

## SOBIRANIA DE L'ESTAT I ESPAI DE LA INFORMACIÓ I LA COMUNICACIÓ EN EL CONTEXT DE LA DESINFORMACIÓ O DESORDRE INFORMATIU

Ferran Armengol Ferrer

La informació i la comunicació són activitats que per si mateixes no coneixen les fronteres. Els mitjans audiovisuals i, encara més, les xarxes socials es difonen arreu del món amb una immediatesa sorprenent, fins al punt que avui dia és possible conèixer pràcticament a l'instant qualsevol esdeveniment que hagi tingut lloc en qualsevol part del món. Culmina així un procés iniciat amb la dimensió internacional que la premsa escrita va adquirir a partir del segle XIX gràcies a les facilitats que oferien el ferrocarril i el telègraf, i que es va desenvolupar al llarg del segle XX amb la radiodifusió i la televisió fins a arribar a la implantació d'internet, ja en el trànsit del segle XX al XXI. Aquesta dimensió universal de la comunicació no ha impedit, però, que siguin els estats sobirans els que en última instància hagin mantingut i mantenen el control més eficient sobre aquests mitjans.

Aquesta contradicció aparent porta a fer una reflexió sobre el paper de l'estat sobirà en relació amb l'espai de la informació i la comunicació. El mateix concepte de *sobirania* implica una idea de poder, i el poder sempre ha volgut controlar la informació i fer-ne ús en la mesura que es pugui. La propaganda, la censura i la desinformació són pràctiques conegudes des de temps antic i es mantenen encara, dissortadament, en nombrosos estats. Per aquest motiu, la llibertat d'informació i comunicació (llibertat de premsa) forma part de la cultura jurídica de la Il·lustració i el 1789 ja va ser reconeguda expressament en la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà,<sup>1</sup> d'on es va estendre a les constitucions liberals del segle XIX. Ja en el segle XX, l'aparició de la ràdio i la televisió va donar una nova dimensió a la intervenció estatal. Les ones hertzianes no coneixen estats ni fronteres i això va reforçar el protagonisme de l'estat, que assumia la doble funció d'haver de garantir i tutelar uns mitjans adreçats al públic en general dins del seu territori i, alhora, de coordinar-se amb altres estats en la utilització de l'espectre radioelèctric. Aquest protagonisme de l'estat va trobar el seu

1. Article 11 de la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà.

contrapunt, tanmateix, en la universalització dels drets humans iniciada a partir de la Declaració Universal dels Drets Humans el 1948 i els convenis de caràcter universal i regional que l'han desplegat, als quals es reconeix el dret de tota persona a comunicar i rebre lliurement informació veraç.

La transformació digital dels mitjans de comunicació que ha tingut lloc en els darrers anys ha posat en qüestió aquest paper de l'estat sobirà des de diverses perspectives. D'entrada, la digitalització ha suposat una reducció de la dependència de l'espectre radioelèctric com a mitjà de difusió de la ràdio i la televisió que ha anat de bracet d'un control creixent per part de les grans plataformes d'internet. D'altra banda, la possibilitat de disposar de més informació i més ràpidament no s'ha traduït sempre en la de disposar de més i millor informació, ans al contrari, ha afavorit la difusió de notícies falses o enganyoses (*fake news*) i discursos d'odi. En l'entretant, la professió periodística viu una situació especialment delicada provocada per les amenaces i agressions a què es veuen sotmesos els professionals de la informació com a conseqüència de la seva feina.

Tots aquests elements obliguen a repensar el paper que fins ara han tingut els estats sobirans en l'espai global de la informació i la comunicació. Tanmateix, el fenomen de la desinformació és el més recent i d'alguna manera permet analitzar tota la problemàtica derivada de la relació entre l'exercici de les competències sobiranes de l'estat i la protecció dels drets fonamentals.

## 1. NI «ORDRE INTERNACIONAL», NI «BÉ COMÚ DE LA HUMANITAT». L'ESTAT SOBIRÀ COM A PROTAGONISTA DEL DESORDRE GLOBAL DE LA INFORMACIÓ I LES COMUNICACIONS

En el manifest *El espacio global de la comunicación y la información, un bien común de la humanidad*,<sup>2</sup> fet públic el novembre del 2018, l'organització Reporters Sense Fronteres (RSF) es refereix a l'espai global de la comunicació i la informació com un bé comú de la humanitat que, com a tal, s'ha de protegir a fi que pugui garantir una veritable comunicació entre individus, cultures, pobles i nacions, i contribueixi al respecte dels drets humans, la concòrdia civil, la pau, la vida i la preservació del medi ambient. Amb aquesta finalitat, RSF considera que aquest espai ha d'estar gestionat per institucions democràtiques i s'ha d'estructurar conforme als principis de pluralisme, llibertat, dignitat i tolerància, i els ideals de raó i entesa, amb l'objectiu que els éssers humans puguin accedir al coneixement, considerat com un dret fonamental

---

2. París, Reporteros Sin Fronteras, 2018, <<https://rsf.org/es/el-espacio-global-de-la-comunicacion-y-la-informacion-un-bien-comun-de-la-humanidad>> (consulta: 10 març 2023).

que els permet desenvolupar les seves capacitats biològiques, psicològiques, socials, polítiques i econòmiques.

Aquesta idea de *bé comú de la humanitat* remet a la iniciativa d'una «declaració universal del bé comú de la humanitat» llançada pel sociòleg François Houtard com a nou paradigma per a superar el neoliberalisme després de la crisi del 2008 i que va desenvolupar en el seu llibre *Le bien commun de l'humanité*. Aquest bé comú de la humanitat engloba la idea de l'apropiació col·lectiva dels béns comuns, pròpia del keynesianisme i la societat del benestar, amb el principi aristotèlic del bé comú —la prevalença de l'interès col·lectiu sobre l'individual— per a anar més lluny i garantir la producció, la reproducció i la millora de la terra i de la humanitat, en oposició al paradigma destructiu que, al seu parer, representa el capitalisme en el seu vessant neoliberal.<sup>3</sup> Per tal de fer efectiva l'aplicació d'aquest principi, Houtard proposava desplegar-lo a través del que anomenava els quatre aspectes fonamentals de la vida en el planeta: la relació amb la naturalesa, la producció de la base material de la vida (vida física, espiritual, cultural), l'organització col·lectiva social i política, i la lectura d'allò real i l'ètica de la seva construcció, és a dir, la interculturalitat. En cadascun d'aquests aspectes calia introduir un canvi de paradigma: concretament, el respecte a la terra com a font de vida, la substitució del valor de canvi pel valor d'ús, la democratització dels processos decisoris i la possibilitat de totes les cultures d'accedir a la cultura d'allò real, cosa que implica posar fi a l'hegemonia del pensament occidental i descolonitzar el pensament, l'educació i els mitjans de comunicació social.

Aquesta idea de descolonització dels mitjans de comunicació social no és nova. Ja als anys setanta del segle xx els països no-alineats van promoure la idea d'un nou ordre mundial de la informació i les comunicacions (NOMIC) en el marc del nou ordre econòmic internacional. L'objectiu del NOMIC era, precisament, superar les relacions de dominació i dependència, pròpies de l'època colonial, que es mantenien en l'àmbit de la informació i les comunicacions a través de tot un seguit de desequilibris de caràcter jurídic i ideològic. Entre aquests desequilibris s'esmentaven la identificació del dret a la informació amb la llibertat de l'agent informador, la prioritat donada al dret a rebre informació per sobre del dret a investigar, la concentració de les grans agències de notícies en països industrialitzats, que provocava un flux de la informació dels països grans als petits, cosa que consolidava la dependència política, econòmica, tecnològica i fins i tot cultural dels països en vies de desenvolupament, i, en general, la imposició d'una interpretació esbiaixada de la realitat d'acord amb els interessos de determinats estats. Per a aconseguir aquests objectius, el NOMIC s'havia d'estructurar a través de la introducció d'una circulació multidireccional i equilibrada de la

3. François HOUTARD, «Déclaration universelle du bien commun de l'humanité», *La Pensée*, núm. 377 (2014/1), p. 61-67.

informació, la substitució de la perspectiva etnocèntrica dominant per una perspectiva pluralista i multidimensional d'allò cultural, la democratització dels mitjans i les estructures de la comunicació a través d'una participació activa del destinatari de la informació, la promoció de sistemes i polítiques nacionals d'informació als països en vies de desenvolupament, i l'establiment d'un pla d'ajuda tècnica que permetés fer efectius aquests objectius.<sup>4</sup>

