



La Presidencia Española del Consejo y la política de la posverdad: ¿una oportunidad para democratizar la esfera pública?

Luis Bouza García | Profesor asociado de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), y miembro del Proyecto Horizon “Reclaiming liberal democracy: New tools to address post-truth politics in Europe” (RECLAIM) | @luisbouzagarcia 

Álvaro Oleart | Investigador postdoctoral en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Carlos III de Madrid, y miembro del Proyecto Horizon “Reclaiming liberal democracy: New tools to address post-truth politics in Europe” (RECLAIM) | @AlvaroOleart 

Tema¹

El emprendimiento por parte de la Unión Europea (UE) sobre la regulación de las transformaciones digitales de la economía, la política y la sociedad ha abierto un debate en torno a las posibles respuestas que los gobiernos pueden llevar a cabo para atajar la desinformación que circula en la esfera pública. En este artículo, situamos los principales temas en la agenda regulatoria sobre posverdad durante la Presidencia española del Consejo de la UE y las oportunidades para democratizar la esfera pública.

Resumen

El carácter global de empresas tecnológicas como Google o Facebook y el emprendimiento en torno a cuestiones transnacionales de internet como la protección de datos ha otorgado a la UE un papel regulador central en el campo digital en general y en la dimensión de la desinformación en particular. [Cómo lidiar con la desinformación](#) es una cuestión normativa, empírica y política abierta en todas las democracias liberales y plantea dilemas relacionados con el papel democratizador de las esferas públicas actuales. Lo que está en juego en la respuesta regulatoria de la UE a la política de desinformación no es únicamente una cuestión técnica, sino que tiene consecuencias importantes para la democracia europea en general. La regulación de las plataformas de redes sociales implica interpretaciones contrapuestas de la democracia y los principios sobre los cuales se basa dicha regulación. En este artículo situamos los principales temas en la agenda regulatoria sobre posverdad durante [la Presidencia española del Consejo de la UE](#), un contexto particularmente relevante teniendo en cuenta los diferentes proyectos legislativos europeos relacionados con la desinformación.

¹ Este artículo está basado en la presentación realizada en la [Conferencia preparatoria sobre la presidencia española del Consejo de la UE](#) organizada por el Real Instituto Elcano y TEPSA, en Madrid, los días 1 y 2 de junio de 2023.

Análisis

¿Qué hay en juego en la respuesta regulatoria de la UE a la desinformación?

A pesar del arraigo de la desinformación como un tema regulatorio y político tanto en la UE como en Estados Unidos (EEUU), las autoridades públicas de ambos lados del Atlántico se han mostrado reacias a regular [las empresas de redes sociales](#) hasta la adopción del [paquete sobre servicios y mercados digitales en la UE \(DMA y DSA\)](#). Cómo lidiar con la desinformación es una cuestión normativa, empírica y política abierta en todas las democracias liberales, y plantea dilemas relacionados con el papel democratizador de las esferas públicas actuales. Lejos de ser un tema de discusión en comunidades políticas especializadas, lo que está en juego en la respuesta regulatoria de la UE a la política de desinformación tiene consecuencias importantes para la democracia europea en general. La regulación de las plataformas de redes sociales implica interpretaciones contrapuestas de la democracia y los principios sobre los cuales se basa dicha regulación (por ejemplo, libertad de expresión frente a debates basados en hechos).

El carácter global de empresas tecnológicas como Google o Facebook y el emprendimiento en torno a cuestiones transnacionales de internet como la protección de datos ha otorgado a la UE una función reguladora central en el campo de la desinformación. En su esfuerzo por proteger su modelo de negocio, las [empresas tecnológicas han desempeñado un papel crucial](#) en la configuración de cómo definir las políticas de desinformación y lo han hecho a través de la cooperación tanto “preventiva” como “conflictiva”. Por un lado, estas grandes corporaciones cooperan estrechamente con los responsables políticos para dar forma a la legislación, anticipándose a las políticas públicas que cuestionan su modelo de negocio; por otro, utilizan su poder comunicativo para desafiar acciones políticas que socavan su posición dominante.

Hasta ahora, las grandes corporaciones han conseguido enmarcar la desinformación como un efecto indeseado del auge de las plataformas de redes sociales que debe corregirse principalmente a través de medidas autorregulatorias, [como estrategias de fact-checking](#). Sin embargo, también ha habido contribuciones recientes que enfatizan la dimensión sistémica de las grandes plataformas [al socavar las funciones deliberativas](#) de la esfera pública. La desinformación desde esta perspectiva podría entenderse como una característica constituyente del funcionamiento de las plataformas y una [consecuencia lógica del poder corporativo](#) de estas empresas, cuyo objetivo principal es la maximización de sus ganancias. Este diagnóstico ha llevado a algunos autores a sugerir romper el “monopolio capitalista” de [las grandes empresas digitales](#) (Meta, Google, Twitter, Amazon, Apple), para reducir su poder de mercado, puesto que las plataformas se estarían convirtiendo no en meros intermediarios entre consumidores y empresas sino en el propio espacio de intercambio, pudiendo imponer las condiciones de la transacción por las asimetrías de información que les favorecen.

