



ALTA REPRESENTANTE
DE LA UNIÓN PARA
ASUNTOS EXTERIORES Y
POLÍTICA DE SEGURIDAD

Bruselas, 5.12.2018
JOIN(2018) 36 final

**COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO
EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL
COMITÉ DE LAS REGIONES**

Plan de Acción contra la desinformación

1. INTRODUCCIÓN

La libertad de expresión es un valor fundamental de la Unión Europea, consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en las constituciones de los Estados miembros. Nuestras sociedades democráticas abiertas dependen de la capacidad de los ciudadanos para acceder a una información variada y verificable que les permita formarse una opinión sobre diferentes cuestiones políticas. De este modo, los ciudadanos pueden participar con conocimiento de causa en los debates públicos y expresar su voluntad mediante procesos políticos libres y limpios. Estos procesos democráticos se ven cada vez más cuestionados por la propagación deliberada, a gran escala y sistemática de desinformación.

La desinformación se define como «información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población, y que puede causar un perjuicio público»¹. El perjuicio público incluye las amenazas a los procesos democráticos, así como a bienes públicos tales como la salud, el medio ambiente o la seguridad de los ciudadanos de la Unión. La desinformación no incluye los errores involuntarios, la sátira y la parodia, ni las noticias y comentarios partidistas claramente identificados. Las acciones incluidas en el presente Plan de Acción solo se dirigen a los contenidos de desinformación que tienen carácter legal con arreglo a la legislación nacional o de la Unión y se entenderán sin perjuicio de la legislación de la Unión o de cualquiera de los Estados miembros que pueda ser aplicable, incluidas las normas sobre contenidos ilícitos².

Tras el ataque con sustancias químicas ocurrido en Salisbury y las conclusiones correspondientes del Consejo Europeo³, la Comisión y la Alta Representante presentaron una Comunicación conjunta sobre el aumento de la resiliencia frente a las amenazas híbridas⁴ que ponía de relieve la comunicación estratégica como ámbito prioritario para seguir trabajando. Posteriormente, el Consejo Europeo invitó «a la Alta Representante y a la Comisión a que, a más tardar en diciembre de 2018, en cooperación con los Estados miembros y en consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2015, presenten un plan de acción con propuestas concretas para ofrecer una respuesta coordinada de la UE al desafío de la desinformación, en el que se prevean los mandatos oportunos y recursos suficientes para los equipos del Servicio Europeo de Acción Exterior encargados de las comunicaciones estratégicas»⁵.

El presente Plan de Acción responde al llamamiento del Consejo Europeo en favor de medidas para «proteger los sistemas democráticos de la Unión y combatir la desinformación, también en el contexto de las próximas elecciones europeas»⁶. Se basa en las iniciativas existentes de la Comisión y en los trabajos del Grupo de Trabajo sobre Comunicación Estratégica del Este del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE); establece las medidas que deben adoptar la Comisión y la Alta Representante, con la asistencia del SEAE, en

¹ Comunicación sobre la lucha contra la desinformación en línea, COM(2018) 236.

² La Comisión propuso medidas específicas para abordar la propagación de contenidos ilícitos en línea, incluida la Recomendación sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea [C(2018) 1177]. Véase también la propuesta de Reglamento sobre la prevención de la difusión de contenidos terroristas en línea [COM(2018) 640] así como la revisión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual acordada el 6 de noviembre de 2018.

³ Conclusiones del Consejo Europeo de 22 de marzo de 2018.

⁴ JOIN(2018) 16.

⁵ Conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2018.

⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de octubre de 2018.

cooperación con los Estados miembros y el Parlamento Europeo e incluye las aportaciones de los Estados miembros, en particular a través de los debates en el Consejo⁷, los Comités de Representantes Permanentes I y II, en el Comité Político y de Seguridad, los grupos de trabajo pertinentes del Consejo y las reuniones de los directores de comunicación estratégica y los directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores. También tiene en cuenta la cooperación con socios clave de la Unión, incluida la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el G7⁸.

La Comunicación sobre la lucha contra la desinformación en línea («Comunicación de abril») puso de relieve el papel clave desempeñado por la sociedad civil y el sector privado (en particular, las plataformas de redes sociales) para abordar el problema de la desinformación. Con posterioridad, en septiembre de 2018, las plataformas en línea y el sector de la publicidad acordaron un código de buenas prácticas destinado a aumentar la transparencia en línea y proteger a los ciudadanos, especialmente con vistas a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019, pero también con una perspectiva a más largo plazo. Ahora es esencial que estos agentes cumplan los objetivos fijados por la Comisión en abril y que se atengan estrictamente al Código de buenas prácticas⁹. Además, se está desarrollando una red independiente de verificadores de datos para aumentar la capacidad de detectar y exponer la desinformación, y se realizan esfuerzos sostenidos a nivel nacional y de la Unión para apoyar la alfabetización mediática.

El presente Plan de Acción va acompañado de un informe sobre la Comunicación de abril¹⁰ que expone los avances realizados en las distintas acciones, especialmente en lo que se refiere al Código de buenas prácticas; al fomento de un ecosistema en línea seguro, fiable y responsable; a las actividades relacionadas con la sensibilización y la alfabetización mediática; así como al apoyo a unos medios de comunicación independientes y al periodismo de calidad.