Aquests postulats van ser assumits per l'Organització de les Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura (UNESCO), de manera que en la XIX Conferència General d'aquesta organització, que tingué lloc a Nairobi el novembre del 1976, es va encarregar un informe a una comissió presidida pel jurista irlandès Sean MacBride amb l'objectiu de trobar uns objectius comuns al NOMIC. L'informe («Informe MacBride»), presentat en la XXI Conferència General de la UNESCO, celebrada a Belgrad el novembre del 1980,<sup>5</sup> s'estructurava en cinc apartats en els quals, després d'abordar la dimensió històrica i internacional de la relació entre comunicació i societat, analitzava l'estat de la comunicació en aquell moment, amb un èmfasi especial en la propietat i el control dels mitjans i les disparitats existents entre els diferents països, les preocupacions comunes relatives a la circulació de la informació, el contingut i la democratització de la comunicació, i el marc institucional i professional, i també incloïa unes conclusions i uns suggeriments de futur. Les conclusions de l'informe, elaborat amb un gran rigor metodològic, van topar, tanmateix, amb l'oposició frontal dels estats occidentals, encapçalats pels Estats Units i la Gran Bretanya, i dels grans grups internacionals de la comunicació, i això va acabar provocant que fins i tot la UNESCO se'n desdigués i abandonés el projecte del NOMIC.<sup>6</sup> Tanmateix, és prou significatiu que, quaranta anys després de la seva publicació, encara es reivindiqui l'«Informe MacBride», sobretot des de l'àmbit acadèmic, i que el Consell de Drets Humans i l'Assemblea General de les Nacions Unides mantinguin encara els postulats essencials que havien de servir de base al NOMIC.

Això es desprèn de les resolucions sobre «promoción de un orden internacional democrático y equitativo» que l'Assemblea General de les Nacions Unides aprova anualment des del 2011 a proposta del Consell de Drets Humans. En aquestes resolucions es diu:

---

4. Celestino del ARENAL, «El nuevo orden mundial de la información y de la comunicación», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 6, núm. 1 (gener-març 1985), p. 7-39.

5. Sean MACBRIDE et al., *Un solo mundo, voces múltiples: Comunicación e información en nuestro tiempo*, Ciutat de Mèxic, Fondo de Cultura Económica, 1980.

6. Sobre els antecedents de l'«Informe MacBride» i la seva repercussió posterior, vegeu Miquel de MORAGAS, Mercè Díez, Martín Becerra i Isabel Fernández Alonso, «El Informe MacBride, 25 años después. Contexto y contenido de un debate inacabado», *Quaderns del CAC*, núm. 21 (2005), p. 5-14.

[...] la promoción de un orden internacional de la información y las comunicaciones libre, justo, eficaz y equilibrado basado en la cooperación internacional para el establecimiento de un nuevo equilibrio y una mayor reciprocidad en la corriente internacional de información, en particular corrigiendo las desigualdades en la corriente de información hacia y desde los países en desarrollo.<sup>7</sup>

És a dir, contra el desordre global de la informació i les comunicacions, es proposa un ordre basat en la cooperació internacional per a aconseguir un nou equilibri i una major reciprocitat entre països desenvolupats i països en vies de desenvolupament. Val a dir, però, que aquestes resolucions són adoptades generalment amb el vot en contra dels estats occidentals i, en canvi, reben el suport entusiàstic de països amb un historial dubtós quant al respecte de la llibertat d'informació i, en general, dels drets humans.

Mentrestant, la realitat de l'espai de la informació i la comunicació queda encara molt lluny de les propostes de l'«Informe MacBride» o de RSF. A escala internacional, la informació i la comunicació s'organitzen d'acord amb la lògica de la globalització capitalista, és a dir, un «desordre» basat en un capitalisme globalment desorganitzat, sense poder hegemònic ni cap règim internacional de tipus econòmic o polític,<sup>8</sup> en el qual el poder es dispersa entre diferents protagonistes,<sup>9</sup> com ara els estats sobirans —incloent-hi els respectius ens subestats i organismes independents—, juntament amb una aglomeració complexa i caòtica d'organitzacions internacionals —universals i regionals—, grups editorials multinacionals,<sup>10</sup> organitzacions no governamentals d'àmbit nacional i internacional i, per descomptat, els mitjans de comunicació escrits, digitals i audiovisuals, els seus professionals i totes i cadascuna de les persones que els consumeixen.

En aquest context, és el sistema d'estats el que continua proporcionant els instruments més eficaços per a aplicar regles i polítiques públiques per a resoldre els problemes d'agenda del sistema global.<sup>11</sup> L'espai de la informació i les comunica-

7. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2019*. [...] 74/150. *Promoción de un orden internacional democrático y equitativo*, doc. A/RES/74/150, punt 6b.

8. Ulrich BECK, *¿Qué es la globalización?: Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, traducció de Bernardo Moreno i M.ª Rosa Borràs, Barcelona, Paidós, 1998, p. 32.

9. Raffaella GHERARDI, «Individuo, opinione pubblica e istituzioni nell'era de la globalizzazione. Alla ricerca della disciplina perduta», a Giovanna CAVALLARI (dir.), *Comunità, individuo e globalizzazione*, Roma, Carocci, 2001, p. 205-231.

10. El 70% de l'oferta comunicativa global està en mans de cinc grans grups mediàtics. Vegeu Sergi PICAZO, «De qui són els grans mitjans de comunicació i quins interessos hi ha al darrere?», *Crític*, 3 de desembre de 2019, <[www.elcritic.cat/dades/els-grans-mitjans-de-comunicacio-de-qui-son-i-quins-interessos-tenen-37576](http://www.elcritic.cat/dades/els-grans-mitjans-de-comunicacio-de-qui-son-i-quins-interessos-tenen-37576)> (consulta: 4 desembre 2019).

11. Fulvio ATTINÀ, *El sistema político global*, traducció de Julio Trejo Álvarez, Barcelona, Paidós, 2001, p. 159.

cions és encara avui dia més «internacional» que «global». Els estats sobirans són els que fixen les regles i n'assumeixen el compliment dins del seu territori, i constitueixen organitzacions internacionals a través de les quals cooperen a partir del principi d'igualtat sobirana, amb la sola excepció de la integració que ha representat la Unió Europea. Aquesta forma d'organització resulta, però, ineficient a l'hora d'atendre els problemes que amenacen avui dia l'espai de la informació i la comunicació, com són la desinformació o la difusió de discursos d'odi o contra la dignitat humana o la de discursos lesius per a infants i adolescents, que es difonen amb una velocitat prodigiosa pel ciberespai, passant per sobre de les fronteres estatals. A tot això s'afegeix el problema derivat del fet que els mitjans i les xarxes socials estan sota el control de grans corporacions que al seu torn busquen influir en l'opinió pública global sense que els estats puguin fer gran cosa per a evitar-ho.

La solució que permetria superar o resoldre aquests problemes és aconseguir que els principis de l'estat de dret, fins ara circumscrits a l'esfera estatal, avancin fins a una escala global. Però aquesta fita és encara lluny d'aconseguir-se. No són pocs els estats que intenten —i aconsegueixen— aïllar-se del moviment global d'idees i, en general, no hi ha un fonament sòlid per a una regulació universal dels mitjans de comunicació. D'aquesta manera, el «desordre global» de l'espai de la comunicació dona lloc a un règim jurídic integrat per una amalgama dispersa i desordenada de normes de diferent procedència i força coactiva, des de tractats internacionals i de dret internacional consuetudinari, passant pel *soft law* (dret tou) —normes no imperatives— de les organitzacions internacionals i el peculiar sistema normatiu de la Unió Europea, fins a arribar a les legislacions estatals centrals i subestatals, a les quals caldria afegir les normes deontològiques del periodisme, recollides en instruments de caràcter privat que, al seu torn, poden ser d'àmbit local, estatal o internacional, per bé que moltes vegades la seva redacció s'inspira en la pràctica dels estats i les organitzacions internacionals intergovernamentals. Aquesta diversitat d'instruments, normatius i no normatius, revela, tanmateix, que en el fons són els estats sobirans els que encara retenen la potestat de dictar normes vinculants i disposen de la força coactiva dels aparells judicials i administratius per a fer-les complir.