La Presidencia Española del Consejo de la UE: tres proyectos legislativos en torno a la política de la posverdad

La presidencia española del Consejo tiene lugar en un contexto político fundamental, teniendo en cuenta que es la última antes del inicio del ciclo electoral europeo. Es por tanto el momento en el que los últimos proyectos legislativos del ciclo político 2019-2024 pueden aprobarse. En este sentido, hay tres proyectos legislativos relacionados con la estrategia europea contra la desinformación que están en su recta final: la directiva anti-SLAPP², el reglamento sobre libertad de los medios y el reglamento sobre publicidad política. La coexistencia de estos proyectos no es una mera coincidencia temporal, sino el fruto del desarrollo legislativo de un plan contra la política de la posverdad con el Plan de Acción para la Democracia Europea. El Plan está orientado a fomentar elecciones libres y justas, reforzar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, y la lucha contra la desinformación.

Es cierto que éste no es un tema que haya sido una prioridad española, a diferencia de Estados como los bálticos o Finlandia, que han desarrollado capacidades, estrategias y liderazgo europeo. Sin embargo, la rápida introducción de este marco en la política doméstica, la preocupación por la vulnerabilidad ante la injerencia de Marruecos, la oportunidad de tejer alianzas con Estados tradicionalmente lejanos en preferencias de España y la coherencia con el marco de [la autonomía estratégica abierta](#) invitan a considerar la oportunidad de abordar las tres propuestas de manera coherente y estratégica.

Frente a una preocupación fundamentalmente centrada en la injerencia extranjera –que seguirá marcando la agenda– estas tres propuestas legislativas ofrecen una oportunidad para centrar el debate en los problemas de calidad democrática relacionadas con la transformación de la controversia pública, la erosión del modelo de negocio de los medios y la creciente intermediación del debate público por plataformas de redes sociales como Twitter, TikTok o Facebook. La Presidencia española tiene la oportunidad de abordarlas no como tres documentos separados sino como parte de una estrategia de amplio espectro contra [la política de la posverdad](#), aprovechando la ocasión para marcar el debate en el plano europeo e introducirlo más claramente en el plano nacional.

La directiva anti-SLAPP y el reglamento de libertad de medios sitúan por primera vez (aunque existe el precedente de una Iniciativa Ciudadana Europea sobre el pluralismo mediático) el modelo mediático de los Estados miembros como un asunto legislativo europeo, cuando hasta hace unos años en esta cuestión se hubieran impuesto argumentos sobre la subsidiariedad. Esto supone indudablemente un paso adelante en la construcción europea de una comunidad política de democracias liberales en un doble

² Las *Strategic Lawsuits Against Public Participation* (SLAPP) son denuncias que tratan de utilizar el sistema judicial con el objetivo principal de intimidar. Por ejemplo, algunas empresas han abusado de leyes sobre calumnias o difamación para intimidar a periodistas y evitar que éstos publiquen información dañina. En la gran mayoría de los casos, las SLAPP no tienen visos reales de prosperar, pero obligan a los denunciados a defenderse legalmente (lo cual conlleva un coste económico) y puede llevar a periodistas a renunciar a la publicación de cierta información.

sentido. En primer lugar, una regulación común sobre el funcionamiento de los medios contribuye a establecer normas mínimas sobre el funcionamiento de la democracia no solamente en el plano institucional, como ya se hace respecto al Estado de derecho, sino respecto al funcionamiento de la esfera pública. En segundo lugar, la creciente atención de las instituciones europeas a los procesos disruptivos que están afectando a la esfera pública debería facilitar la reconstrucción de los procesos comunicativos a escala europea que tan necesarios son para reforzar la legitimidad democrática de la UE: donde a principios de los 2000 se albergaban grandes esperanzas en torno a la europeización de los medios de calidad y al potencial transnacional de las redes sociales, el debate actual debería considerar [el periodismo internacional de calidad](#) como un bien público y plantear una regulación más estricta o incluso una intervención pública.

Por otra parte, el reglamento sobre publicidad política aborda la necesidad de establecer una serie de normas mínimas en materia de transparencia para dificultar la [manipulación de campañas electorales por actores no identificados](#). De forma similar, la Comisión ha propuesto un paquete de “defensa de la democracia” para introducir mayor transparencia en la financiación de organizaciones por parte de terceros países, así como establecer una serie de normas mínimas sobre la amplificación de mensajes y la protección de campañas electorales. El objetivo es proteger las elecciones de futuras injerencias, pero también facilitar el desarrollo de campañas comunes durante las elecciones europeas de 2024. Sin embargo, [algunas voces críticas](#) dentro de la sociedad civil señalan que este reglamento puede limitar la libertad de expresión, al tiempo que no se abordan las limitaciones fundamentales a verdaderas campañas políticas paneuropeas.

