



Comité Económico y Social Europeo

TEN/687

Plan de Acción contra la desinformación

DICTAMEN

Comité Económico y Social Europeo

**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»**

[JOIN(2018) 36 final]

Ponente: **Ulrich SAMM**

Coponente: **Giulia BARBUCCI**

Consulta	Comisión Europea, 12.3.2019
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	05/03/2019
Aprobado en el pleno	20/03/2019
Pleno n.º	542
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	142/2/1

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El CESE toma nota de la definición de la iniciativa según la cual se entiende por **desinformación** la información verificablemente falsa o engañosa que supone una amenaza para la democracia y causa un perjuicio público. La difusión de desinformación ha entrado a formar parte de una guerra híbrida con un objetivo político claro. No obstante, también hace hincapié en que, además de la información falsa, la información muy selectiva, la difamación, el alarmismo y la incitación al odio suponen un ataque a los derechos fundamentales (libertades) de los ciudadanos y de las minorías.
- 1.2 La desinformación más eficaz alberga siempre una parte de verdad. **Por tanto, es necesario que las partes interesadas emprendan diversas medidas para sensibilizar y ofrecer información de calidad. A tal efecto, el CESE se felicita por la iniciativa de acción coordinada** para la protección de la UE, sus instituciones y sus ciudadanos frente a la desinformación. Aun cuando destaca la urgencia de tales medidas, el CESE muestra también su preocupación por la posibilidad de que la repercusión de este plan de acción sea limitada, ya que no falta mucho para las **elecciones europeas** de mayo de 2019.
- 1.3 El CESE reconoce que la desinformación proviene principalmente de tres tipos de fuentes: la Federación de Rusia (bien documentada por el Servicio Europeo de Acción Exterior), agentes económicos y medios de comunicación de otros terceros países (por ejemplo, China y Estados Unidos) y fuentes internas, entre las que figuran diversos medios de comunicación activos en países de la propia Unión, así como movimientos y organizaciones políticas de carácter extremista. El CESE insta a la Comisión a que intensifique su seguimiento y adopte medidas para contrarrestarla como corresponda.
- 1.4 El Comité hace hincapié en la urgencia de que los **Estados miembros** emprendan las medidas necesarias para preservar la integridad de sus sistemas e infraestructuras electorales y los pongan a prueba en todas las fases de las elecciones europeas.
- 1.5 El CESE coincide con la Comisión en que una respuesta integral a la desinformación requiere también la participación activa de las **organizaciones de la sociedad civil**. El **CESE se muestra proactivo** a la hora de respaldar los esfuerzos conjuntos contra la desinformación, por ejemplo a través de sus dictámenes, audiencias y actos a escala local y de las numerosas actividades de prensa llevadas a cabo por su Grupo de Comunicación profesional.
- 1.6 Para crear resiliencia es necesaria la participación de todos los sectores de la sociedad y, en especial, la mejora de la alfabetización mediática de los ciudadanos. La concienciación y el pensamiento crítico comienzan en la **escuela** pero también exigen una actualización continua y permanente. Estas actividades requieren la asignación adecuada de financiación, tanto ahora como en el nuevo marco financiero plurianual.
- 1.7 Los esfuerzos conjuntos deben contar con el apoyo del mayor número posible de agentes a escala de la UE y los Estados miembros, también en el marco de las asociaciones con los países del sur y el este que impliquen a organizaciones públicas y privadas. Los **verificadores de**

datos independientes y el **periodismo de calidad** desempeñan un papel fundamental y necesitan financiación adecuada para poder ejercer su actividad casi en tiempo real.