En aquest context, les úniques eines per a poder parlar d'uns principis comuns són les que ofereix el dret internacional públic (deixant de banda el cas singular de la Unió Europea, i en aquest cas són particularment exigües). No existeix un dret consuetudinari aplicable a la protecció dels drets fonamentals de la societat, com és el cas de la llibertat d'informació i comunicació, en el ciberespai.<sup>12</sup> L'únic principi que permet articular un mínim sistema de garanties és el respecte de les llibertats d'opinió i expressió, reconegudes en l'article 19 de la Declaració Universal dels Drets Humans

---

12. M. CAPPELLO (ed.), *L'application du droit des médias sans frontières*, Estrasburg, Observatoire Européen de l'Audiovisuel, 2018, p. 5 (IRIS Spécial).

i posteriorment en els articles 19 i 20 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics (PIDCP), del 19 de desembre de 1966, així com en tractats internacionals d'àmbit regional, com el Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals i la Convenció Americana sobre Drets Humans (CADH). Tanmateix, l'aplicació de tots aquests tractats i convenis requereix la seva recepció en el dret intern a través dels mecanismes establerts en aquest per a manifestar la voluntat de l'estat d'obligar-se per les seves clàusules. En aquest cas, la vulneració dels drets reconeguts per aquests convenis i tractats es podrà invocar davant dels jutges i tribunals dels estats. Alguns d'aquests tractats disposen de mecanismes de garantia propis a escala internacional, com el Comitè de Drets Humans, que vetlla pel compliment del PIDCP, el Tribunal Europeu de Drets Humans, que coneix de les possibles vulneracions del Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals, i la Comissió i la Cort Interamericana de Drets Humans, a les quals es pot recórrer en cas de violació dels drets reconeguts en la CADH. Tanmateix, la possibilitat d'acudir a aquestes institucions requereix com a requisit previ l'exhauriment dels recursos judicials existents en l'ordenament jurídic nacional corresponent.

La conseqüència de tot plegat és que són els ordenaments jurídics estatals i els sistemes judicials de cada estat, en definitiva, els que assumeixen en l'actualitat la garantia del dret a la informació i la comunicació.

## 2. LA PROTECCIÓ DEL DRET A LA COMUNICACIÓ I LA INFORMACIÓ, ENTRE LES FUNCIONS TRADICIONALS DE L'ESTAT I LA GARANTIA DELS DRETS FONAMENTALS. ANÀLISI A PARTIR DEL FENOMEN DEL DESORDRE INFORMATIU

Aquest sistema internacional o global de la informació i la comunicació està sotmès avui a dos grans tipus d'amenaces: l'extensió del desordre informatiu, o desinformació, i les pressions i amenaces a què estan subjectes els professionals i els mitjans. Segons l'informe de RSF esmentat abans, ambdós fenòmens comporten un atac greu a les llibertats d'opinió i expressió i, de manera més genèrica, a tot el sistema democràtic, i estan relacionats estretament. La desinformació, és a dir, la difusió intencionada de notícies manipulades, si no directament falses, perjudica el dret a la informació, que consisteix en la llibertat de buscar, rebre i tenir accés a informació confiable, és a dir, que s'hagi obtingut, processat i difós lliurement i utilitzant mètodes racionals d'investigació i verificació dels fets. En canvi, la difusió d'informació enganyosa o incorrecta, o l'ocultació d'informació que s'hauria de donar a conèixer, pot perjudicar l'aptitud dels individus per a comprendre allò que s'esdevé al seu entorn i el desenvolupament de llurs capacitats, i comporta una vulneració de la llibertat d'opinió en cas que s'intenti fer de manera abusiva, a través de la força, la tecnologia o la legislació. I, encara més, pot esdevenir un instrument de manipulació social a gran escala a través de la

creació d'un escenari de realitat virtual o postveritat, en el qual és més important l'adequació a les predisposicions de tipus emocional o ideacional de l'emissor o del receptor, o bé d'ambdós, que no pas la conformitat amb els fets comprovats empíricament.

La desinformació està vinculada, d'altra banda, amb el control polític dels mitjans de comunicació, el sotmetiment de la informació a interessos individuals, la influència creixent d'actors corporatius que escapen al control democràtic, els actes violents contra reporters i editors, i el debilitament del periodisme de qualitat. En aquest sentit, són particularment dramàtiques les dades exposades en el *Balance anual 2021 de periodistas encarcelados, asesinados, secuestrados y desaparecidos*,<sup>13</sup> publicat també per RSF. Al llarg del 2021 els periodistes empresonats arbitràriament han estat 488, la qual cosa representa un increment del 20 % respecte de l'any 2020 i la xifra més alta des que aquest balanç es va començar a publicar, el 1995. Aquest mateix any 2021 els periodistes assassinats han estat 46, incloent-hi professionals del periodisme, periodistes no professionals i col·laboradors, nombre inferior al dels anys anteriors però que representa encara una mitjana propera a un periodista assassinat cada setmana. Per la seva part, els periodistes segrestats han estat 65, alguns dels quals ja feia deu anys que estaven en captiveri, i els periodistes declarats desapareguts, 2. Certament, aquestes xifres es concentren en un nombre reduït d'estats considerats «de risc», però no deixen de representar una tendència general que afecta la professió periodística, encara que sigui amb formes més subtils.

La resposta a aquests fenòmens està en mans de l'estat sobirà. En relació amb les agressions a professionals, pot posar en marxa els mecanismes de la protecció diplomàtica i l'assistència consular, tot i que els resultats en aquest sentit són encara desiguals, ja que no hi ha una pràctica consolidada. Així, per exemple, la periodista belgoespanyola Teresita Dussart es va poder beneficiar de l'assistència consular de les autoritats belgues quan va ser sotmesa a una campanya d'assetjament a l'Argentina. En canvi, l'aplicació de la protecció diplomàtica ha estat qüestionada arran del supòsit de la mort del càmera espanyol José Couso, tirotejat per tropes dels Estats Units mentre cobria la guerra de l'Iraq. El Govern espanyol va aplicar en aquest cas les regles de la protecció diplomàtica, entesa com un acte discrecional dels estats, per la qual cosa va renunciar a exercir cap acció davant del Govern dels Estats Units i va optar per reconèixer una indemnització per danys i perjudicis a favor dels hereus de Couso. Tanmateix, en l'àmbit doctrinal aquesta aplicació «clàssica» de la protecció diplomàtica s'ha qüestionat en favor d'una interpretació més d'acord amb la garantia dels drets humans.<sup>14</sup>

---

13. REPORTEROS SIN FRONTERAS, *Balance Anual 2021 de periodistas encarcelados, asesinados, secuestrados y desaparecidos*, París, Reporteros sin Fronteras, 2022, <[www.rsf-es.org/wp-content/uploads/2021/12/BALANCE-ANUAL-2021-ESPANOL-DEF-1.pdf](http://www.rsf-es.org/wp-content/uploads/2021/12/BALANCE-ANUAL-2021-ESPANOL-DEF-1.pdf)> (consulta: 31 de gener de 2022).

14. Beatriz VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, «Protección diplomática y responsabilidad patrimonial del Esta-



Aquest protagonisme de l'estat sobirà en l'ordenació dels mitjans de comunicació es fa patent tant en l'àmbit intern com en l'internacional, que en realitat són com les dues cares de la mateixa moneda. Des de la perspectiva del dret internacional públic, l'estat es defineix a partir d'un territori, una població i una organització política, abrigats sota la idea global de la sobirania, la qual cosa el caracteritza com una organització de poder independent sobre una base territorial.<sup>15</sup> És a dir, l'estat exerceix els seus poders de forma plena i exclusiva, sense estar sotmès a cap altre poder o autoritat, en un espai geogràfic determinat —el territori de l'estat— i sobre una població que hi està unida per un vincle de nacionalitat i respecte i de la qual assumeix tot un seguit de funcions que comporten l'aparició d'un conjunt de drets i deures recíprocs. Alhora, aquest exercici exclusiu i *sobirà* del poder es manifesta *ad extra* en les relacions amb altres estats a través del principi d'igualtat sobirana que recull la Carta de les Nacions Unides i que en essència vol dir que cap estat no es pot situar per sobre dels altres.

La sobirania o independència de l'estat es projecta sobre el conjunt de la informació i la comunicació a través de la competència de caràcter territorial sobre els mitjans que es difonen al seu territori i la competència de caràcter personal sobre els professionals de la informació i, de manera més genèrica, sobre la població de l'estat, com a receptora i consumidora de la informació. La competència territorial ha estat històricament preponderant, atès que atribuïa a l'estat la potestat de controlar quina informació es difonia dins del seu espai geogràfic. En els seus orígens, la *llibertat de premsa* era un assumpte estrictament intern i cada estat l'aplicava de conformitat amb els seus principis constitucionals i el seu ordenament jurídic.

Tanmateix, arran de l'aparició de la comunicació audiovisual, aquest control de l'estat sobre la informació difosa al seu territori adquireix una nova dimensió, derivada de les característiques tècniques d'aquests mitjans. L'estat passa a exercir una doble competència: sobre el contingut difós i sobre les xarxes per les quals es transporta la informació.