En 2015 el Consejo Europeo reconoció por primera vez la amenaza de las campañas de desinformación en línea, al pedir a la Alta Representante que abordara las campañas de desinformación de Rusia. El Grupo de Trabajo sobre Comunicación Estratégica del Este se creó para abordar esta cuestión y sensibilizar al respecto. Además, la Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas¹¹ creó la Célula de fusión de la UE contra las amenazas híbridas, en el seno del SEAE, para que actuara como centro único de análisis de las amenazas híbridas. También dio lugar a la creación del Centro de excelencia para la lucha

⁷ Véase el debate político sobre «La lucha contra la propagación de la desinformación en línea: retos para el ecosistema de los medios de comunicación» y las Conclusiones del Consejo de 27 de noviembre de 2018.

⁸ En el compromiso de Charlevoix sobre la defensa de la democracia frente a las amenazas extranjeras, los líderes del G7 se comprometieron a tomar medidas concertadas para responder a los agentes extranjeros que tratan de socavar nuestras sociedades e instituciones democráticas, nuestros procesos electorales, nuestra soberanía y nuestra seguridad.

⁹ Véanse también las conclusiones del Consejo de 27 de noviembre de 2018.

¹⁰ COM(2018) 794.

¹¹ Aunque las definiciones de «amenaza híbrida» varían y deben ser flexibles para responder a su naturaleza cambiante, el concepto abarca el conjunto de actividades intimidatorias y subversivas, métodos convencionales y no convencionales (es decir, diplomáticos, militares, económicos y tecnológicos) que pueden ser utilizados de manera coordinada por agentes estatales o no estatales para alcanzar objetivos específicos, pero que no alcanzan el umbral de una guerra declarada oficialmente. Suelen aprovecharse las vulnerabilidades del objetivo y se genera ambigüedad para obstaculizar los procesos decisivos. Las campañas de desinformación a gran escala a través de las redes sociales para controlar el discurso político o para radicalizar, reclutar y manipular a individuos que actúan como agentes interpuestos, pueden constituir vectores de estas amenazas híbridas. Véase JOIN(2016) 18.

contra las amenazas híbridas, que comparte las mejores prácticas y apoya las actividades de la Unión y de la OTAN en este ámbito.

Con vistas a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 y a más de 50 elecciones presidenciales, nacionales, locales o regionales que se celebrarán en los Estados miembros de aquí a 2020, es urgente intensificar los esfuerzos para garantizar unos procesos democráticos libres y limpios. Las amenazas que afectan a la democracia en cualquier Estado miembro pueden perjudicar a la Unión en su conjunto. Además, la desinformación a menudo tiene como objetivo a las instituciones europeas y a sus representantes, y busca socavar el propio proyecto europeo en general. El 12 de septiembre de 2018, la Comisión adoptó medidas¹² para garantizar unas elecciones europeas libres y justas y recomendó aplicar sanciones, si es necesario, incluido en el caso de utilización ilegal de datos personales para influir en el resultado de las elecciones¹³. Además, es urgente que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para preservar la integridad de sus sistemas e infraestructuras electorales y que las sometan a prueba antes de las elecciones europeas.

Las campañas de desinformación, en particular por parte de terceros países, suelen formar parte de la guerra híbrida¹⁴, lo que implica ataques informáticos y el pirateo de redes¹⁵. Las pruebas demuestran que agentes de Estados extranjeros despliegan cada vez más estrategias de desinformación para influir en los debates sociales, crear divisiones e interferir en la toma de decisiones democráticas. Estas estrategias se dirigen no solo a los Estados miembros, sino también a los países socios de la vecindad oriental, así como a los países vecinos meridionales, a los de Oriente Medio y África.

En el contexto de varias elecciones y referendos en la UE¹⁶ se ha detectado desinformación producida o difundida por fuentes rusas. Las campañas de desinformación relacionadas con la guerra en Siria¹⁷, el derribo del vuelo MH-17 en el este de Ucrania¹⁸ y el uso de armas químicas en el ataque de Salisbury¹⁹ están bien documentadas.

¹² Para un panorama completo de las medidas, véase la Comunicación sobre la garantía de unas elecciones europeas libres y justas, COM(2018) 637 final.

¹³ Estas sanciones se añaden a las previstas en el Reglamento general de protección de datos [Reglamento (CE) n.º 2016/679].

¹⁴ Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas: una respuesta de la Unión Europea, JOIN(2016) 18 final.

¹⁵ Estos ataques informáticos pueden incluir intrusiones específicas para hacerse con información sensible para luego filtrarla o con fines similares, el pirateo de cuentas de redes sociales, el control de cuentas en redes sociales mediante ordenadores zombies y la alteración de los sistemas informáticos de, por ejemplo, empresas de radiodifusión o comités electorales.

¹⁶ Véase, por ejemplo, el informe del Centro de Análisis, Previsión y Estrategia y del Instituto de Investigación Estratégica de la Escuela Militar de Francia:
https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/information_manipulation_rvb_cle838736.pdf.

¹⁷ Declaración conjunta de 17 países miembros de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) sobre los ataques químicos en Duma, Siria:
<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/manipulation-of-information/article/syria-chemical-attacks-in-douma-7-april-joint-statement-by-france-and-16-other>.

¹⁸ Con respecto a la campaña de desinformación sobre el vuelo MH-17, véase Grupo de trabajo sobre comunicación estratégica del este: <https://euvsdisinfo.eu/mh17-time-is-running-out-for-disinformation/> y <https://euvsdisinfo.eu/flight-mh-17-three-years-on-getting-the-truth-out-of-eastern-ukraine/>, así como la declaración del equipo conjunto de investigación: <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-crash/@104053/reaction-jit-to/>.