- 1.8 El CESE acoge favorablemente, en particular, la financiación para investigación asignada a Horizonte 2020 y Horizonte Europa a fin de lograr una **mejor comprensión** de las fuentes de desinformación y las intenciones, herramientas y objetivos que subyacen a esta.
- 1.9 La consolidación de los **grupos de trabajo sobre comunicación estratégica** llega tarde. Por tanto, el CESE acoge con satisfacción el plan para proporcionar personal adicional y nuevos instrumentos. Habida cuenta de los considerables recursos de que disponen determinados países para generar desinformación, parece que la UE necesita una respuesta adecuada. Así pues, el aumento previsto de recursos para los grupos de trabajo sobre comunicación estratégica debe entenderse tan solo como un primer paso hacia un mayor crecimiento en los próximos años.
- 1.10 El CESE se muestra de acuerdo en que se revise el mandato de los otros dos grupos de trabajo sobre comunicación estratégica (Balcanes Occidentales y países meridionales), e insta a los Estados miembros a que contribuyan a la labor de los grupos de trabajo mediante el envío de expertos nacionales.
- 1.11 El Comité acoge el **Código de buenas prácticas** como un compromiso voluntario de las plataformas y los anunciantes de medios sociales en la lucha contra la desinformación, pero, al mismo tiempo, alberga dudas en cuanto a la eficacia de dichas acciones voluntarias. Se insta a la Comisión a que proponga medidas adicionales, incluidas acciones de carácter normativo como sanciones, en caso de que la aplicación del Código de buenas prácticas siga siendo insatisfactoria.
- 1.12 El CESE hace un llamamiento urgente a las empresas privadas para que consideren poco ética e irresponsable la publicación de anuncios sobre plataformas en línea que contribuyan a la difusión de desinformación, y las insta a que adopten medidas para evitar esta práctica.

2. **Introducción – La desinformación como amenaza para los sistemas democráticos de la Unión**

- 2.1 En el contexto de esta iniciativa, la **desinformación** se define como la información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población, y que causa un perjuicio público y supone una amenaza para la democracia. A menudo, los derechos son objeto de ataques mediante la difamación, el alarmismo y la incitación al odio.
- 2.2 Quienes distribuyen desinformación lo hacen en ocasiones escudándose en la **libertad de expresión**. El derecho a la información y la libertad de prensa son, en efecto, derechos fundamentales en la Unión Europea, pero debemos luchar contra todo abuso de este derecho si la desinformación se emplea deliberadamente para perjudicar a la sociedad.

- 2.3 Las **técnicas digitales** facilitan la generación y distribución de la desinformación. Entre otras, cabe citar:
- ataques de troles contra perfiles de medios sociales;
 - el uso de programas informáticos automatizados en internet (ordenadores zombis);
 - falsificación de documentos;
 - manipulación de vídeos (*deep fakes*);
 - perfiles falsos de medios sociales.

- 2.4 Los **medios sociales** se han convertido en vías 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, detectados por el acceso y el uso no autorizados de **datos personales**, con el objetivo último de influir en los resultados electorales y poner de este modo la democracia bajo amenaza.

Además de los medios sociales, otros **métodos más tradicionales** como la televisión, los periódicos, los sitios web y los correos electrónicos y mensajes en cadena siguen también desempeñando un papel importante en muchas regiones. Las herramientas y técnicas utilizadas cambian rápidamente.

- 2.5 Los **agentes** que están detrás de la desinformación pueden ser internos, actuando desde dentro de los Estados miembros, o externos, incluidos agentes estatales (o patrocinados por gobiernos) y no estatales. Según determinados informes, más de treinta países utilizan la desinformación e influyen en las actividades de diferentes formas, incluso en sus propios países.
- 2.6 Según la célula de fusión de la UE contra las amenazas híbridas, instituida en 2016 en el seno del Servicio Europeo de Acción Exterior, la desinformación por parte de la **Federación de Rusia** constituye la mayor amenaza externa para la UE. En el contexto de varias elecciones y referendos en la UE se ha detectado desinformación producida o difundida por fuentes rusas. Las campañas de desinformación relacionadas con la guerra en Siria, el derribo del vuelo MH-17 en el este de Ucrania y el uso de armas químicas en el ataque de Salisbury están bien documentadas. Sin embargo, otros terceros países desempeñan asimismo un importante papel en la desinformación, y un buen número de agentes dentro de la UE también difunden información falsa.
- 2.7 En 2018, la UE propuso una serie de iniciativas contra la desinformación y los contenidos ilegales y en favor de la protección de datos:
- Comunicación conjunta sobre el aumento de la resiliencia y el desarrollo de las capacidades para hacer frente a las amenazas híbridas [JOIN(2018)16];
 - Recomendación sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea [C(2018) 1177];
 - Reglamento sobre la prevención de la difusión de contenidos terroristas en línea [COM(2018) 640];