La competència de l'estat sobre les xarxes de telecomunicacions té el seu origen en la implantació de la telegrafia a mitjan segle XIX i, de fet, segueix el mateix patró establert en altres infraestructures, com ara les carreteres o els ferrocarrils: la titularitat de l'estat sobre les vies de comunicació. Per tant, de bon principi l'estat es va considerar el titular de les xarxes telegràfiques que creuaven el seu territori. No obstant això, la telegrafia va assolir ben aviat una dimensió internacional i això va portar els estats a crear una de les primeres organitzacions internacionals de caràcter tècnic, la Unió Telegràfica Internacional, el 1865. A principis del segle XX va aparèixer un nou

do: a propósito del asunto Couso», *REEI: Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 39 (juny 2020).

15. Manuel Díez DE VELASCO, *Instituciones de derecho internacional público*, 17a ed., Madrid, Tecnos, 2009, p. 275.

sistema de transmissió que permetia difondre informació sense necessitat de fils ni estructures fixes, sinó a través de l'espectre radioelèctric, és a dir, el conjunt d'ones electromagnètiques compreses entre 3 Hz i 3.000 GHz. Aquest nou sistema de transmissió, que va fer possible l'aparició de la ràdio i, més tard, la televisió, va comportar inevitablement l'adaptació del sistema que s'havia establert per a la telegrafia a les seves característiques. Així, el sistema de concessions de domini públic, establert per a les infraestructures fixes del telègraf, va donar pas a l'equiparació de l'espectre radioelèctric amb un bé de domini públic, la gestió del qual assumia cada estat en el seu àmbit territorial. A escala internacional, l'estructura de cooperació que representava la Unió Telegràfica Internacional es va haver d'adaptar. Va ser així com es va implantar el sistema de comandament i control (*control and command*), que encara està en funcionament i el qual parteix de l'atribució a cada estat de la responsabilitat de la gestió de l'espectre radioelèctric a partir d'unes freqüències que li són assignades en l'àmbit internacional per la Unió Internacional de Comunicacions, successora de la Unió Telegràfica Internacional. En definitiva, des de la implantació de la telegrafia fins ara s'ha mantingut un mateix sistema segons el qual l'estat és el responsable de les xarxes que permeten que la informació circuli pel seu territori, i s'ha de coordinar amb la resta d'estats a través d'una organització internacional que promou uns acords internacionals a través dels quals s'actualitza l'atribució de freqüències a cadascun d'ells.

Tot aquest sistema parteix del principi que l'espectre radioelèctric és un bé escàs. Per això, els instruments internacionals en la matèria demanen als estats que siguin restrictius en la gestió de les freqüències que els són atribuïdes i l'adjudicació de l'ús de les quals, a escala estatal, es fonamenta en la seva consideració com a bé de domini públic i s'assigna a partir d'un sistema de concessions demaniales.

Pel que fa a la competència de l'estat sobre els continguts, s'ha admès, en un context democràtic, que els estats sotmetin l'exercici de la llibertat d'expressió a determinades formalitats, condicions, restriccions o sancions previstes per la llei, tal com recullen expressament l'article 10.2 del Conveni Europeu de Drets Humans i la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans que l'ha interpretat.<sup>16</sup> Aquesta intervenció es vehiculava en principi a partir de l'assimilació de la ràdio i la televisió a un servei públic de titularitat estatal, que es podia prestar o bé a través d'una empresa pública o bé mitjançant concessions de servei públic. La tendència a la desregulació que es va imposar en les darreres dècades del segle xx va provocar, tanmateix, la substitució d'aquesta *publicatio* de la comunicació audiovisual per la seva consideració com un servei prestat en igualtat de condicions per prestadors públics i privats.<sup>17</sup>

---

16. Vegeu les sentències del Tribunal Europeu de Drets Humans del 28 de març de 1990, *Gropper Radio AG and others v. Switzerland*, i de l'11 d'octubre de 2007, *Glas Nadejda Eood and Elenkov v. Bulgaria*.

17. François JONGEN, *La police de l'audiovisuel*, Brussel·les i París, Bruylant i LGDJ, 1994, p. 44.

En el cas dels serveis prestats a través de l'espectre radioelèctric, la concessió de servei públic ha estat substituïda per una llicència que, tanmateix, requereix per a la seva eficàcia l'obtenció, per part del titular, d'una concessió per a utilitzar la freqüència o les freqüències corresponents dins l'espectre radioelèctric. Quan es tracta de serveis a través d'internet, és suficient una comunicació prèvia a l'autoritat competent.

Evidentment, els requisits i les condicions imposats a la comunicació audiovisual s'entenen en un context de respecte dels drets fonamentals i han d'estar previstos en una llei, com a garantia davant de possibles abusos. Lamentablement, en la pràctica internacional no manquen casos d'estats que exerceixen encara pràctiques de censura i restriccions a l'accés de continguts, de vegades amb mètodes altament sofisticats. En definitiva, l'estat sobirà pot ser el principal garant de la llibertat d'informació i comunicació, però també pot esdevenir-ne el pitjor enemic.

Aquesta atribució a cada estat de la responsabilitat sobre la gestió de l'espectre radioelèctric al seu territori s'estén a la competència sobre la recepció d'emissions de ràdio i televisió que procedeixen de fora del territori nacional. Generalment, l'origen d'aquestes emissions és en un altre estat, per la qual cosa el problema es resol pels conductes habituals de solució de controvèrsies. Un cas singular, però, va ser el d'unes emissions de ràdio difoses des d'emissores situades en espais fora de l'àmbit territorial de competència de l'Estat espanyol, com és el cas de l'alta mar o l'espai aeri, la qual cosa va obligar a promoure un acord europeu específic per a reprimir aquestes pràctiques.<sup>18</sup>

A Europa es va impulsar la creació d'un espai audiovisual «sense fronteres» a partir del 1989, quan van coincidir la signatura del Conveni Europeu sobre Televisió Transfronterera,<sup>19</sup> en el marc del Consell d'Europa, amb l'aprovació de la Directiva «televisió sense fronteres» en l'àmbit de la Comunitat Europea.<sup>20</sup> Aquest espai audiovisual transfronterer europeu troba el seu contrapunt, no obstant això, en el principi del país d'origen, establert en les directives de la Unió Europea i segons el qual els mitjans de comunicació audiovisual estan subjectes al dret de l'estat on tenen la seu.<sup>21</sup>

18. «Instrumento de ratificación del Acuerdo europeo contra las emisiones de radiodifusión efectuadas por estaciones situadas fuera de los territorios nacionales, hecho en Estrasburgo el 22 de enero de 1965», *Boletín Oficial del Estado* (BOE), núm. 56, 5 de març de 1988, acord que va ser ratificat pel Regne d'Espanya el 12 de març de 1987.

19. Conveni Europeu sobre Televisió Transfronterera, del 5 de maig de 1989, ratificat pel Regne d'Espanya el 19 de gener de 1998 (BOE, núm. 96, 22 d'abril de 1998).

20. *Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, relativa a la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros sobre el ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva*. Aquesta directiva ha estat objecte de diverses modificacions, la darrera de les quals s'ha fet mitjançant la Directiva 2018/1808, del 14 de novembre de 2018, més coneguda com a Directiva dels serveis de comunicació audiovisual.

21. M. CAPPELLO (ed.), *L'application du droit des médias sans frontières*, p. 14.

Val a dir, però, que aquest paper preponderant de l'espectre radioelèctric com a mitjà de difusió de la ràdio i la televisió va progressivament a la baixa com a conseqüència, d'una banda, de la prioritat donada en l'àmbit de la Unió Europea a altres usos de l'espectre (telefonía mòbil, 5G, microones, LAN sense fils, etc.)<sup>22</sup> i, de l'altra, de l'ús creixent d'internet per part de la ràdio i la televisió. La disminució de la dependència de l'espectre ha de canviar forçosament el paper de l'estat, que de manera progressiva deixa de controlar l'espai per on es difonen les emissions de ràdio i televisió i ha de reconduir el seu paper a prevenir la difusió de continguts potencialment perillosos arribats a través d'internet. És a dir, si bé l'estat encara no ha perdut el seu paper preponderant en el control territorial sobre la difusió de la ràdio i la televisió, va perdent rellevància respecte de la competència personal, és a dir, la seva funció de garant de la llibertat d'informació i comunicació de la seva ciutadania.