¹⁹ <https://euvsdisinfo.eu/timeline-how-russia-built-two-major-disinformation-campaigns/>. Sobre la manipulación informática rusa dirigida a la OPAQ en La Haya, véase:
<https://www.government.nl/latest/news/2018/10/04/netherlands-defence-intelligence-and-security-service-disrupts-russian-cyber-operation-targeting-opcw>.

2. **COMPRENDER LAS AMENAZAS QUE REPRESENTA LA DESINFORMACIÓN Y REFORZAR LA RESPUESTA EUROPEA**

La desinformación es una amenaza cambiante que requiere esfuerzos continuos con respecto a los actores pertinentes, los vectores, las herramientas, los métodos, los objetivos prioritarios y el impacto. Algunas formas, especialmente la desinformación impulsada por el Estado, son analizadas por la Célula de fusión de la UE contra las amenazas híbridas, en cooperación con los Grupos operativos de comunicación estratégica del SEAE y con el apoyo de los servicios de los Estados miembros.

Los agentes que están detrás de la desinformación pueden ser internos, pues actúan desde dentro de los Estados miembros, o externos, incluidos agentes estatales (o patrocinados por Gobiernos) y no estatales. Según determinados informes²⁰, más de 30 países utilizan desinformación e influyen en actividades de diferentes formas, incluso en sus propios países. El uso de la desinformación por parte de agentes dentro de los Estados miembros es una fuente creciente de preocupación en toda la Unión. También se han notificado casos de desinformación por parte de agentes no estatales en la Unión, por ejemplo en relación con la vacunación²¹. Por lo que se refiere a los agentes externos, las pruebas son sólidas en el caso de Rusia. Sin embargo, otros terceros países también aplican estrategias de desinformación, pues han aprendido rápidamente de los métodos de Rusia.

Según la célula de fusión de la UE contra las amenazas híbridas, la desinformación por parte de Rusia²² supone la mayor amenaza para la UE pues es sistemática, cuenta con recursos suficientes y tiene una escala diferente a la de otros países. En términos de coordinación, nivel de los objetivos e implicaciones estratégicas, la desinformación procedente de Rusia forma parte de una amenaza híbrida más amplia que utiliza una serie de herramientas, instrumentos y agentes no estatales.

Es probable que las constantes campañas específicas de desinformación contra la Unión, sus instituciones y sus políticas aumenten hasta las elecciones al Parlamento Europeo de 2019. **Esto requiere una actuación urgente e inmediata para proteger a la Unión, a sus instituciones y a sus ciudadanos contra la desinformación.**

Las redes sociales se han convertido en medios importantes para la difusión de desinformación e incluso en algunos casos, como el de Cambridge Analytica, para hacer llegar contenidos de desinformación a usuarios específicos, identificados por el acceso y el uso no autorizados de datos personales, con el objetivo último de influir en los resultados electorales. Datos recientes muestran que los servicios de mensajería privada se utilizan cada vez más para propagar desinformación²³. Entre las técnicas utilizadas se incluyen la manipulación de vídeos («falsificaciones profundas») y la falsificación de documentos oficiales; el uso de programas informáticos automatizados en internet (ordenadores zombis) para difundir y amplificar contenidos polémicos y debates en las redes sociales; los ataques de troles contra perfiles de redes sociales; y el robo de información. Al mismo tiempo, métodos más tradicionales como la televisión, los periódicos, los sitios web y los correos electrónicos

²⁰ Véase <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2017>.

²¹ Véanse COM(2018) 245 y COM(2018) 244.

²² La doctrina militar rusa reconoce explícitamente la guerra de la información como uno de sus ámbitos: <https://www.rusemb.org.uk/press/2029>.

²³ Según la Universidad de Oxford, este año las plataformas de mensajería directa han albergado campañas de desinformación en al menos 10 países.

en cadena siguen desempeñando un papel importante en muchas regiones. Las herramientas y técnicas utilizadas cambian rápidamente por lo que **la respuesta debe evolucionar con la misma rapidez.**

Además de actuar dentro de los Estados miembros y a escala de la Unión, la Unión tiene un gran interés en colaborar con sus socios en tres regiones prioritarias: la vecindad oriental y meridional de la Unión y los Balcanes occidentales. Exponer la desinformación que afecta a los países vecinos de la Unión es complementario a la lucha contra el problema dentro de la Unión.

El SEAE ha creado grupos operativos de comunicación estratégica específicos, compuestos por expertos con competencias lingüísticas y conocimientos pertinentes, para abordar la cuestión y elaborar estrategias de respuesta. Están colaborando estrechamente con los servicios de la Comisión para lograr un enfoque de comunicación coordinado y coherente en las diferentes regiones.

Basándose en el Plan de acción sobre comunicación estratégica, adoptado el 22 de junio de 2015, el mandato del Grupo de Trabajo sobre Comunicación Estratégica del Este comprende tres líneas de acción: i) comunicación eficaz y promoción de las políticas de la Unión para con los países vecinos del este; ii) refuerzo del entorno mediático general en los países vecinos del este y en los Estados miembros, incluido apoyo a la libertad de los medios de comunicación y fortalecimiento de los medios de comunicación independientes; iii) mejora de la capacidad de la Unión para prever, abordar y responder a las actividades de desinformación de Rusia. En respuesta a las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2015 y junio de 2017, el SEAE creó dos grupos de trabajo adicionales, uno para los Balcanes occidentales²⁴ y otro para los países de Oriente Próximo, el norte de África y la región del Golfo²⁵.