- Reglamento en lo que respecta a un procedimiento de verificación relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos personales en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo [COM(2018) 636]¹;
- Revisión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual (UE) 2018/1808;
- Comunicación sobre la lucha contra el contenido ilícito en línea – Hacia una mayor responsabilización de las plataformas en línea COM(2017) 555²;
- Reglamento por el que se establecen el Centro Europeo de Competencia Industrial, Tecnológica y de Investigación en Ciberseguridad y la Red de Centros Nacionales de Coordinación³;
- Comunicación sobre la lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo [COM(2018)236]⁴ y un informe sobre su aplicación [COM(2018)794];
- Comunicación sobre la garantía de unas elecciones europeas libres y justas [COM(2018) 637], presentada en la reunión de los líderes de la UE en Salzburgo los días 19 y 20 de septiembre de 2018.

2.8 Con vistas a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 y a más de cincuenta elecciones presidenciales, nacionales, locales o regionales que se celebrarán en los Estados miembros de aquí a 2020, es necesaria una **acción coordinada urgente e inmediata** a fin de proteger a la Unión, sus instituciones y sus ciudadanos contra la desinformación.

3. **Síntesis del Plan de Acción contra la desinformación**

3.1 Este **Plan de Acción** JOIN(2018) 36 de la Comisión y la Alta Representante de la Unión constituye una respuesta al llamamiento del Consejo Europeo en favor de medidas para «proteger los sistemas democráticos de la Unión y combatir la desinformación». Esta respuesta coordinada se fundamenta en cuatro pilares:

3.2 La **mejora de la capacidad** de las instituciones de la Unión para detectar, analizar y exponer la desinformación.

- El refuerzo de los Grupos de trabajo sobre comunicación estratégica y las Delegaciones de la Unión recurriendo a personal adicional y nuevos instrumentos, y
- la revisión de los mandatos de los Grupos de trabajo sobre comunicación estratégica para los Balcanes Occidentales y los países del sur.

3.3 El **refuerzo de las respuestas coordinadas y conjuntas** a la desinformación.

- En marzo de 2019, la creación de un sistema de alerta rápida para abordar las campañas de desinformación, en estrecha colaboración con las redes existentes, el Parlamento Europeo,

¹ Dictamen del CESE sobre la Protección de los datos personales en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo (pendiente de publicación en el DO).

² [DOC 237 de 6.7.2018, p. 19.](#)

³ Dictamen del CESE sobre el Centro Europeo de Competencia Industrial, Tecnológica y de Investigación en Ciberseguridad y Red de Centros Nacionales de Coordinación (pendiente de publicación en el DO).

⁴ [DOC 440 de 6.12.2018, p. 183.](#)

así como la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el Mecanismo de Respuesta Rápida del G-7;

- la intensificación de los esfuerzos de comunicación sobre los valores y las políticas de la Unión, y
- el refuerzo de las comunicaciones estratégicas en los países vecinos de la Unión.

3.4 La **movilización del sector privado** para combatir la desinformación.

- El 26 de septiembre de 2018 se publicó un Código de buenas prácticas sobre desinformación para las plataformas en línea, los anunciantes y el sector de la publicidad. La Comisión garantizará una supervisión estrecha y continua de su aplicación.