Si aquestes competències de l'estat sobirà es posen en relació amb els riscos als quals s'enfronten les llibertats d'informació i comunicació, esmentats abans, es plantejen dues grans qüestions: la primera és el dilema entre seguretat i llibertat d'informació, reflectit en el creixement del desordre informatiu (desinformació, notícies enganyoses), i la segona és el paper de l'estat envers els riscos a què s'enfronten els professionals del sector.

## 2.2. EL DILEMA ENTRE SEGURETAT I LLIBERTAT D'INFORMACIÓ EN RELACIÓ AMB EL DESORDRE INFORMATIU (DESINFORMACIÓ)

La utilització geoestratègica de la desinformació, és a dir, l'ús de notícies falses o manipulades per a pressionar, amenaçar o extorsionar altres estats, o per a interferir en els seus assumptes interns, incideix directament sobre dos principis estructurals del dret internacional públic: la prohibició de l'amenaça o l'ús de la força<sup>23</sup> i la prohibició de la intervenció en afers interns d'altres estats.<sup>24</sup> En efecte, la desinformació pot ser un element clau per a atiar i mantenir qualsevol tipus de conflicte internacional, armat o no armat, o per a incidir en la política de tercers estats, especialment mitjançant la interferència en processos electorals. Ambdós principis estan, tanmateix, relacionats estretament, atès que qualsevol intervenció en assumptes d'un altre estat es considera alhora una situació que amenaça la pau i la seguretat internacionals.<sup>25</sup>

---

22. Vegeu M.<sup>a</sup> Trinidad GARCÍA LEIVA, «La Unión Europea y el espectro radioelétrico: de la armonización técnica a la liberalización del interés público», *RedesCom*, núm. 5, p. 283 i seg.

23. Article 2.4 de la Carta de les Nacions Unides.

24. Article 2.7 de la Carta de les Nacions Unides.

25. AG Res 2625(XXV), del 24 d'octubre de 1970, *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, preàmbul: «[...] el estricto cumplimiento por los estados de la obligación de

### 2.2.1. Prohibició de l'amenaça o l'ús de la força

El manteniment de la pau i la seguretat internacionals és, precisament, el primer dels propòsits de l'Organització de les Nacions Unides (ONU), que pot, amb aquesta finalitat, «[...] tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz [...]».<sup>26</sup> Dins del sistema institucional de l'ONU, aquesta funció s'atribueix de manera primordial al Consell de Seguretat,<sup>27</sup> al qual correspon determinar l'existència de qual-sevol amenaça per a la pau, trencament de la pau o acte d'agressió, fer recomanacions i adoptar les mesures oportunes.<sup>28</sup> A aquest efecte, el Consell de Seguretat pot decidir l'aplicació de mesures que no impliquin l'ús de la força armada i instar els membres de l'ONU a aplicar-les.<sup>29</sup> Aquest tipus de mesures pot comprendre, entre d'altres, la interrupció total o parcial de les comunicacions «radioelèctricas y otros medios de comunicacón», la qual cosa permet al Consell de Seguretat requerir als estats que interrompin la difusió de la informació falsa o manipulada que pugui representar una amenaça per a la pau i la seguretat internacionals. Tanmateix, l'adopció d'una resolució d'aquest tipus requereix el vot afirmatiu de tots els membres permanents del Consell de Seguretat —Estats Units, Rússia, França, Gran Bretanya i Xina—,<sup>30</sup> cosa que fa molt difícil portar-les a la pràctica.

En conseqüència, l'acció del Consell de Seguretat en relació amb l'ús de la desinformació i la propaganda com a amenaça per a la pau i la seguretat no ha pogut anar més enllà de fer recomanacions sobre temes que no plantegin discrepàncies entre els membres permanents. Aquest va ser el cas de la resolució titulada *Marco internacional amplio para refutar los argumentos terroristas*, adreçada específicament a contrarestar l'ús de la propaganda i la desinformació per part de l'Estat Islàmic de l'Iraq i el Llevant (EIIL o Daesh). Aquest document, elaborat pel Comitè contra el Terrorisme del mateix Consell de Seguretat, va definir un marc internacional ampli per a combatre eficaçment les formes amb què el Daesh i altres grups associats utilitzaven els seus arguments per a estimular, motivar i reclutar terceres persones perquè cometessin actes terroristes. Aquest marc s'estructurava en tres eixos fonamentals: mesures jurídiques i coercitives, d'acord amb el dret internacional, aliances publicoprivades i elaboració de

---

no intervenir en los asuntos de cualquier otro estado es condición esencial para asegurar la convivencia pacífica entre las naciones, ya que la práctica de cualquier forma de intervención, además de violar el espíritu y letra de la Carta, entraña la creación de situaciones atentatorias de la paz y la seguridad internacionales».

26. Article 1.1 de la Carta de les Nacions Unides.

27. Article 24.1 de la Carta de les Nacions Unides.

28. Article 39 de la Carta de les Nacions Unides.

29. Article 41 de la Carta de les Nacions Unides.

30. Article 27.3 de la Carta de les Nacions Unides.

contraarguments.<sup>31</sup> Al seu torn, aquests eixos es concretaven en propostes concretes que es mantenien en la mateixa línia d'altres declaracions i informes relatius al combat contra la desinformació, com, per exemple, la necessitat de conjuminar mesures preventives i mesures repressives amb la llibertat d'expressió, la millora dels mètodes de vigilància contra aquests continguts i el paper de l'autoregulació, i la constatació que, encara que l'ús indegut de les tecnologies de la informació i la comunicació ha tingut un paper destacat, no es pot menystenir la importància d'altres mitjans de comunicació. No s'afegeix res de nou, per tant, a les mesures contingudes en tantes altres declaracions i informes referents a la lluita contra la desinformació, fins i tot en una qüestió en la qual hi havia un posicionament unànim dels cinc membres permanents del Consell de Seguretat: la necessitat de combatre el Daesh. Tot plegat posa de manifest la insuficiència del sistema de seguretat de l'ONU en la prevenció o eliminació de la desinformació.

La capacitat del Consell de Seguretat per a respondre al desafiament que representa la desinformació a escala global és, doncs, limitada. Però, en termes generals, les possibilitats que ofereix la cooperació multilateral entre estats no van gaire més enllà. Cal reconèixer que els esforços per a combatre la propaganda bel·licista i la difusió de notícies falses o enganyoses que puguin alterar la pau i la seguretat internacionals, venen de lluny. En efecte, el 23 de setembre de 1936 tots els membres de la Societat de Nacions, entre ells la República Espanyola,<sup>32</sup> van signar a Ginebra la *International Convention concerning the Use of Broadcasting in the Cause of Peace* (Convenció Internacional Relativa a la Utilització de la Radiodifusió en la Causa de la Pau).<sup>33</sup> Acabada la Segona Guerra Mundial, i abans fins i tot de la Declaració Universal dels Drets Humans, l'Assemblea General de les Nacions Unides va aprovar la Resolució 110 (II), del 3 de novembre de 1947, sobre les mesures que s'havien de prendre contra la propaganda i els incitadors d'una nova guerra.<sup>34</sup> I encara caldria afegir la Convenció sobre el Dret Internacional de Rectificació, que fou adoptada per la Resolució 630 (VII) de l'Assemblea General, del 16 de desembre de 1952,<sup>35</sup> vigent des del

31. *Marco internacional amplio para refutar los argumentos terroristas*, Nova York, Consejo de Seguridad, resolució S/2017/375, 26 d'abril de 2017.

32. En el moment de la signatura, la delegació espanyola va formular la declaració següent: «La Delegació espanyola declara que el seu Govern es reserva el dret de posar fi per tots els mitjans possibles a la propaganda susceptible d'afectar l'ordre intern a Espanya i que comporti un incompliment de la Convenció, en cas que el procediment proposat per la Convenció no permeti mesures immediates per frenar aquest incompliment» (la traducció és nostra). Aquesta prevenció s'explica pel context de guerra civil existent quan tingué lloc aquesta signatura, la qual, tanmateix, va resultar ineficaç per a aturar la propaganda dels dos bàndols enfrontats.

33. *League of Nations Treaty Series*, vol. 186, p. 301; vol. 197, p. 394, i vol. 200, p. 557.

34. AG Res 110 (II), del 3 de novembre de 1947, *Measures to be taken against propaganda and the inciters of a new war*.

35. *United Nations Treaty Series*, vol. 435, p. 191.

24 d'agost de 1962. Aquests acords, tanmateix, si bé són plenament vigents, solament han estat ratificats per un nombre molt limitat d'estats, cosa que en redueix considerablement l'eficàcia. I, en acabat, el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, del 19 de desembre de 1966 (en endavant, PIDCP), va introduir de manera explícita la prohibició de la propaganda a favor de la guerra.