Desde su creación, el Grupo de Trabajo sobre Comunicación Estratégica del Este ha difundido eficazmente información sobre las políticas de la Unión en la vecindad oriental, principalmente a través de campañas. Además, ha catalogado, analizado y puesto en el punto de mira más de 4 500 ejemplos de desinformación por parte de Rusia, descubriendo numerosos casos, incrementado la sensibilización y exponiendo las herramientas, técnicas e intenciones de las campañas de desinformación. El Grupo se centra en los países de la Asociación Oriental y en los medios de comunicación nacionales e internacionales rusos, y su enfoque consiste en exponer, sobre la base de las pruebas recogidas, las tendencias, discursos, métodos y canales utilizados, y en sensibilizar al público al respecto.

Por consiguiente, debe mantenerse el mandato del Grupo de Trabajo sobre Comunicación Estratégica del Este y revisar el mandato de los otros dos grupos de trabajo sobre comunicación estratégica (Balcanes occidentales y países meridionales) a la luz de la creciente escala e importancia de las actividades de desinformación en esas regiones y de la necesidad de concienciar sobre los efectos adversos de la desinformación.

3. ACCIONES PARA UNA RESPUESTA COORDINADA DE LA UNIÓN A LA DESINFORMACIÓN

²⁴ Conclusiones del Consejo sobre la ampliación y el proceso de estabilización y asociación, de 15 de diciembre de 2015.

²⁵ Conclusiones del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo, de 19 de junio de 2017.

La lucha contra la desinformación requiere determinación política y una acción unificada que movilice a todas las ramas de las Administraciones públicas (incluidos quienes se encargan de la lucha contra las amenazas híbridas, la seguridad informática, la inteligencia y la comunicación estratégica, la protección de datos, el sistema electoral, las autoridades policiales y judiciales y las autoridades que rigen los medios de comunicación). Esto debe hacerse en estrecha cooperación con socios afines en todo el mundo así como entre las instituciones de la Unión, los Estados miembros, la sociedad civil y el sector privado, especialmente las plataformas en línea.

La respuesta coordinada a la desinformación presentada en el presente Plan de Acción se basa en cuatro pilares:

1. Mejora de la capacidad de las instituciones de la Unión para detectar, analizar y exponer la desinformación.
2. Refuerzo de las respuestas coordinadas y conjuntas a la desinformación.
3. Movilización del sector privado para combatir la desinformación.
4. Aumento de la sensibilización y la capacidad de respuesta de la sociedad.

PILAR 1: MEJORA DE LA CAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN PARA DETECTAR, ANALIZAR Y EXPONER LA DESINFORMACIÓN

Para abordar eficazmente la amenaza que supone la desinformación es necesario reforzar los grupos de trabajo sobre comunicación estratégica del SEAE, las Delegaciones de la Unión y la Célula de fusión de la UE contra las amenazas híbridas, asignándoles personal adicional especializado, como expertos en minería de datos y en análisis para tratar los datos pertinentes. También es importante contratar servicios adicionales de seguimiento de los medios de comunicación para abarcar una gama más amplia de fuentes e idiomas, así como investigaciones y estudios adicionales sobre el alcance y el impacto de la desinformación. Además, es necesario invertir en instrumentos analíticos como, por ejemplo, programas informáticos específicos para explotar, organizar y compilar grandes cantidades de datos digitales.

El refuerzo de los equipos de comunicación estratégica del SEAE se hará en dos etapas.

A corto plazo, se espera que el presupuesto para comunicación estratégica se duplique ampliamente²⁶ en 2019, lo que irá acompañado de un refuerzo de al menos 11 puestos antes de las elecciones europeas. A medio plazo²⁷, se solicitarán puestos adicionales de funcionarios permanentes para los equipos estratégicos de comunicación y para la Célula de fusión de la UE contra las amenazas híbridas, destinados en la sede, así como nuevos puestos en las Delegaciones en los países vecinos, para totalizar unos 50 a 55 nuevos miembros de plantilla durante los próximos dos años.

Se obtendrán nuevas sinergias entre los servicios de la Comisión y el SEAE, por ejemplo mediante el uso compartido de herramientas o el diseño de las campañas de comunicación.

Los análisis de amenazas y la evaluación de la información confidencial constituyen la base del trabajo en materia de desinformación. La experiencia del Centro de Inteligencia y

²⁶ Los actuales debates sobre el presupuesto de 2019 prevén un aumento desde 1,9 millones EUR en 2018 a 5 millones en 2019.

²⁷ Mediante enmiendas al presupuesto de 2019 o en el proyecto de presupuesto de 2020.

de Situación de la Unión Europea debe aprovecharse plenamente para analizar el carácter evolutivo de las campañas de desinformación.

Los grupos de trabajo sobre comunicación estratégica colaborarán estrechamente con las Delegaciones de la Unión y la Comisión para luchar contra la desinformación, en particular con la red interna contra la desinformación, creada en el seno de la Comisión a raíz de la Comunicación de abril²⁸.

Los Estados miembros deben complementar y respaldar las acciones de las instituciones de la Unión incrementando sus capacidades nacionales y apoyando los aumentos de recursos necesarios para las instituciones de la Unión.

Acción 1: Con vistas a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 en particular, pero también con una perspectiva a más largo plazo, la Alta Representante, en cooperación con los Estados miembros, reforzará los grupos de trabajo sobre comunicación estratégica y las Delegaciones de la Unión a través de personal adicional y de los nuevos instrumentos necesarios para detectar, analizar y exponer las actividades de desinformación. Los Estados miembros tendrán, en su caso, que mejorar también su capacidad nacional en este ámbito y apoyar el necesario aumento de recursos para los grupos de trabajo sobre comunicación estratégica y las Delegaciones de la Unión.