La UE y los Estados miembros llevan colaborando desde 2018 para detectar y contrarrestar campañas de “injerencia extranjera”. Los ya mencionados reglamentos sobre publicidad política y el futuro paquete de defensa de la democracia consolidarán nuevas herramientas que pueden reforzar la autonomía estratégica de la UE, fortaleciendo la actuación propia cuando se alcancen los límites de la cooperación con plataformas y terceras potencias. Precisamente éste fue uno de los focos de debate en el contexto de la [Conferencia preparatoria sobre la Presidencia española del Consejo de la UE](#) (1-2 de junio de 2023), organizada por el Real Instituto Elcano y la *Trans European Policy Studies Association* (TEPSA), donde desde el proyecto RECLAIM organizamos un panel sobre las posibles respuestas regulatorias a la desinformación.

De manera general, la coincidencia de estas iniciativas legislativas –que no es sólo legislativa, sino que resulta del plan de acción para la democracia– es una oportunidad para enfocarlos de manera global y tratar de alinearlos al máximo con las prioridades de la Presidencia española del Consejo. En relación con la primera cuestión, es importante enfatizar la necesidad de consolidar el enfoque de la UE contra la desinformación con una acción clara en favor del periodismo de calidad. Las normas en vigor desde la adopción de la Ley de Servicios Digitales junto con el código de buenas prácticas contra la desinformación ya permiten eliminar o restar visibilidad a contenidos que intenten manipular a la opinión pública. Sin embargo, la UE no ha abordado suficientemente el entorno informativo más amplio de la desinformación: las crisis políticas y comunicativas

englobadas bajo la noción de la “posverdad” han “desintermediado” la esfera pública y reforzado a actores antidemocráticos (internos y externos) y también ha erosionado el modelo de negocio de las empresas de comunicación en favor de las plataformas de redes sociales, que tienen incentivos económicos para no desincentivar la desinformación. Las dos normas que pueden cerrar la Presidencia española son un embrión potencial de un papel más activo de la UE en el respaldo al periodismo de calidad como servicio público. Quedará pendiente para la legislatura europea futura desarrollar otros aspectos cruciales en la lucha contra la desinformación, como la alfabetización mediática y la consolidación de herramientas deliberativas que permitan a los ciudadanos debatir adecuadamente sobre asuntos cada vez más complejos, tal y como se ha intentado durante la Conferencia para el Futuro de Europa celebrada durante esta legislatura.

Conclusión

En este contexto legislativo, conviene reflexionar sobre los posibles excesos en la lucha contra las campañas de “injerencia extranjera”. La prohibición total de emisiones de Russia Today y Sputnik es a nuestro juicio un precedente peligroso de respuesta securitaria desproporcionada para la libertad de expresión. Convendría en este sentido intentar situar el debate sobre la respuesta a campañas de desinformación externa en el marco de un debate más amplio en torno a la reconfiguración de la esfera pública. El dominio de las grandes corporaciones digitales, la destrucción del modelo de negocio tradicional de los medios de comunicación, las precarias condiciones de trabajo de muchos periodistas o el papel de los medios públicos deben ser elementos importantes de este debate.

En este sentido, tejer una relación demasiado cercana con las grandes corporaciones digitales por parte de las autoridades públicas europeas conlleva evidentes riesgos. El principal es que al tiempo que se regulan ciertos elementos secundarios como [la transparencia de los algoritmos de las redes sociales](#), es probable que no se atajen aspectos más centrales, como el modelo de negocio de estas empresas, basado en la publicidad personalizada (*microtargeting*). Por tanto, la controversia regulatoria en torno a la desinformación nos lleva a reflexionar sobre el futuro de la democracia en un contexto en el que la esfera pública depende en gran medida de estas grandes empresas, que constituyen la infraestructura digital del debate público. Asimismo, el debate regulatorio en torno a la desinformación también está relacionada con cuestiones del futuro de la democracia de masas, ya que políticas como las de “alfabetización mediática” o *fact-checking* están orientadas a la individualización de la política, en vez de una perspectiva estructural sobre el peso de las grandes empresas digitales en nuestra sociedad y su efecto en la democracia. En consecuencia, una cuestión clave es cómo combinar la dependencia de las empresas privadas (y un modelo de negocio orientado a la publicidad personalizada) como infraestructura de la esfera pública con la democracia.

En definitiva, hay mucho en juego en materia regulatoria de digitalización durante la Presidencia española del Consejo de la UE. Los tres proyectos europeos legislativos en curso, la directiva anti-SLAPP, el reglamento sobre libertad de los medios y el

reglamento sobre publicidad política, así como el paquete de “defensa de la democracia” recorrerán una parte clave de su camino político durante los próximos meses. Si bien la Presidencia española del Consejo no tiene una capacidad efectiva de avanzar por sí misma proyectos legislativos, sí tiene la oportunidad de situar el debate regulatorio en torno a las grandes empresas tecnológicas como una prioridad dentro del debate en torno a la [reindustrialización y autonomía estratégica europea](#).