En principi, es podria dir que aquests tres textos —vigents en l'esfera internacional— configuren un corpus legal que determina la propaganda destinada a alterar la pau i la seguretat internacionals en un sentit ampli —incloent-hi, per tant, la difusió de notícies falses o enganyoses—, reforçat pel caràcter de norma imperativa del PIDCP com a tractat internacional ratificat i publicat oficialment en els països signants. La Convenció del 1936 recollia quatre compromisos mutus de les parts signants: prohibir i, si escau, aturar qualsevol emissió des del seu territori que pogués incitar la comissió d'actes incompatibles amb la seguretat del territori d'una part contractant (art. 1); assegurar que les emissions des d'emissores de ràdio situades al seu territori no constituïrien una incitació a la guerra contra una part contractant o actes similars (art. 2); prohibir o, si escau, fer cessar sense dilació en els seus territoris respectius tota emissió susceptible de perjudicar la bona entesa internacional per afirmacions la inexactitud de les quals sigui o hagi de ser coneguda per les persones responsables de la difusió, fins i tot quan aquesta inexactitud s'hagi fet evident després de la difusió<sup>36</sup> (art. 3), i vetllar perquè la informació que transmetin les emissores situades en el seu territori en matèria de relacions internacionals, sobretot en èpoques de crisi, hagi estat verificada prèviament per l'organisme competent (art. 4). Com es pot observar, les conductes descrites, i en particular la referència a «les afirmacions la inexactitud de les quals sigui o hagi de ser coneguda per les persones responsables de la difusió», es poden identificar directament amb la desinformació.

La Resolució 110 (II) no és tan detallada a l'hora de descriure les conductes que integren la propaganda de guerra, ja que no va més enllà de condemnar genèricament «toda propaganda, en cualquier país que se ejerza, destinada a provocar o alentar, o susceptible de provocar o alentar cualquier amenaza a la paz» i d'encoratjar els estats a utilitzar la publicitat i la propaganda per a promoure les relacions amistoses entre les nacions i difondre el desig de pau de tots els pobles. En canvi, introdueix un element important quan esmenta de manera explícita la necessitat de respectar la llibertat d'expressió. Així, la prohibició de la propaganda de guerra actua com un límit a la llibertat

36. «Les hautes parties contractantes s'engagent mutuellement à interdire et, le cas échéant, à faire cesser sans délai sur leurs territoires respectifs toute émission susceptible de nuire à la bonne entente internationale par des allegations dont l'inexactitude serait ou devrait être connue des personnes responsables de la diffusion.

»Elles s'engagent mutuellement en outre à veiller à ce que toute émission susceptible de nuire à la bonne entente internationale par des allegations inexactes soit corrigée le plus tôt possible par les moyens les plus efficaces, même si l'inexactitude n'est apparue que postérieurement à la diffusion.»

d'expressió, però, alhora, no es pot coartar la llibertat d'expressió utilitzant aquesta prohibició.

La Convenció del 1952, per la seva banda, té com a objectiu establir un dret de rectificació a favor dels estats, semblant al que tenen reconeguts els particulars en el dret intern, en cas que un estat difongui una informació falsa o perjudicial per a un altre estat.

Tanmateix, els mitjans per a fer efectius aquests mandats són molt limitats: la Convenció del 1936 és encara vigent, però només ha estat ratificada per una vintena d'estats al llarg de la seva història i, en qualsevol cas, no estableix un mecanisme de seguiment ni d'exigència de responsabilitat als possibles infractors, més enllà de la remissió als mitjans diplomàtics i als mecanismes de solució pacífica de controvèrsies en els casos de diferències entre les parts sobre la interpretació i l'aplicació de la Convenció.<sup>37</sup> Un problema semblant es produeix amb la Convenció sobre el Dret Internacional de Rectificació, vigent en un nombre exigü d'estats. Per la seva part, la Resolució 110 (II) és una disposició no vinculant, sens perjudici del seu valor hermenèutic.

Per tot això, es pot considerar que la previsió més eficaç contra la desinformació, a escala internacional, és la continguda en l'article 20.1 del PIDCP, que determina que la llei ha de prohibir la propaganda a favor de la guerra. Aquesta disposició es pot interpretar en relació amb les convencions del 1936 i el 1952 per a fer-la extensible a qualsevol amenaça per a la pau i la seguretat derivada de la difusió de notícies falses o enganyoses i per a establir la vinculació descrita abans entre prohibició de la propaganda de guerra i llibertat d'expressió. Tanmateix, cal tenir present que aquesta prohibició no és *self executing*, ja que l'establiment i l'aplicació de les normes que han de prohibir la propaganda de guerra es remeten a allò que estableixi cada estat. És a dir, la prevenció de la propaganda i la desinformació queda pràcticament en mans dels mateixos estats, que han d'aplicar en primer terme els mitjans de solució pacífica de controvèrsies reconeguts pel dret internacional públic, és a dir, la negociació, la conciliació, l'arbitratge o el recurs al Tribunal Internacional de Justícia. Si aquests mitjans no resulten eficaços, l'estat que és víctima d'aquest comportament pot recórrer a l'adopció de contramesures<sup>38</sup> destinades a restablir el respecte del dret i a exigir responsabilitat a l'Estat infractor, que queda obligat a cessar aquesta activitat, a oferir garanties de no-repetició i a reparar el perjudici causat.<sup>39</sup> Aquestes mesures no poden implicar en cap supòsit l'ús de la força, ja que difícilment l'emissió de propa-

37. Article 7 de la Convenció.

38. Gregorio GARZÓN CLARIANA, «Procedimientos de aplicación de las normas internacionales (VI). Aplicación forzosa: procedimientos descentralizados e institucionalizados», a Manuel Díez DE VELASCO, *Instituciones de derecho internacional público*, p. 1026.

39. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, Nova York, Naciones Unidas, Asamblea General, 2001, art. 28-31.



ganda o notícies falses es pot considerar una agressió armada, que justificaria l'excepció de la legítima defensa (art. 51 de la Carta de les Nacions Unides).

La possibilitat que una persona o una entitat particular emprengui accions contra un estat arran de la difusió de propaganda o notícies falses per a alterar la pau i la seguretat internacionals no es pot descartar *a priori* però resulta molt difícil d'aplicar en la pràctica, llevat que siguin els mateixos estats els qui regulin el tema. Si l'estat no ha fet aquest desplegament normatiu —com en el cas d'Espanya, per exemple—, és pràcticament impossible reclamar-li directament una responsabilitat per la difusió de propaganda o notícies falses, més enllà de la que li pugui correspondre per no haver fet la incorporació de la prohibició de la propaganda de guerra en l'ordenament jurídic intern (responsabilitat de l'estat legislador). Aquesta responsabilitat s'hauria d'exigir, tanmateix, davant dels tribunals nacionals, sens perjudici que, un cop exhaurits tots els recursos judicials interns, es pugui aconseguir un pronunciament del Comitè de Drets Humans que declari aquest incompliment del PIDCP per part de l'estat.

### 2.2.2. *Prohibició de la intervenció en assumptes interns*

La difusió de notícies falses o enganyoses pot incórrer també en una vulneració de la prohibició d'intervenir en assumptes interns d'altres estats; per exemple, quan un estat promogui la difusió de notícies falses o enganyoses amb la finalitat d'interferir en un procés electoral o en una crisi política d'un altre estat. En principi, aquesta conducta es podria considerar com un il·lícit internacional, amb els efectes exposats abans, però això podria acabar comportant unes conseqüències desproporcionades, raó per la qual algun autor ha proposat limitar la qualificació d'intervenció prohibida als casos de notícies falses en sentit estricte i deixar al marge els altres supòsits de desinformació.<sup>40</sup> No sembla, però, que aquest criteri pugui ser gaire útil, ja que no queda clar per quin motiu una informació totalment falsa ha de provocar necessàriament més dany que una informació que distorsioni uns fets reals, a banda que en alguns casos la distinció entre informació falsa i informació enganyosa pot ser molt difícil. Per aquests motius, a l'hora de determinar la possible exigència d'una responsabilitat internacional a un estat sembla preferible evitar formulacions generals i valorar de manera individualitzada les circumstàncies de cada cas i el dany produït.

En qualsevol cas, els estats han introduït la lluita contra la desinformació en les seves estratègies de defensa. A l'Estat espanyol, i després de llargs debats sobre aquesta qüestió,<sup>41</sup> el Consell de Seguretat Nacional ha aprovat un procediment d'actuació

40. Björnstjern BAADE, «Fake news and international law», Berlín, Berlin Potsdam Research Group «The International Rule of Law – Rise or Decline?», agost 2018 (KFG Working Paper Series; 18).