Acción 2: La Alta Representante examinará los mandatos de los grupos de trabajo sobre comunicación estratégica para los Balcanes occidentales y los países del sur con objeto de permitirles abordar eficazmente la desinformación en estas regiones.

PILAR 2: REFUERZO DE LAS RESPUESTAS COORDINADAS Y CONJUNTAS A LA DESINFORMACIÓN

Las primeras horas tras la divulgación de la desinformación son fundamentales para detectarla, analizarla y contrarrestarla. Por consiguiente, **se creará un sistema de alerta rápida para alertar instantáneamente sobre campañas de desinformación** a través de una infraestructura tecnológica específica. Esto facilitará la puesta en común de datos y la evaluación, a fin de permitir un conocimiento común de la situación, una atribución y una respuesta coordinada y rápida, y de garantizar la eficiencia en el uso de los recursos.

Con vistas a la creación del sistema de alerta rápida, **cada Estado miembro deberá designar, de acuerdo con su estructura institucional, un punto de contacto, idealmente perteneciente a los servicios encargados de las comunicaciones estratégicas**. Este punto de contacto compartirá las alertas y garantizará la coordinación con todas las demás autoridades nacionales pertinentes, así como con la Comisión y el SEAE, sin perjuicio de las competencias existentes de las autoridades nacionales en virtud de la legislación de la Unión o nacional o de otras partes del presente Plan de Acción. En los casos en que la desinformación se refiera a las elecciones o al funcionamiento de las instituciones democráticas en los Estados miembros, los puntos de contacto nacionales deberán cooperar estrechamente con las redes electorales nacionales²⁹. En este caso, el resultado del trabajo del sistema de alerta rápida

²⁸ Esta red incluye a representantes de las Direcciones Generales de la Comisión y de sus Representaciones. La Comisión también ha creado recientemente un grupo de trabajo con el SEAE y el Parlamento Europeo sobre la lucha contra la desinformación con vistas a las elecciones europeas.

²⁹ Véase la Recomendación C(2018) 5949 sobre las redes de cooperación electoral, la transparencia en línea, la protección contra los incidentes de seguridad informática y la lucha contra las campañas de desinformación en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo. Estas redes reunirán a las autoridades electorales

deberá compartirse con la Red europea de cooperación electoral³⁰, en particular para el intercambio de información sobre las amenazas pertinentes para las elecciones y para apoyar la posible aplicación de sanciones. Las plataformas en línea deben cooperar con los puntos de contacto en los que se basa el sistema de alerta rápida, en particular durante los períodos electorales, para facilitar información pertinente y oportuna.

El sistema de alerta rápida debe estar estrechamente vinculado a la actual capacidad de respuesta permanente, como la que representa el Centro Europeo de Coordinación de la Respuesta a Emergencias³¹ y la Sala de Guardia del Servicio Europeo de Acción Exterior (*situation room*)³². La Célula de fusión de la UE contra las amenazas híbridas del Centro de Inteligencia y de Situación de la Unión Europea, así como los grupos de trabajo pertinentes del Consejo, también podrían utilizarse como canales para el intercambio de información. La Comisión y la Alta Representante velarán por el intercambio periódico de información y mejores prácticas con socios clave, incluidos el G7 y la OTAN.

Una rápida reacción mediante una comunicación basada en hechos y eficaz es esencial para contrarrestar y prevenir la desinformación, incluidos los casos de desinformación sobre asuntos y políticas de la Unión. Esto es importante para fomentar un debate abierto y democrático sin manipulación, incluso en el contexto de las próximas elecciones europeas. Las instituciones de la Unión³³ y los Estados miembros deben mejorar su capacidad de reaccionar y comunicar eficazmente. La Comisión ya ha aumentado su financiación para mejorar las actividades de comunicación, aplicadas a través de sus programas de comunicación regionales, incluidos en los países vecinos y en las Delegaciones de la Unión. Todas las instituciones de la Unión se ocupan activamente de la comunicación sobre la acción y las políticas europeas en la Unión; en particular las Representaciones de la Comisión y las Oficinas de Enlace del Parlamento Europeo en los Estados miembros desempeñan un papel clave para difundir mensajes adaptados a nivel local, incluidos instrumentos específicos para hacer frente a los mitos y difundir hechos³⁴.

Debe reforzarse la cooperación entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión, especialmente en lo que se refiere al intercambio de información, el aprendizaje común, la sensibilización, el envío activo de mensajes y la investigación. Es necesario un mayor intercambio de información entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión para mejorar el conocimiento de la situación y sus respectivas capacidades de respuesta. La comunicación activa y objetiva sobre los valores y las políticas de la Unión es especialmente

nacionales, a los reguladores de los medios audiovisuales, a las autoridades de seguridad informática y a las autoridades de protección de datos, así como a los grupos de expertos pertinentes, por ejemplo, sobre alfabetización mediática. Todos ellos constituyen, junto con las instituciones de la Unión, la Red europea de cooperación electoral, que se convocará por primera vez en enero de 2019.

³⁰ Creada de conformidad con la Recomendación de 12 de septiembre de 2018.

³¹ El Centro Europeo de Coordinación de la Respuesta a Emergencias fue creado en virtud del artículo 7 de la Decisión 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

³² La Sala de Guardia del Servicio Europeo de Acción Exterior es un órgano permanente del SEAE, que realiza un seguimiento a escala mundial y analiza la situación en cada momento. Forma parte del Centro de Inteligencia y de Situación de la Unión Europea y actúa como centro de información de todas las partes interesadas de las instituciones europeas.

³³ En la Comisión, los miembros del Colegio de Comisarios, el Servicio del Portavoz y las Representaciones de la Comisión mantendrían su papel clave de intervención para replicar en caso de que existan errores en las noticias difundidas por los medios de comunicación.

³⁴ Varias Representaciones de la Comisión han desarrollado herramientas adaptadas a nivel local para contrarrestar la desinformación, tales como *Les Décodeurs de l'Europe* en Francia, *UE Vero Falso* en Italia, *Euromyty.sk* en Eslovaquia, el concurso de dibujos animados para combatir los mitos en torno a la UE en Austria, y una serie de dibujos animados en Rumanía.

eficaz cuando la realizan directamente los Estados miembros. Con este fin, la Comisión y la Alta Representante piden a los Estados miembros que intensifiquen sus esfuerzos de comunicación y que defiendan a la Unión y a sus instituciones contra las campañas de desinformación.

Acción 3: En marzo de 2019, la Comisión y la Alta Representante, en cooperación con los Estados miembros, crearán un sistema de alerta rápida para abordar las campañas de desinformación, en estrecha colaboración con las redes existentes, el Parlamento Europeo, así como la OTAN y el Mecanismo de Respuesta Rápida del G7.

Acción 4: Con vistas a las próximas elecciones europeas, la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo, intensificará sus esfuerzos de comunicación sobre los valores y las políticas de la Unión. Los Estados miembros deben reforzar significativamente sus propios esfuerzos de comunicación sobre los valores y las políticas de la Unión.

Acción 5: La Comisión y la Alta Representante, en cooperación con los Estados miembros, reforzarán las comunicaciones estratégicas en los países vecinos de la Unión.

PILAR 3: MOVILIZACIÓN DEL SECTOR PRIVADO PARA COMBATIR LA DESINFORMACIÓN

Las plataformas en línea, los anunciantes y el sector de la publicidad tienen un papel crucial que desempeñar en la lucha contra el problema de la desinformación, ya que su escala está directamente relacionada con la capacidad de las plataformas para amplificar y difundir mensajes de desinformación de agentes malintencionados, dirigidos o no a objetivos concretos. Habida cuenta de sus anteriores fracasos a la hora de actuar adecuadamente para afrontar este problema, la Comisión les instó en abril de 2018 a que intensificaran sus esfuerzos. En este contexto, el Código de buenas prácticas sobre desinformación se publicó el 26 de septiembre de 2018³⁵. Las principales plataformas en línea que firmaron el Código se comprometieron a adoptar medidas concretas antes de las elecciones al Parlamento Europeo de 2019.

La Comisión hace un llamamiento a todos los firmantes del Código de buenas prácticas para aplicar las acciones y los procedimientos identificados en el Código de manera rápida y eficaz a escala de la UE, centrándose en las acciones que son urgentes y pertinentes para garantizar la integridad de las elecciones europeas de 2019. En particular y con carácter inmediato, las grandes plataformas en línea deben: i) garantizar el control de la colocación y la transparencia de la publicidad política, sobre la base de controles eficaces y ágiles de la identidad de quienes la contratan; ii) cerrar cuentas falsas activas en sus servicios; iii) detectar los ordenadores zombis automatizados y etiquetarlos en consecuencia. Las plataformas también deben cooperar con los reguladores audiovisuales nacionales, los verificadores de datos y con investigadores independientes para detectar y señalar las campañas de

³⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>. El 16 de octubre, los firmantes iniciales del Código facilitaron sus suscripciones formales al Código, señalaron los compromisos que cada signatario respetará y presentaron un cuadro en el que se enumeran las mejores prácticas pertinentes de la empresa, así como los hitos para la aplicación general del Código en la UE. Los primeros firmantes incluyen las principales plataformas en línea (Facebook, Google, Youtube, Twitter), los proveedores de programas informáticos (Mozilla), los anunciantes, así como una serie de asociaciones comerciales que representan a las plataformas en línea y a la industria de la publicidad. El Código de buenas prácticas debería crear un ecosistema en línea más transparente, fiable y responsable, y proteger a los usuarios contra la desinformación.

desinformación, en particular durante los períodos electorales, y velar por que los contenidos verificados sean más visibles y obtengan una mayor difusión.

La Comisión, con la ayuda del Grupo de entidades reguladoras europeas de los servicios de comunicación audiovisual (ERGA, por sus siglas en inglés)³⁶, supervisará la aplicación de los compromisos por parte de los firmantes del Código de buenas prácticas e informará periódicamente sobre si las plataformas cumplen estos compromisos y en qué medida. Para permitir un seguimiento eficaz y exhaustivo, las plataformas deben facilitar a la Comisión, antes de que finalice el presente año, información actualizada y completa sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir estos compromisos. La Comisión publicará esta información en enero de 2019. A partir de ese momento y periódicamente las plataformas también deberán facilitar información completa, en particular respondiendo a peticiones específicas de la Comisión, sobre cómo aplican los compromisos, a fin de permitir un seguimiento específico del cumplimiento del Código antes de las elecciones al Parlamento Europeo. Esta información también se publicará.

Además, el Código de buenas prácticas prevé que los firmantes presenten un informe exhaustivo al cabo de 12 meses que incluirá datos e información completos que permitan a la Comisión realizar una evaluación en profundidad. Sobre esta base, **la Comisión, asistida por expertos independientes y con la ayuda del ERGA, evaluará la eficacia del Código de buenas prácticas**. La Comisión también podrá solicitar la asistencia del Observatorio Audiovisual Europeo.