3.5 El **aumento de la sensibilización** y la capacidad de respuesta de la sociedad.

- Campañas específicas para el público en general y actos de formación para los medios de comunicación y los creadores de opinión en la Unión y los países vecinos al objeto de sensibilizar sobre las consecuencias negativas 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;
- los Estados miembros, en cooperación con la Comisión, deben apoyar la creación de equipos de verificadores de datos e investigadores independientes multidisciplinares con un conocimiento específico de los entornos de información locales al objeto de detectar y exponer las campañas de desinformación entre las diferentes redes sociales y los medios digitales;
- 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;
- los Estados miembros deben aplicar rápidamente las disposiciones de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual que abordan la alfabetización mediática, y
- la Comisión supervisará atentamente la aplicación del conjunto de medidas concebidas para garantizar unas elecciones europeas libres y justas y, en su caso, prestará el apoyo y el asesoramiento pertinentes.

4. **Observaciones generales**

- #### 4.1
- El CESE toma nota de la definición de la iniciativa según la cual se entiende por desinformación la información verificablemente falsa o engañosa que supone una amenaza para la democracia y causa un perjuicio público. No obstante, hace hincapié en que, además de la información falsa, la información muy selectiva, la difamación, el alarmismo y la incitación al odio suponen un ataque a los derechos fundamentales (libertades) de los ciudadanos y de las minorías. La desinformación más eficaz alberga siempre una parte de verdad. Por tanto, es necesario que las partes interesadas emprendan diversas medidas para sensibilizar y ofrecer información de calidad.

- 4.2 La difusión de desinformación ha entrado a formar parte de una guerra híbrida con un objetivo político claro. Así pues, el CESE se felicita por esta iniciativa de acción coordinada para la protección de la UE, sus instituciones y sus ciudadanos frente a la desinformación. Aun cuando destaca la urgencia de tales medidas, el CESE muestra también su preocupación por la posibilidad de que la repercusión de este plan de acción sea limitada, ya que no falta mucho para las **elecciones europeas** de mayo de 2019. No obstante, es indudable que a largo plazo, dichos esfuerzos conjuntos contra la desinformación serán cruciales para proteger los sistemas democráticos de la UE.
- 4.3 El CESE reconoce que la desinformación proviene principalmente de tres tipos de fuentes: la Federación de Rusia (bien documentada por el Servicio Europeo de Acción Exterior), agentes económicos y medios de comunicación de otros terceros países (por ejemplo, China y Estados Unidos) y fuentes internas, entre las que figuran diversos medios de comunicación activos en países de la propia Unión, así como movimientos y organizaciones políticas de carácter extremista. El CESE insta a la Comisión a que intensifique su seguimiento y adopte medidas para contrarrestarla como corresponda.
- 4.4 El Comité hace hincapié en la urgencia de que los **Estados miembros** emprendan las medidas necesarias para preservar la integridad de sus sistemas e infraestructuras electorales y los pongan a prueba no solo antes de las elecciones europeas, sino también durante y después del proceso electoral. Resulta fundamental que la Comisión Europea los apoye en esta tarea. El intercambio de mejores prácticas, como ilustra el ejemplo sueco de 2018, debe servir como modelo en este sentido.
- 4.5 El CESE acoge con satisfacción la opinión de la Comisión de que una respuesta integral a la desinformación requiere también la participación activa de las **organizaciones de la sociedad civil**. Para crear resiliencia es necesaria la participación de todos los sectores de la sociedad y, en especial, la mejora de la alfabetización mediática de los ciudadanos para que aprendan a detectar la desinformación y protegerse frente a ella. La concienciación y el pensamiento crítico comienzan en la **escuela**, pero también exigen una actualización continua y permanente. No obstante, estas actividades requieren la asignación adecuada de financiación tanto ahora como en el nuevo marco financiero plurianual.
- 4.6 El **CESE se muestra proactivo** a la hora de respaldar los esfuerzos conjuntos contra la desinformación, por ejemplo a través de sus dictámenes, audiencias y actos a escala local y de las numerosas actividades de prensa llevadas a cabo por su Grupo de Comunicación profesional.
- 4.7 Los **esfuerzos conjuntos** deben contar con el apoyo del mayor número posible de agentes a escala de la UE y los Estados miembros, también en el marco de las asociaciones con los países del sur y el este que impliquen a organizaciones públicas y privadas. Los verificadores de datos independientes y el periodismo de calidad desempeñan un papel fundamental y necesitan financiación adecuada para poder ejercer su actividad casi en tiempo real.