41. VEGETO DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL, *Procedimiento de actuación contra la desinfor-*

contra la desinformació que s'ha fet públic per mitjà de l'Ordre PCM/1030/2020.<sup>42</sup> Aquest procediment té per objecte garantir la participació d'Espanya en el Pla Europeu contra la Desinformació, del 2018, i bàsicament descriu les funcions dels òrgans, els organismes i les autoritats del Sistema de Seguretat Nacional en relació amb la lluita contra la desinformació, estableix mecanismes de prevenció, detecció, alerta precoç, anàlisi, resposta i avaluació, i determina una metodologia d'identificació, anàlisi i gestió de les situacions de desinformació.

### 2.2.3. *Les normes de «soft law»*

Les dificultats a l'hora d'emprendre una acció internacional institucionalitzada es veuen reflectides en l'adopció de normes de *soft law*. Les organitzacions internacionals promouen aquest tipus de normes —recomanacions, resolucions, declaracions— com una invitació als estats a comportar-se en un sentit determinat, amb la idea d'aconseguir un consens mínim que es pugui consolidar amb el temps.<sup>43</sup> Això permet als estats acceptar uns compromisos vagues i, mentrestant, mantenir intacta la seva competència per a dictar normes imperatives i imposar sancions.

Ara bé, atès que expressen un consens de la comunitat internacional, les normes de *soft law* poden oferir un cànon interpretatiu, tant de normes de dret internacional com de dret intern, que els pot acabar donant una gran influència. Un exemple clar en aquest sentit és la Declaració Universal dels Drets Humans, que si bé fou concebuda com un instrument no vinculant, ha esdevingut part del dret internacional general<sup>44</sup> a conseqüència del desplegament dels seus principis en diversos tractats internacionals d'àmbit universal i regional i en textos constitucionals, com la referència de l'article 10.2 de la Constitució espanyola. En aquesta mateixa línia, algun autor considera que aquest tipus de disposicions (que denomina «estàndards»), quan no es limiten a reproduir allò que s'estableix en altres instruments normatius, són autèntiques

mación, Madrid, Gobierno de España, Gabinete de la Presidencia del Gobierno, <[www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/procedimiento-actuacion-contradesinformacion](http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/procedimiento-actuacion-contradesinformacion)> (consulta: 10 març 2023).

42. «Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional», BOE, núm. 292, 5 de novembre de 2020, <[www.boe.es/eli/es/o/2020/10/30/pcm1030](http://www.boe.es/eli/es/o/2020/10/30/pcm1030)> (consulta: 10 març 2023).

43. Santiago RIPOL CARULLA, *Las libertades de información y de comunicación en Europa*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 26-27.

44. Emmanuel DECAUX, «Brève histoire juridique de la Déclaration universelle des droits de l'homme», *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, núm. 116 (2018), p. 839 i seg.

normes de dret internacional públic, malgrat que no estiguin incloses en el sistema de fonts establert en l'article 38 de l'Estatut del Tribunal Internacional de Justícia.<sup>45</sup>

En l'àmbit de la desinformació, el document més important aprovat fins ara ha estat la *Declaración conjunta sobre libertad de expresión y «noticias falsas»* («fake news»), *desinformación y propaganda*,<sup>46</sup> signada a Viena el 3 de març de 2017 pel relator especial de l'ONU per a la llibertat d'opinió i expressió, la representant per a la llibertat dels mitjans de comunicació de l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE), el relator especial de l'Organització d'Estats Americans (OEA) per a la llibertat d'expressió i la relatora especial sobre llibertat d'expressió i accés a la informació de la Comissió Africana de Drets Humans i dels Pobles (CADHP), amb la col·laboració de les organitzacions Article 19 i Center for Law and Democracy (en endavant, Declaració de Viena). La Declaració de Viena és rellevant pel consens que representa a escala internacional i també perquè estableix alguns criteris que poden servir amb una finalitat hermenèutica. Així, d'entrada no aborda la desinformació des del punt de vista de la intencionalitat dels seus promotors —criteri seguit en les institucions europees—, sinó a partir del resultat, és a dir, la creació de confusió en la població que comporta la vulneració dels drets garantits per la llibertat d'opinió i expressió:

[...] la desinformación y la propaganda a menudo se diseñan e implementan con el propósito de confundir a la población y para injerir en el derecho del público a saber y en el derecho de las personas a buscar y recibir, y también transmitir, información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, que son derechos alcanzados por las garantías legales internacionales de los derechos a la libertad de opinión y expresión.

Ara bé, després d'aquesta consideració general, els redactors de la Declaració de Viena posen èmfasi en el fet que «algunas modalidades de desinformación y propaganda podrían dañar la reputación y afectar la privacidad de personas, o instigar la violencia, la discriminación o la hostilidad hacia grupos identificables de la sociedad». No obstant això, aquestes consideracions només tenen valor hermenèutic.

45. Eibe RIEDEL, «Standards and sources: farewell to exclusivity of the sources triad in international law?», *European Journal of International Law*, vol. 2, núm. 2 (1991), p. 58 i seg.

46. *Declaración conjunta sobre libertad de expresión y «noticias falsas»* («fake news»), *desinformación y propaganda*, Viena, Organización de los Estados Americanos, 3 de març de 2017, <[www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2)> (consulta: 25 abril 2020).

#### 2.2.4. Actes unilaterals dels estats

L'escàs desenvolupament de la protecció de la desinformació a escala internacional manté en mans dels estats, per tant, l'adopció de les mesures imperatives contra la desinformació. Amb aquest propòsit, s'ha desplegat un ampli ventall d'accions, des de la creació de grups de treball i l'impuls d'iniciatives d'alfabetització mediàtica fins a la imposició de sancions.<sup>47</sup> D'aquestes actuacions, les més significatives han estat les lleis específiques que s'han adoptat en diversos estats, generalment vinculades amb la protecció de la seguretat nacional i la prevenció dels discursos d'odi. Alemanya va iniciar aquesta tendència amb la *Netzdurchsetzungsgesetz* (Llei sobre les xarxes socials, més coneguda com a NetzDG), aprovada l'1 de setembre de 2017,<sup>48</sup> que estableix un procediment ràpid per a retirar el contingut considerat il·legal de les xarxes socials i atribueix aquesta responsabilitat als operadors de plataformes en línia amb més de dos milions d'usuaris. Aquesta llei, que ja ha comportat la imposició d'una multa de dos milions d'euros a Facebook,<sup>49</sup> ha estat objecte de crítiques severes des d'àmbits professionals i acadèmics, en els quals es veu com una forma de censura.<sup>50</sup> De fet, no és gens estrany que aquesta llei hagi estat seguida amb interès per règims autoritaris com el rus, on la llei alemanya hauria servit d'inspiració per a diverses iniciatives legislatives sobre la fiabilitat de les informacions en els agregadors d'informació (propietaris dels motors de cerca) i la informació falsa (llei sobre la informació falsa), juntament amb la modificació del Codi penal rus per a tipificar l'elogi dels crims nazis, la difusió d'informacions conscientment falses sobre el paper de l'URSS en la Segona Guerra Mundial i les acusacions falses d'extremisme contra funcionaris russos.<sup>51</sup>

Un altre exemple rellevant és la Llei francesa relativa a la lluita contra la manipulació de la informació,<sup>52</sup> aprovada el 22 de desembre de 2018 després d'una agita-

47. Vegeu informació actualitzada sobre les mesures adoptades pels estats contra la desinformació a Daniel FUNKE i Daniela FLAMINI, «A guide to anti-misinformation actions around the world», *Poynter*, <[www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/](http://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/)> (consulta: 24 maig 2020).

48. El text de la NetzDG en versió anglesa es pot consultar a <<https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1245>> (consulta: 10 març 2023).

49. «Germany fines Facebook for underreporting hate speech complaints», *Deutsche Welle* (DW), 7 de febrer de 2019, <[www.dw.com/en/germany-fines-facebook-for-underreporting-hate-speech-complaints/a-49447820](http://www.dw.com/en/germany-fines-facebook-for-underreporting-hate-speech-complaints/a-49447820)> (consulta: 24 maig 2020).