La Comisión considera que la eficacia del Código depende de la participación más amplia posible de las plataformas en línea y del sector de la publicidad en línea. Por ello, pide a las demás partes interesadas pertinentes que se adhieran al Código.

Acción 6: La Comisión garantizará un seguimiento estrecho y continuo de la aplicación del Código de buenas prácticas. Cuando sea necesario, y en particular con vistas a las elecciones europeas, impulsará su aplicación rápida y efectiva, procediendo a una evaluación exhaustiva al concluir el período inicial de aplicación del Código, que abarcará 12 meses. En caso de que la aplicación y el impacto del Código resulten insatisfactorios, la Comisión podrá proponer nuevas acciones, incluidas medidas de carácter reglamentario.

PILAR 4: AUMENTO DE LA SENSIBILIZACIÓN Y LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DE LA SOCIEDAD

Una mayor sensibilización de la opinión pública es esencial para mejorar la capacidad de respuesta de la sociedad frente a la amenaza que supone la desinformación. El punto de partida es una mejor comprensión de las fuentes de desinformación y de las intenciones, herramientas y objetivos subyacentes a la desinformación, pero también de nuestra propia vulnerabilidad. Una metodología científica sólida puede ayudar a identificar las principales

³⁶ El Grupo de entidades reguladoras europeas de servicios de comunicación audiovisual comprende todos los reguladores pertinentes de todos los Estados miembros. Proporciona asesoramiento técnico a la Comisión en una serie de ámbitos relacionados con la aplicación de la Directiva, facilita la cooperación entre las autoridades u organismos reguladores nacionales y entre las autoridades u organismos reguladores nacionales y la Comisión. La revisión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual reforzó aún más el papel de este Grupo, en particular en relación con las plataformas de distribución de vídeos.

vulnerabilidades de los Estados miembros³⁷. Es esencial comprender cómo y por qué los ciudadanos, y a veces comunidades enteras, se dejan convencer por los discursos de desinformación, y definir una respuesta general a este fenómeno.

El desarrollo de la capacidad de respuesta también incluye formación especializada, conferencias y debates públicos, así como otras formas de aprendizaje común para los medios de comunicación. Conlleva asimismo la capacitación de todos los sectores de la sociedad y, en particular, la mejora de la alfabetización de los ciudadanos para comprender cómo detectar y contrarrestar la desinformación.

Una respuesta integral a la desinformación requiere la participación activa de la sociedad civil. **La Comunicación y la Recomendación³⁸, que forman parte de un conjunto de medidas concebidas para garantizar unas elecciones europeas libres y justas, instan a los Estados miembros a participar, junto con los medios de comunicación, las plataformas en línea, los proveedores de tecnología de la información y otras partes interesadas,** en actividades de sensibilización para aumentar la transparencia de las elecciones y generar confianza en los procesos electorales. En el período previo y en el contexto de las elecciones europeas es necesario un compromiso activo y un seguimiento por parte de los Estados miembros.

Los verificadores de datos y los investigadores independientes desempeñan un papel clave a la hora de fomentar la comprensión de las estructuras que apoyan la desinformación y los mecanismos que determinan cómo se difunde en línea. Además, a través de sus actividades, sensibilizan sobre diversos tipos de amenazas de desinformación y pueden contribuir a mitigar su impacto negativo. Es necesario reforzar su capacidad para detectar y exponer las amenazas de la desinformación y facilitar la cooperación transfronteriza. Sobre la base de las acciones esbozadas en la Comunicación de abril, es preciso ampliar los equipos multidisciplinares nacionales de verificadores de datos e investigadores universitarios independientes con conocimientos específicos sobre los entornos de información locales. Esto requiere el apoyo y la cooperación de los Estados miembros con el fin de facilitar el funcionamiento de la Red europea de verificadores de datos, respetando plenamente la independencia de las actividades de verificación e investigación. En el marco del Mecanismo «Conectar Europa»³⁹, la Comisión financiará una plataforma digital que reunirá a equipos nacionales multidisciplinares independientes.

Para aumentar la sensibilización y la capacidad de respuesta de los ciudadanos, la Comisión seguirá reforzando su compromiso y sus actividades actuales en relación con la alfabetización mediática, a fin de capacitar a los ciudadanos de la Unión para que puedan identificar y tratar mejor la desinformación⁴⁰. Los Estados miembros deben aplicar rápidamente la disposición

³⁷ Este aspecto podría explorarse más detenidamente en el marco del trabajo del Observatorio del pluralismo de los medios de comunicación, un proyecto cofinanciado por la Unión Europea y ejecutado por el Centro para la Libertad y el Pluralismo en los Medios de Comunicación de Florencia.

³⁸ Véase la Recomendación de la Comisión sobre las redes de cooperación electoral, la transparencia en línea, la protección contra incidentes de seguridad informática y la lucha contra las campañas de desinformación en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo, C(2018) 5949.

³⁹ Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 680/2007 y (CE) n.º 67/2010.

⁴⁰ Estas actividades incluirán una biblioteca sobre alfabetización mediática y un centro de aprendizaje en línea de la Unión, así como otros instrumentos de alfabetización mediática.

de la Directiva de servicios sobre comunicación audiovisual revisada que les exige promover y desarrollar las capacidades de alfabetización mediática⁴¹.

La Comisión ha propuesto financiar el desarrollo de nuevas herramientas para comprender y combatir mejor la desinformación en línea en su propuesta para el programa Horizonte Europa⁴². La Comisión también apoyará, cuando proceda, campañas de información para sensibilizar a los usuarios sobre las tecnologías más recientes (por ejemplo, falsificaciones profundas).

El trabajo de unos medios de comunicación independientes es esencial para el funcionamiento de una sociedad democrática. Por lo tanto, la Comisión⁴³ seguirá apoyando a los medios de comunicación independientes y a los periodistas de investigación, ya que contribuyen a desenmascarar la desinformación. Además, seguirá llevando a cabo programas específicos relacionados con el apoyo a los medios de comunicación, incluido el apoyo financiero y la profesionalización en los países vecinos⁴⁴.

Acción 7: Con vistas, en particular, a las elecciones europeas de 2019, pero también a largo plazo, la Comisión y la Alta Representante organizarán, en cooperación con los Estados miembros, campañas específicas para el público en general y formaciones para que los medios de comunicación y la opinión pública de la Unión y de los países vecinos aumenten la sensibilización sobre los efectos negativos de la desinformación. Se continuarán los esfuerzos para apoyar la labor de los medios de comunicación independientes y el periodismo de calidad, así como la investigación sobre la desinformación, a fin de dar una respuesta general a este fenómeno.

Acción 8: Los Estados miembros, en cooperación con la Comisión, deben apoyar la creación de equipos de verificadores de datos e investigadores independientes multidisciplinarios con un conocimiento específico de los entornos de información locales con objeto de detectar y exponer las campañas de desinformación entre las diferentes redes sociales y los medios digitales.

Acción 9: Como parte de la semana de la alfabetización mediática que tendrá lugar en marzo de 2019, la Comisión apoyará, en colaboración con los Estados miembros, la cooperación transfronteriza entre profesionales de la alfabetización mediática, así como la puesta en marcha de herramientas prácticas para promover la alfabetización mediática del público. Los Estados miembros también deben aplicar rápidamente las disposiciones de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual que abordan la alfabetización mediática.

⁴¹ Artículo 33 *bis* de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual revisada.

⁴² COM(2018) 435.

⁴³ En caso de que sea adoptado, el programa Europa Creativa ayudará a reforzar el sector de los medios de comunicación europeos, la diversidad y el pluralismo de los contenidos periodísticos, así como un enfoque crítico con respecto al contenido de los medios de comunicación a través de la alfabetización mediática, COM(2018) 438.

⁴⁴ La Comisión financia el proyecto «Centro abierto de medios de comunicación» con el fin de: i) dotar a los periodistas de los países vecinos de las competencias necesarias para la redacción de noticias independientes y objetivas; ii) mejorar las competencias del personal editorial; iii) reforzar la red de profesionales de los medios de comunicación y periodistas en los países vecinos. Por lo que se refiere a los Balcanes occidentales, la Comisión facilita ayuda financiera para la creación de una red de asociaciones de periodistas, el establecimiento de relaciones de confianza en los medios de comunicación y el refuerzo de los sistemas judiciales para defender la libertad de expresión. En este ámbito, la Comisión también apoya a los medios de comunicación de servicio público, a los nuevos medios de comunicación independientes y a la mejora de la calidad y la profesionalidad del periodismo.

Acción 10: Con vistas a las próximas elecciones europeas de 2019, los Estados miembros deben garantizar la aplicación efectiva del conjunto de medidas concebidas para garantizar unas elecciones europeas libres y justas, en particular de la Recomendación. La Comisión supervisará atentamente la aplicación del conjunto de medidas y, en su caso, prestará el apoyo y el asesoramiento pertinentes.

4. CONCLUSIONES

La desinformación es un reto importante para las democracias y las sociedades europeas, y la Unión debe abordarla permaneciendo fiel a las libertades y los valores europeos. La desinformación socava la confianza de los ciudadanos en la democracia y en las instituciones democráticas y contribuye además a la polarización de las opiniones públicas e interfiere en los procesos democráticos de toma de decisiones. También puede utilizarse para socavar el proyecto europeo, lo que puede tener importantes efectos negativos sobre la sociedad en toda la Unión, en particular en el período previo a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019.

Es necesario un compromiso firme y acciones rápidas para preservar el proceso democrático y la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, tanto a nivel nacional como de la Unión. El presente Plan de Acción contempla acciones clave para hacer frente a la desinformación mediante un enfoque coordinado de las instituciones de la Unión y los Estados miembros. También pone de relieve las medidas que deben tomar con carácter prioritario los diferentes agentes antes de las elecciones al Parlamento Europeo de 2019. Los Estados miembros deben reforzar su solidaridad y defender a la Unión contra los ataques híbridos, incluidos los ataques que se valen de la desinformación.

Al mismo tiempo, y a largo plazo, el objetivo es que la Unión y sus países vecinos tengan más capacidad de respuesta frente a la desinformación. Esto requiere esfuerzos continuos y sostenidos para apoyar la educación y la alfabetización mediática, al periodismo, a los verificadores de datos, a los investigadores y a la sociedad civil en su conjunto.

Por consiguiente, la Comisión y la Alta Representante:

- recuerdan que todos los agentes institucionales pertinentes, así como el sector privado, en particular las plataformas en línea, y la sociedad civil en su conjunto deben actuar conjuntamente para abordar de manera eficaz todos los diferentes aspectos de la amenaza que supone la desinformación;
- piden al Consejo Europeo que respalde el presente Plan de Acción;
- piden a los Estados miembros que cooperen para llevar a cabo las acciones establecidas en el presente Plan de Acción;
- piden a todos los agentes relevantes que apliquen con carácter prioritario las medidas urgentes y pertinentes en el período previo a las próximas elecciones europeas de mayo de 2019.