4.8 A largo plazo, una alfabetización mediática adecuada es la clave para el futuro de la democracia en Europa. El CESE apoya los esfuerzos por lograr una **mejor comprensión** de las fuentes de desinformación, las intenciones, las herramientas y los objetivos subyacentes a esta, y cómo y por qué los ciudadanos, y a veces comunidades enteras, se dejan convencer por los discursos de desinformación y entran a formar parte de los mecanismos de difusión de las noticias falsas. El CESE acoge con especial satisfacción la financiación asignada a este objetivo en Horizonte 2020 y Horizonte Europa.

5. Observaciones específicas y recomendaciones

5.1 La consolidación de los **grupos de trabajo sobre comunicación estratégica** llega tarde, como ya se ha manifestado en anteriores dictámenes⁵. Por tanto, el Comité acoge con satisfacción el plan para proporcionar personal adicional y nuevos instrumentos y se suma a la petición a los Estados miembros para que mejoren, en su caso, su capacidad nacional también en este ámbito. Habida cuenta de los considerables recursos disponibles en determinados países para la generación de desinformación, parece que la UE necesita una respuesta apropiada; el aumento anticipado de recursos para los grupos de trabajo sobre comunicación estratégica puede, así pues, entenderse tan solo como un primer paso hacia un mayor crecimiento en los próximos años.

5.2 El CESE se muestra de acuerdo en que se mantenga el mandato del Grupo de Trabajo sobre Comunicación Estratégica del Este y en que se revise el 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. El CESE insta a los Estados miembros a que contribuyan a la labor de los Grupos de trabajo sobre comunicación estratégica mediante el envío de expertos nacionales. Solo así puede el sistema de alerta rápida ser realmente eficiente.

5.3 El CESE también acoge favorablemente las medidas que se necesitan urgentemente para garantizar unas elecciones europeas libres y justas y la recomendación de aplicar sanciones si es necesario, incluido en el caso de utilización ilegal de **datos personales** para influir en el resultado de las elecciones. Asimismo, se felicita por la buena cooperación con los EE. UU., la OTAN y Noruega, y exige que se mantenga el importante papel del Reino Unido, con independencia de que el *Brexit* tenga lugar o no. La lucha contra la desinformación debe llevarse a cabo de **forma solidaria** entre los Estados miembros.

⁵ [DOC 440 de 6.12.2018, p. 183.](#)

- 5.4 Este Plan de Acción va acompañado de un informe de situación⁶ sobre las distintas acciones, en concreto por lo que se refiere al **Código de buenas prácticas** como un compromiso voluntario de las plataformas y los anunciantes de medios sociales. En virtud del Código de buenas prácticas, las empresas de internet están obligadas a reducir los ingresos que perciben por las cuentas y sitios web que tergiversan la información, cerrar las cuentas falsas y ordenadores zombis, dar relevancia a fuentes de noticias fiables y mejorar la transparencia de la financiación de la publicidad política.
- 5.5 El Comité acoge favorablemente el Código de buenas prácticas, pero al mismo tiempo alberga dudas en cuanto a la eficacia de dichas acciones **voluntarias**, que también fueron expresadas recientemente por la Comisión en la presentación del primer informe proporcionado por Google, Facebook, Twitter y Mozilla el 29 de enero. Se insta a la Comisión a que proponga medidas adicionales, incluidas acciones de carácter **normativo** como la imposición de sanciones, en caso de que no se apliquen con la rapidez suficiente medidas para contrarrestar las cuentas falsas o de que la aplicación de otras partes del Código de buenas prácticas siga siendo insatisfactoria.
- 5.6 El CESE hace un llamamiento urgente a las empresas privadas para que consideren poco ética e irresponsable la **publicación de anuncios** sobre plataformas en línea que contribuyan a la difusión de desinformación, y las insta a que adopten medidas para evitar esta práctica.

Bruselas, 20 de marzo de 2019

Luca JAHIER
Presidente del Comité Económico y Social Europeo

⁶ [COM\(2018\) 794](#).