacer frente al desorden informativo, insistiendo en la necesidad de promover “estándares éticos fuertes en todos los medios” (CoE 2018: 83).

De este modo todas las instituciones europeas apuestan por el desarrollo de la autorregulación y la correulación en sus Declaraciones, Informes, Programas, etc. de estos últimos años, insistiendo en la necesidad de mecanismos y estándares éticos para confrontar los grandes retos de nuestras sociedades complejas en el campo de la comunicación social.

# Todas las instituciones europeas apuestan por el desarrollo de la autorregulación y la correulación

A nivel mundial la propia UNESCO destacaba en su último *Global Report on World Trends in Freedom of Expression and Media Development 2017/2018* esta creciente atención a la autorregulación como una de las tendencias dominantes tanto en el ámbito del periodismo más tradicional como en Internet. Así, su Directora-General, Audrey Azoulay, concluía al respecto que “los medios y las empresas de Internet son cada vez más conscientes de la necesidad de autorregulación” (UNESCO 2018: 11; v. t. 16).

Resulta pues evidente que la posición mayoritaria –o incluso prácticamente unívoca– entre las instituciones internacionales que han abordado en los últimos años los retos más acuciantes de la comunicación –desorden informativo, *fake news*, nuevas formas de manipulación, discursos de odio, calidad del periodismo y los medios audiovisuales, etc.– pasa por la necesidad de implementar y apoyar las iniciativas de autorregulación.

Para quienes llevamos ya tiempo defendiendo el papel de la autorregulación, esta nueva oleada de documentos europeos a favor de la autorregulación –precisamente cuando se han vuelto más acuciantes los retos que enfrenta hoy la comunicación social– nos deja un sabor agridulce. En España carecemos aún de Consejo Audiovisual nacional; nuestro equivalente del consejo de prensa apenas recibe quejas, fondos y atención pública; los estatutos de redacción y más aún los defensores de los receptores se cuentan con los dedos de una mano; no existe una materia de educomunicación que forme a las futuras generaciones; y un largo etcétera más de carencias que nos sitúa probablemente a la cola de Europa en este tipo de iniciativas. Quienes desde el ámbito académico veníamos destacando el papel que debe jugar la autorregulación en la comunicación social apenas hemos recibido otro eco que el de nuestro propio debate (de Aznar, 1998, a Aznar 2018; v. t. la bibliog. recogida en ellos). Quizás esta vez las cosas sean diferentes, dada la dimensión del reto colectivo al que nos enfrentamos.

La apuesta por la autorregulación y la urgente necesidad de implementarla no puede seguir siendo cosa de especialistas académicos. Ahora que las grandes corporaciones de Internet y todas las instituciones europeas recalcan el papel fundamental que debe tener la autorregulación de la comunicación, España no puede seguir pasando de este tema. Es la última oportunidad de ponernos al día en un asunto esencial para el futuro de nuestras sociedades.

**Aznar, H.** (1998): «La autorregulación de la comunicación: Entre el Estado y el mercado», en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 1:1-17.

—(2014): “De masas a públicos: ¿cambios hacia una democracia deliberativa?”. En: Aznar, H. y Pérez, J. (Eds.): *De la democracia de masas a la democracia deliberativa*. Barcelona: Ariel, 97-126.

—(2018): “Autorregulación de la comunicación, participación y ciudadanía mediática”. En Aznar, H. et al. (eds.): *El Derecho de Acceso a los medios de comunicación. I. Legislación y Autorregulación*. Valencia, Tirant, 217-245.

**CoE (Council of Europe)** (2018): *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Disponible en: <https://rm.coe.int/information-disorder-report-version-august-2018/16808c9c77>

—(2019): *Declaration by the Committee of Ministers on the financial sustainability of quality journalism in the digital age*. Disponible en: <https://edoc.coe.int/en/media/7917-declaration-by-the-committee-of-ministers-on-the-financial-sustainability-of-quality-journalism-in-the-digital-age-decl130220192.html>

**EC (European Commission)** (2016): *Code of Conduct on countering illegal hate speech online. DG for Justice and Consumers*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/countering-illegal-hate-speech-online\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/countering-illegal-hate-speech-online_en)

—(2018a): *Synopsis report of the public consultation on fake news and online disinformation*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/synopsis-report-public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>

—(2018b): *Tackling online disinformation: a European Approach*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-tackling-online-disinformation-european-approach>

—(2018c): *Code of Practice to fight online disinformation*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/news/code-practice-fight-online-disinformation-2018-oct-16\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/code-practice-fight-online-disinformation-2018-oct-16_en)

**EESC (European Economic and Social Committee)** (2015): *Self-regulation and co-regulation in the Community legislative framework*. Disponible en: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/self-regulation-and-co-regulation>

**EU (2003)**: *Interinstitutional agreement on better law-making*. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231(01)&from=EN)

— (2016a): *Better regulation: Delivering better results for a stronger Union*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EN>

— (2016b): *Effectiveness of self- and co-regulation in the context of implementing the AVMS Directive*. Disponible en: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/df193e3d-294e-11e6-b616-01aa75ed71a1/language-en>

— ([2010] 2018): *Audiovisual Media Services Directive*. Latest ed. 18/12/2018.

Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32010L0013>

**Gabriel, M.** (2018): "Europe and Disinformation", en *Fondation Robert Schuman/European Issues*, 524:1-6. Disponible en: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0524-europe-and-disinformation>

**UNESCO** (2018): *World Trends in Freedom of Expression and Media Development. Global Report 2017/2018*. Paris, Unesco and University of Oxford.

**WEF (World Economic Forum)** (2013): *Outlook on the Global Agenda 2014*. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GAC\\_GlobalAgendaOutlook\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC_GlobalAgendaOutlook_2014.pdf)