50. Vegeu Heidi TWOREK i Paddy LEERSEN, *An analysis of Germany's NetzDG Law*, Transatlantic Working Group, 15 d'abril de 2019, <[www.ivir.nl/publicaties/download/NetzDG\\_Tworek\\_Leerssen\\_April\\_2019.pdf](http://www.ivir.nl/publicaties/download/NetzDG_Tworek_Leerssen_April_2019.pdf)> (consulta: 10 març 2023), i ARTICLE 19, *Germany: the act to improve enforcement of the Law in social networks* (en línia), Londres, Article 19, agost 2017, <[www.article19.org/wp-content/uploads/2017/09/170901-Legal-Analysis-German-NetzDG-Act.pdf](http://www.article19.org/wp-content/uploads/2017/09/170901-Legal-Analysis-German-NetzDG-Act.pdf)> (consulta: 24 maig 2020).

51. Vegeu Andrei RICHTER, *La désinformation dans les médias selon le droit russe*, Estrasburg, Observatoire Européen de l'Audiovisuel, juny 2019 (IRIS Extra).

52. *Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information*.

da tramitació en seu parlamentària. Si la Llei alemanya persegueix essencialment els discursos d'odi, en aquest cas l'objecte és preservar la sobirania nacional i evitar les interferències que puguin confondre l'opinió pública, en particular si provenen de l'estranger.<sup>53</sup> Amb aquesta finalitat, la Llei francesa institueix un procediment judicial d'urgència que permet denunciar les informacions falses en període electoral, atribueix al Conseil Supérieur de l'Audiovisuel la potestat d'interrompre les emissions procedents de tercers països i estableix l'obligació dels operadors de plataformes en línia de col·laborar amb les autoritats en la lluita contra la difusió d'informacions falses.

### 2.3. LA UNIÓ EUROPEA: CAP A UN NOU PARADIGMA D'INTERVENCIÓ EN LA PREVENCIÓ DE LA DESINFORMACIÓ

Dins del conjunt de les actuacions dutes a terme per estats i organitzacions internacionals en relació amb la prevenció de la desinformació, ocupen un lloc singular les que han estat impulsades per la Unió Europea. Com tothom sap, la Unió és una organització d'integració que, com a tal, pot aprovar normes adreçades no solament als estats que en formen part, sinó també al conjunt de persones físiques i jurídiques que són nacionals d'aquests estats. L'àmbit d'aplicació d'aquestes normes està determinat per les competències que la Unió Europea té reconegudes en els seus tractats constitutius, modulades a través dels principis de subsidiarietat, proporcionalitat i suficiència de mitjans. Ras i curt, això significa que la Unió ha d'actuar en l'àmbit de les seves competències materials, en la mesura que sigui necessària i quan l'actuació a escala de la Unió pugui ser més eficaç que la que es dugui a terme en cadascun dels estats.

La intervenció de la Unió Europea en l'àmbit de la desinformació —que en un primer moment va tenir un enfocament limitat a la defensa pròpia davant les informacions falses difoses en el context de l'annexió de Crimea i en el del Brexit— ha evolucionat ràpidament, d'acord amb els principis esmentats, cap a l'establiment d'un sistema de protecció contra aquest fenomen a escala europea. Aquest sistema es basa en la coregulació, és a dir, un codi de conducta aprovat per la Unió com a norma de *soft law* i basat en la seva acceptació voluntària per part de professionals i altres entitats interessades. La validesa d'aquest tipus d'actes ha estat reconeguda pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea donant prioritat al contingut dels actes sobre la forma, amb la condició que aquests actes puguin entrar dins l'àmbit de competències de la

53. Vegeu Marine GUILLAUME, *Strategic Analysis 2/2019: Combating the manipulation of information – a French case*, Hèlsinki, European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2019, <[www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2019/05/HybridCoE\\_SA\\_Combating-the-manipulation-of-information.pdf](http://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2019/05/HybridCoE_SA_Combating-the-manipulation-of-information.pdf)> (consulta: 10 novembre 2019).

Unió Europea i reuneixin uns determinats requisits de fons, en particular la publicació al *Diari Oficial de la Unió Europea*.<sup>54</sup>

El primer d'aquests codis va ser el Codi de bones pràctiques contra la desinformació, subscrit el mes d'octubre del 2018 per la Comissió Europea amb Facebook, Google, Microsoft, Mozilla i set associacions comercials europees,<sup>55</sup> i el seguiment del qual es fa a través d'uns informes d'autoavaluació. Tot i que el seguiment d'aquest codi es va considerar satisfactori, arran de l'experiència amb la COVID-19 es van detectar diverses fallades que van portar a revisar el conjunt del sistema. Així, es va observar que l'aplicació del Codi s'havia dut a terme de manera incompleta i inconsistent per part dels estats, que mancaven indicadors de seguiment i plataformes de dades per a la investigació sobre desinformació, i que calia, a més, impulsar la participació de tots els sectors implicats, incloent-hi el publicitari. Aquesta revisió va portar a aprovar el Codi reforçat de bones pràctiques en matèria de desinformació 2022, aprovat el 16 de juny de 2022.<sup>56</sup> Aquest nou codi ha ampliat el nombre de participants respecte al del 2018 per a incloure no solament les grans plataformes, sinó totes les entitats que hi estiguin interessades (i fins i tot organitzacions no governamentals, com RSF), i es basa en l'acceptació voluntària de les seves condicions per part de les entitats participants. El seu contingut es pot sintetitzar en sis punts clau: la revisió de la publicitat lligada a la desinformació (és a dir, evitar que la difusió de missatges publicitaris es pugui beneficiar de l'impacte de les notícies falses) i la definició d'allò que és propaganda política; la garantia de la integritat dels serveis, amb la determinació d'allò que és un comportament manipulador intolerable en la prestació de serveis de comunicació audiovisual (difusió de notícies falses, ús de bots, etc.); l'apoderament dels usuaris, que inclou l'alfabetització mediàtica i les millores en l'arquitectura i les eines que estan a la seva disposició; l'apoderament de la comunitat científica; l'apoderament dels *fact checkers* (verificadors de fets), i l'establiment del Website Transparency Center com a referent comú per a garantir la transparència i la responsabilitat en la lluita contra la desinformació.

Aquest codi de bones pràctiques s'aplica en el marc del dret de la Unió Europea i dels ordenaments nacionals i, en aquest sentit, cal fer referència, de manera especial, a les mesures d'harmonització legislativa introduïdes en la Directiva de serveis de

---

54. Ricardo ALONSO GARCÍA, *Sistema jurídico de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2010, p. 140-146.

55. EUROPEAN COMMISSION, *Code on practice on disinformation*, Brussel·les, European Commission, 2018, <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>> (consulta: 10 març 2023).

56. EUROPEAN COMMISSION, *The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022*, Brussel·les, European Commission, 2022, <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>> (consulta: 10 març 2023).

comunicació audiovisual mitjançant la Directiva 2018/1808, del 14 de novembre,<sup>57</sup> algunes de les quals incideixen directament sobre la prevenció de la desinformació. A propòsit d'això, cal esmentar l'ampliació de l'àmbit de la Directiva de serveis de comunicació audiovisual a les xarxes socials i la introducció en aquesta, com a objectius, de la promoció de l'autoregulació, l'increment de la transparència quant a la titularitat dels mitjans, el reforç de l'alfabetització mediàtica o l'establiment de mecanismes de cooperació a escala europea entre les autoritats reguladores dels diferents estats membres de la Unió. En definitiva, es planteja des de la Unió Europea un sistema de prevenció de la desinformació alternatiu a les lleis *ad hoc* aprovades a França, Alemanya o Rússia, en el qual són els mateixos sectors socials i professionals afectats els que han de vetllar per evitar el deteriorament de la qualitat informativa, i els estats han d'intervenir només de manera subsidiària a l'hora de garantir que aquesta actuació de prevenció es dugui a terme amb les garanties necessàries en un sistema democràtic.

Es tracta, en definitiva, de reproduir a cada estat el sistema de prevenció de la desinformació establert a tota la Unió Europea. Així s'ha fet a l'Estat espanyol amb la Llei general de comunicació audiovisual,<sup>58</sup> que ha previst l'aprovació de codis de conducta en els àmbits estatal i autonòmic que abordin, entre d'altres, el tema de la desinformació. A Catalunya, ja l'any 2005 la Llei de comunicació audiovisual de Catalunya va establir la veracitat informativa com un dels seus principis.<sup>59</sup> Actualment s'està treballant en un nou projecte de llei que inclourà la prevenció de la desinformació a través de l'autoregulació i la coregulació en línia amb els principis fixats per la Unió Europea.

57. «Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado», *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L363, 28 de novembre de 2018.

58. Article 15.4j de la Llei 13/2022, del 7 de juliol, general de la comunicació audiovisual.

59. Articles 4 i 7 de la Llei 22/2005, del 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya.