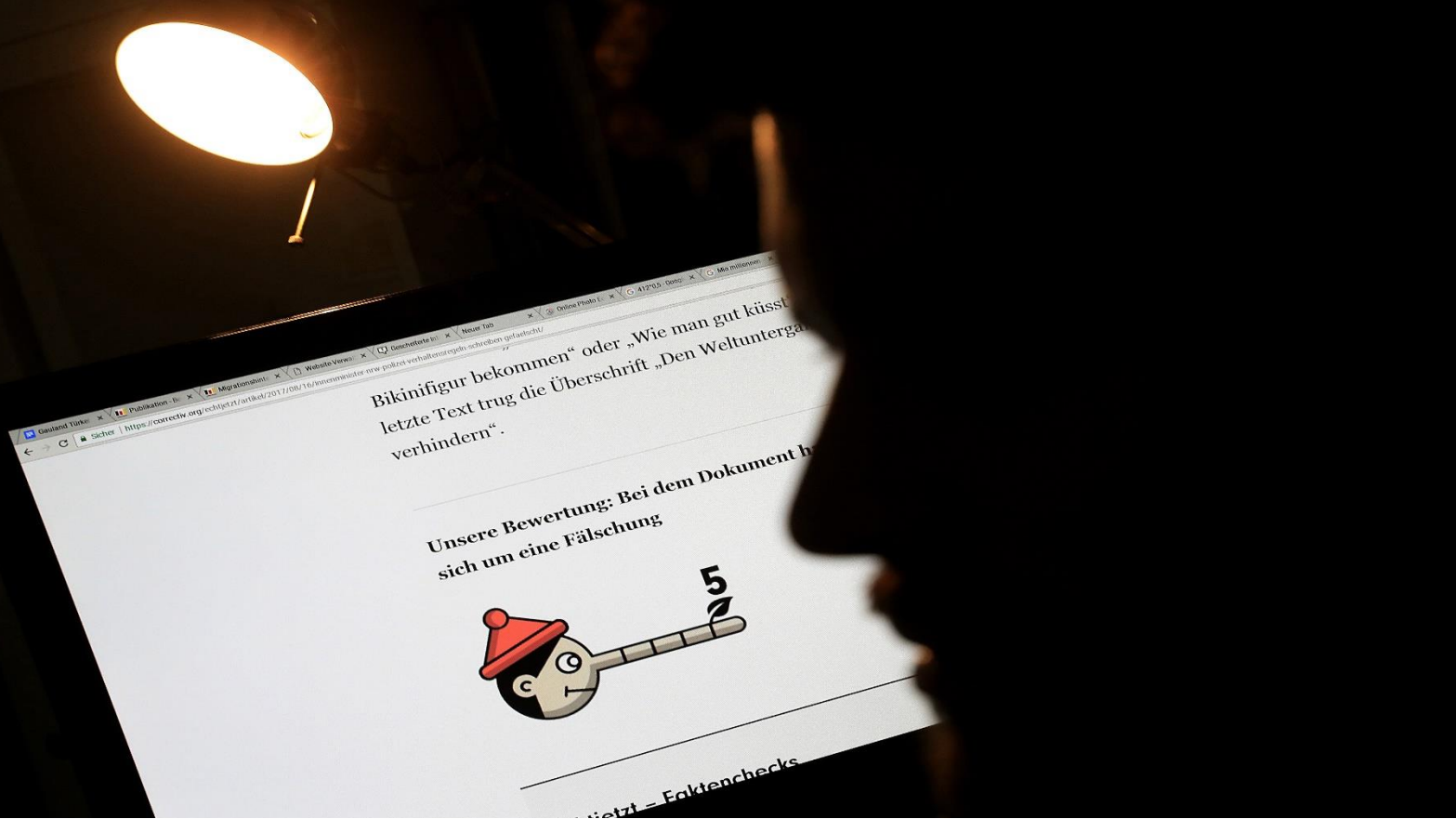




REGULACIÓN DE LAS NOTICIAS FALSAS (*FAKE NEWS*): DESAFÍOS Y AVANCES EN LA UNIÓN EUROPEA

12 DE FEBRERO DE 2018

NOTA DE COYUNTURA



La difusión masiva de noticias falsas y la desinformación se han convertido en dos de los principales desafíos para la estabilidad de la Unión Europea en los últimos años. De cara a las elecciones del Parlamento Europeo de 2019, la Comisión Europea decidió lanzar en noviembre de 2017 una consulta pública y crear un Grupo de Expertos de Alto Nivel para impedir la propagación de información falsa tanto en las redes sociales como en los medios de comunicación tradicionales, e impedir que las elecciones se vean perjudicadas por campañas de influencia y ciberataques. Si bien las medidas europeas para combatir las noticias falsas, algunas de las cuales comienzan a impulsarse también en el ámbito doméstico de los países miembros, buscan proteger la libertad de expresión y la libre circulación de información, los actores involucrados en el proceso de regulación deben tener cuidado de no caer en la censura y en el uso indiscriminado del término “noticias falsas”, conduciendo a eventuales abusos y al debilitamiento de los principios democráticos y de las libertades fundamentales.

Regulation of Fake News: challenges and recent developments in the European Union

The mass dissemination of the so-called “fake news” and misinformation have become two of the main challenges for the stability of the European Union in recent years. Bearing in mind the upcoming elections of the European Parliament in 2019, the European Commission decided to launch a public consultation in November 2017 and create a High-Level Expert Group on Fake News to prevent the spread of false information both on social networks and in the traditional media, and prevent elections from being harmed by campaigns of influence and cyberattacks. While European measures to combat Fake News, both in the national and supranational level, seek to protect freedom of expression and the free flow of information, the actors involved in the regulation process must be careful not to fall into censorship and the indiscriminate use of the term Fake News, leading to abuses and the weakening of democratic principles and fundamental freedoms.

Introducción

La estabilidad de la Unión Europea y su capacidad para mantener el orden y la confianza al interior de cada uno de sus Estados miembros se han visto amenazados durante los últimos años por la existencia de noticias falsas o *Fake News*. Si bien no se trata de un fenómeno nuevo, hoy en día las redes sociales han potenciado su difusión ocasionando severos daños tanto en los Gobiernos como en la propia sociedad, debido a la profunda fragmentación que genera especialmente en torno a cuestiones de carácter político-electoral. La Comisión Europea aún se encuentra trabajando en la definición de las llamadas noticias falsas; sin embargo, se considera que son aquellas que “recogen historias deliberadamente fabricadas (desinformación y engaños) que se presentan como periodismo con el objetivo de manipular a los lectores”.¹ La difusión de estas noticias se realiza a través de plataformas sociales en línea o de medios de difusión o impresión tradicionales, por lo que su control resulta un complejo desafío. Se estima que casi la mitad de los ciudadanos europeos se informa por medio de las redes sociales, mientras que seis de cada diez tienden a compartir las noticias sin comprobar antes su veracidad. No obstante, la preocupación de las instituciones europeas va más allá debido a que la propaganda política y el discurso del odio también se difunden a través de Internet, situación que dificulta el fortalecimiento de la unidad al interior del bloque y hace necesaria la existencia de una regulación efectiva en la materia que permita reducir la circulación de noticias falsas.

Después de analizar una serie de propuestas generales (autorregulación, acciones legales y multas), la Comisión Europea decidió lanzar una consulta pública y crear un Grupo de Expertos de Alto Nivel cuyo principal objetivo consistirá en impedir la propagación de la información falsa tanto en las redes sociales como en los medios tradicionales,² tarea que no resultará sencilla debido a la delgada línea que, de acuerdo con expertos, existe entre la censura de noticias calificadas como falsas por las autoridades correspondientes y la socavación de la libertad de expresión. En este sentido se siguen produciendo numerosos debates, incluso entre los propios eurodiputados, debido al temor de que las medidas implementadas silencien el Internet y la opinión política disidente, lo cual iría en contra de los principios democráticos. Asimismo, se ha cuestionado la efectividad de las acciones llevadas a cabo por la Unión Europea y por algunos Estados miembros comprometidos con la lucha contra las noticias falsas y la manipulación de la información.

La presente Nota de Coyuntura destaca el proceso que ha seguido la Unión Europea para intentar abordar mejor el tema de las noticias falsas en Internet a través de la creación de normas que sancionen a los autores de dicha información; de igual manera, resalta las acciones realizadas por países como Alemania, Francia e Italia para contrarrestar la manipulación de la información. Por otra parte, se presentan algunos casos de noticias falsas detectados en los últimos años y se aborda uno de los principales debates que existe tanto en la Unión Europea como en el resto del mundo, el relativo al cuestionamiento de hasta dónde debe ser regulado el Internet y la información para no afectar la libertad de expresión.

¹ Parlamento Europeo, “¿Cómo contrarrestar el poder de la desinformación?”, 10 de abril de 2017. Consultado el 5 de febrero de 2018 en: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20170331STO69330/video-como-contrarrestar-el-poder-de-la-desinformacion>

² European Commission, “Fake news”, 26 de octubre de 2017. Consultado el 10 de febrero de 2018 en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/fake-news>

Hacia una definición del término “noticias falsas”: el origen del debate

El término “noticias falsas” o *fake news* ha generado confusión al interior de las instituciones europeas y entre los Estados miembros debido a su definición abstracta y a la diferencia que existe entre información errónea e información manipulada. En general, se entiende como noticias falsas, aquellas que son construidas o modificadas con el propósito de engañar al público para crear corrientes de opinión en determinado sentido; sin embargo, también pueden tener el objetivo de atraer la atención, generar tráfico hacia una determinada página web y así obtener ingresos de la publicidad o bien propagar los mensajes ahí contenidos hacia un público previamente identificado.³ Actualmente, las nuevas tecnologías han contribuido a impulsar la democratización de la comunicación, de forma que se ha multiplicado el número y el tipo de emisores de información, es decir, que las noticias que circulan no provienen ya exclusivamente de las grandes agencias de comunicación integradas por periodistas profesionales, sin menoscabo de su línea editorial específica, sino frecuentemente de ciudadanos que en la mayoría de los casos difunden noticias sin contar con evidencia o sustento suficientes. La desinformación de la que la mayoría de la población es víctima, forma parte de un conjunto de herramientas estratégicas que los actores no estatales y estatales pueden usar para satisfacer sus intereses.⁴ Siguiendo ese orden de ideas, el término “fake news” se relaciona con otro según el cual nos encontramos en la llamada “era de la posverdad”,⁵ definida por el Diccionario Oxford como lo “relacionado con lo que denota circunstancias en las que los hechos objetivos son menos influyentes en la formación de la opinión pública que los recursos a la emoción y creencia personal”.⁶

Por otra parte, el término “noticias falsas” puede ser asociado a aquellas noticias que son producto de un error del periodista, las cuales generalmente son reconocidas posteriormente pese a que el daño sea irreversible. No obstante, si bien se trata de información errónea, no se encuentran dentro de la categoría de “fake news” debido a que éstas últimas se crean normalmente de manera intencional y con propósitos específicos. Asimismo, resulta importante explicar la relación entre el discurso de odio⁷ y las noticias falsas, ya que al interior de la Unión Europea los dos términos han sido analizados desde el mismo enfoque con el fin de ofrecer una misma respuesta a ambos problemas. Si bien el discurso de odio se encuentra vinculado a las noticias falsas ya que éstas le

³ *European Parliament*, “Fake news: how to counter misinformation”, 10 de abril de 2017. Consultado el 9 de febrero de 2018 en: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20170331STO69330/fake-news-how-to-counter-misinformation>

⁴ *European Parliament*, “At a glance. Fake news and the EU’s response”, abril de 2017. Consultado el 9 de febrero de 2018 en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/599384/EPRS_ATA\(2017\)599384_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/599384/EPRS_ATA(2017)599384_EN.pdf)

⁵ El término “posverdad” (*post-truth* en inglés) fue utilizado por primera vez en 1992, por el dramaturgo serbio-estadounidense Steve Tesich, en un artículo publicado en la revista *The Nation*. En el artículo, en el que reflexionaba sobre el escándalo Irán-Contra y la guerra del Golfo Pérsico, Tesich decía: “lamento que nosotros, como pueblo libre, hayamos decidido libremente vivir en un mundo en donde reina la posverdad”, dándole a dicho término el mismo significado que posee actualmente. *La Nación*, “Qué significa y de dónde viene el término posverdad”, 25 de julio de 2017. Consultado el 12 de febrero de 2018 en: <https://www.lanacion.com.ar/2046231-historia-del-termino-posverdad-desde-la-guerra-del-golfo-hasta-donald-trump>

⁶ *Ídem*

⁷ El Comité de Ministros del Consejo de Europa define el discurso del odio como toda forma de expresión, que difunda, incite o justifique el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras formas de odio basadas en la intolerancia. Esta definición fue aceptada y adoptada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y por los tribunales nacionales. *Council of Europe Committee of Ministers*, “Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to Member States on Hate Speech”, 30 de octubre de 1997. Consultado el 7 de febrero de 2018 en: <https://rm.coe.int/1680505d5b>

han permitido incrementar su impacto, se trata de dos fenómenos completamente independientes que requieren de soluciones distintas debido a que sus causas y objetivos son diferentes por más que en ocasiones resulten complementarios. El discurso de odio busca degradar o incitar a la violencia contra un determinado grupo de personas con base en una premisa general de intolerancia. Este rechazo generalmente se sustenta en hechos reales -por ejemplo la llegada masiva de migrantes- pero adopta una dimensión radical por motivos y reivindicaciones sociales, culturales, políticos o incluso económicos; por el contrario, las noticias falsas van más allá, ya que carecen de bases reales y sus objetivos son diversos, desde influir en la orientación política de las personas o desprestigiar a alguna personalidad o autoridad, hasta incrementar el número de audiencia o seguidores de algún medio de comunicación o de divulgación de información notoriamente falsa.

El problema de las noticias falsas ha aumentado en los últimos años en gran medida debido a que la información que más se difunde a través de las redes sociales no es precisamente la que ha sido verificada mediante los métodos convencionales del periodismo sino la que resulta más controversial. Lamentablemente las rectificaciones no resultan igual de atractivas y por lo tanto no tienen la misma difusión. Las noticias falsas distorsionan la realidad con fines comerciales o políticos (en formato de texto, audio o video); sin embargo, no se trata de un problema exclusivo de las redes sociales, sino que cada vez es más común entre los medios tradicionales, lo cual hace más compleja su regulación y combate. Uno de los principales temores de los Estados miembros de la Unión Europea es que sus procesos electorales se vean influenciados por la difusión de noticias falsas, impactando directamente en sus resultados. Durante las recientes elecciones en Países Bajos, Francia y Alemania, fue posible identificar algunos casos de noticias falsas que tenían como principal propósito generar inestabilidad y desconfianza entre la población respecto a los partidos tradicionales, debilitar los principios democráticos al interior del bloque europeo y fortalecer el apoyo hacia los partidos más radicales. Cabe recordar que durante las elecciones presidenciales de Estados Unidos de 2016, las noticias falsas llegaron aproximadamente a 126 millones de usuarios de *Facebook*, mientras que *Twitter* identificó 2,752 cuentas controladas por agentes dedicados a la difusión de información falsa y más de 36,000 *bots* (cuentas que simulan ser personas en una red social y son creadas con un fin determinado) que tuitearon casi un millón y medio de veces en las elecciones, logrando influir directamente en los resultados.⁸ Ante el auge de estos mecanismos de desestabilización, la Unión Europea ha intensificado sus esfuerzos para combatir la difusión de noticias falsas y sancionar a los actores implicados.

La frecuencia del uso del término “noticias falsas” cada vez es mayor, situación que constituye una importante amenaza no sólo para los actores involucrados sino también para los propios medios de comunicación, ya que el uso indiscriminado de la expresión “noticias falsas” puede conducir a numerosos abusos, al aplicarlo a cualquier noticia que se desee descalificar, ocasionando que se ponga en duda la veracidad de toda la información y que el término pierda valor en la discusión pública o bien en la búsqueda de soluciones desde una perspectiva legislativa y de políticas públicas.

⁸ Craig Timberg y Elizabeth Dwoskin, “Russian content on Facebook, Google and Twitter reached far more users than companies first disclosed, congressional testimony says”, *The Washington Post*, 30 de octubre de 2017. Consultado el 9 de febrero de 2018 en: https://www.washingtonpost.com/business/technology/2017/10/30/4509587e-bd84-11e7-97d9-bdab5a0ab381_story.html?hpid=hp_hp-top-table-main_facebook-610pm%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.a56400ab2120

Esfuerzos de regulación europea en materia de noticias falsas

Si bien las noticias falsas siempre han existido, fue en 2015 cuando la Unión Europea comenzó a percibir las como una verdadera amenaza para su estabilidad y el rumbo de sus Estados miembros. El Consejo Europeo solicitó a la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, presentar un plan de acción sobre comunicación estratégica para abordar las campañas de desinformación presuntamente impulsadas por intereses, individuos y organizaciones rusas en contra de la Unión Europea, petición ante la que, en marzo de 2015, se estableció el *East StratCom Team* (Equipo de Estrategia de Comunicación para el Este), equipo que depende del Servicio Europeo de Acción Exterior y que se dedica a informar acerca de las noticias falsas que detectan en medios y redes sociales a través de su boletín semanal.⁹ El equipo se compone de catorce expertos en comunicación, además de que cuenta con una red de más de 400 periodistas, funcionarios, y representantes de Organizaciones No Gubernamentales y *Think Tanks* de más de 30 países.¹⁰ No obstante, no ha podido calmar las preocupaciones de las instituciones europeas debido a que no cuenta con recursos insuficientes para enfrentar el problema en su totalidad.¹¹

El 26 de diciembre de 2016, Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea, instó a las distintas redes sociales a actuar con contundencia contra la difusión de noticias falsas en Internet con la finalidad de que éstas resguarden su credibilidad y cumplan con su obligación de luchar contra la difamación o manipulación de la información que difunden,¹² coincidiendo con los llamados en contra de la circulación de información falsa realizados por la Canciller alemana Angela Merkel, y el entonces Presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz. Cabe mencionar que las redes sociales constituyen la principal fuente de noticias para la mitad de los europeos, quienes en su mayoría (6 de cada 10)¹³ comparten la información sin antes leerla o comprobar su veracidad, además de que la mayoría de los ciudadanos tienen problemas para identificar si una noticia es falsa o no.

Posteriormente, el 5 de abril de 2017 se llevó a cabo un debate en el pleno del Parlamento Europeo, en donde los eurodiputados manifestaron su preocupación ante los casos en los que las autoridades públicas intimidan, denigran y amenazan a los medios, señalando incluso que la información que no les favorece es falsa, lo cual socava la confianza en el periodismo, difuminando la línea entre la desinformación y los hechos reales. Asimismo, los Parlamentarios demostraron la falta de consenso existente sobre cómo abordar mejor la proliferación de las noticias falsas en Internet. Sin embargo, 4 meses después, el 31 de agosto de 2017, el Parlamento Europeo presentó una Propuesta de Resolución sobre el nuevo grupo de trabajo europeo contra las noticias falsas, promovido por la

⁹ El *East StratCom Team* ha hecho algunas contribuciones significativas para contrarrestar la desinformación. En el transcurso de su operación, dicho equipo ha identificado más de 3,500 casos de desinformación, la mayoría de estos fueron provenientes de Ucrania (1,537) y Rusia (1,325).

¹⁰ *European Union External Action*, "Questions and Answers about the East StratCom Task Force", 8 de noviembre de 2017. Consultado el 10 de febrero de 2018 en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en

¹¹ *European Parliamentary Research Service Blog*, "Disinformation, Fake News and the EU's Response". Consultado el 10 de febrero de 2018 en: <https://epthinktank.eu/2017/11/20/disinformation-fake-news-and-the-eus-response/>

¹² *Deutsche Welle*, "Juncker insta a actuar ante las falsas noticias en internet", 26 de diciembre de 2016. Consultado el 9 de febrero de 2018 en: <http://www.dw.com/es/juncker-insta-a-actuar-ante-las-falsas-noticias-en-internet/a-36911797>

¹³ *European Parliament*, "Fake news: how to counter misinformation", *op. cit.*

Comisaria de Economía y Sociedad Digital, Mariya Gabriel. En dicha Propuesta se solicita a la Comisión Europea que “proceda con determinación hacia un nuevo marco legislativo sobre noticias falsas e incitación al odio, que abarque un tipo de responsabilidad de los gestores de plataformas en línea que sea compatible con la libertad de expresión, pero sin exonerar al proveedor de los controles necesarios y técnicamente posibles”.¹⁴

Antes de realizar cualquier acción, la Comisión Europea discutió con representantes de plataformas digitales, medios de comunicación, investigadores y grupos de la sociedad civil acerca de las posibles soluciones para frenar la difusión de noticias falsas, con el objetivo de “definir las responsabilidades de los actores, respetando la libertad de expresión, el pluralismo de los medios y el derecho de los ciudadanos a una información diversa y confiable”.¹⁵ Al respecto, cabe señalar que una respuesta de política integral debe reflejar el papel específico de los distintos actores (plataformas sociales, medios de comunicación y usuarios) y definir sus responsabilidades con base en una serie de principios rectores. En este sentido, la Comisión decidió:¹⁶

1. Lanzar una consulta pública para reunir las opiniones de todas las partes interesadas sobre noticias falsas (ciudadanos, plataformas de redes sociales, organismos de radiodifusión, prensa, agencias de noticias, medios en línea, verificadores de información, investigadores y autoridades públicas).
2. Complementar la consulta con una encuesta de opinión pública del *Eurobarómetro*,¹⁷ misma que se prevé sea presentada en marzo de 2018 con el fin de medir y analizar las percepciones y preocupaciones de los ciudadanos europeos en torno a las noticias falsas.
3. Establecer un Grupo de Alto Nivel dedicado a brindar asesoría sobre iniciativas de política pública y legislación para contrarrestar las noticias falsas y la desinformación en línea.
4. Organizar una conferencia de múltiples partes interesadas sobre noticias falsas para establecer los límites del problema, evaluar la efectividad de las medidas implementadas en redes sociales y acordar los principios fundamentales para las futuras acciones.

La Comisión Europea necesita reflexionar acerca de lo que el bloque comunitario requiere para proteger a sus ciudadanos, así como distinguir entre la información falsa que contiene elementos que son ilegales según las normas de la Unión Europea o las leyes nacionales, y las noticias falsas que están fuera del alcance de tales normas y leyes. La conferencia de múltiples partes interesadas se llevó a cabo los días 13 y 14 de noviembre de 2017 en Bruselas, contando con la presencia de la Comisaria de Economía y Sociedad Digitales, Mariya Gabriel, quien señaló que “la aparente simplicidad del concepto de noticias falsas no debe ocultar la extrema complejidad del problema”, ya que no se trata simplemente de clasificar entre información falsa y verdadera, sino que el

¹⁴ *Parlamento Europeo*, “Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre el nuevo grupo de trabajo europeo contra las noticias falsas (fake news)” 31 de agosto de 2017. Consultado el 10 de febrero de 2018 en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2017-0501+0+DOC+XML+V0//ES>

¹⁵ *European Commission*, “Fake news”, *op. cit.*

¹⁶ *Ídem*

¹⁷ El *Eurobarómetro* es un instrumento a través del cual los ciudadanos europeos revelan sus prioridades y expectativas de la Unión Europea por medio de una serie de encuestas, mismas que son realizadas periódicamente por la Comisión Europea desde 1973, con el objetivo de analizar la opinión pública en determinados temas relacionados con la Unión Europea y sus Estados miembros. Los resultados son publicados por la Sección de Análisis de la Opinión Pública. *Parlamento Europeo*, “Encuesta: los europeos revelan sus prioridades sobre la Unión Europea”. Consultado el 12 de febrero de 2018 en: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/20160824TST40022/20160630STO34203/encuesta-los-europeos-revelan-sus-prioridades-sobre-la-union-europea>

fenómeno debe ser abordado en cada una de las etapas de la cadena de información: el emisor del mensaje; el mensaje mismo; el lector y su psicología; las herramientas de difusión y amplificación del mensaje; y los servicios auxiliares vinculados al mensaje, tales como la publicidad y los circuitos financieros que lo rodean. De acuerdo con Mariya Gabriel, los responsables de la difusión de noticias falsas aprovechan las vulnerabilidades de las sociedades europeas, para lo cual se han valido del enorme impacto que pueden causar por medio de Internet, ya que “hoy, por 40,000 euros puedes ofrecer una campaña de debate ideológico, 20,000 comentarios te costarán 5,000 euros y 300,000 seguidores te costarán sólo 2,600 euros”, indicó la Comisaria Gabriel en su discurso, quien además pidió no subestimar el papel de los medios tradicionales, especialmente los medios de comunicación sensacionalistas.¹⁸

Durante la mencionada conferencia, la Comisaria de Economía y Sociedad Digital dio a conocer el lanzamiento de la consulta pública sobre información falsa y desinformación en línea, misma que debe responderse antes del 23 de febrero de 2018.¹⁹ Esta consulta sólo se refiere a las noticias falsas y a la desinformación en línea cuyo contenido no es ilegítimo y por lo tanto no pueden aplicarse las medidas legislativas y de autorregulación ya existentes, tanto a nivel de la Unión Europea como nacional. Por medio de dicha consulta se espera recibir contribuciones en relación con los siguientes ámbitos:²⁰

- El alcance del problema. Conocer qué opinan los ciudadanos y las partes interesadas de las noticias falsas, así como saber cómo detectan la desinformación en línea y qué confianza otorgan a los distintos medios de comunicación.
- Valoración de las medidas ya implementadas por las plataformas digitales, las empresas de medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil. Conocer qué piensan de las funciones y responsabilidades de las partes interesadas.
- Alcance de posibles acciones futuras. Saber cuáles acciones consideran que pueden contribuir a reforzar el acceso de los ciudadanos a una información fiable y a prevenir la difusión de las noticias falsas.

Asimismo, la Comisaria Mariya Gabriel anunció la creación del Grupo de Expertos de Alto Nivel, el cual reúne a 39 representantes de medios de comunicación europeos como *Sky News* o *Mediaset*, redes sociales como *Facebook* y *Twitter*, academia y organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de dicho Grupo consiste en “asesorar a la Comisión en lo relativo a delimitar el fenómeno, definir las funciones y responsabilidades de las partes interesadas pertinentes, comprender la dimensión internacional, hacer una valoración de las posiciones en juego y formular recomendaciones”.²¹ La primera reunión del Grupo de Expertos, presidido por la jurista holandesa especialista en derecho de los medios de comunicación y propiedad intelectual, Madeleine de Cock, se realizó el pasado 15 de enero en Bruselas, en donde se dio a conocer que actualmente se está trabajando en la definición

¹⁸ *European Commission*, “Discours d’ouverture de la Commissaire Mariya Gabriel en charge de l’économie et société numériques”, 13 de noviembre de 2017. Consultado el 10 de febrero de 2018 en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-4609_fr.htm

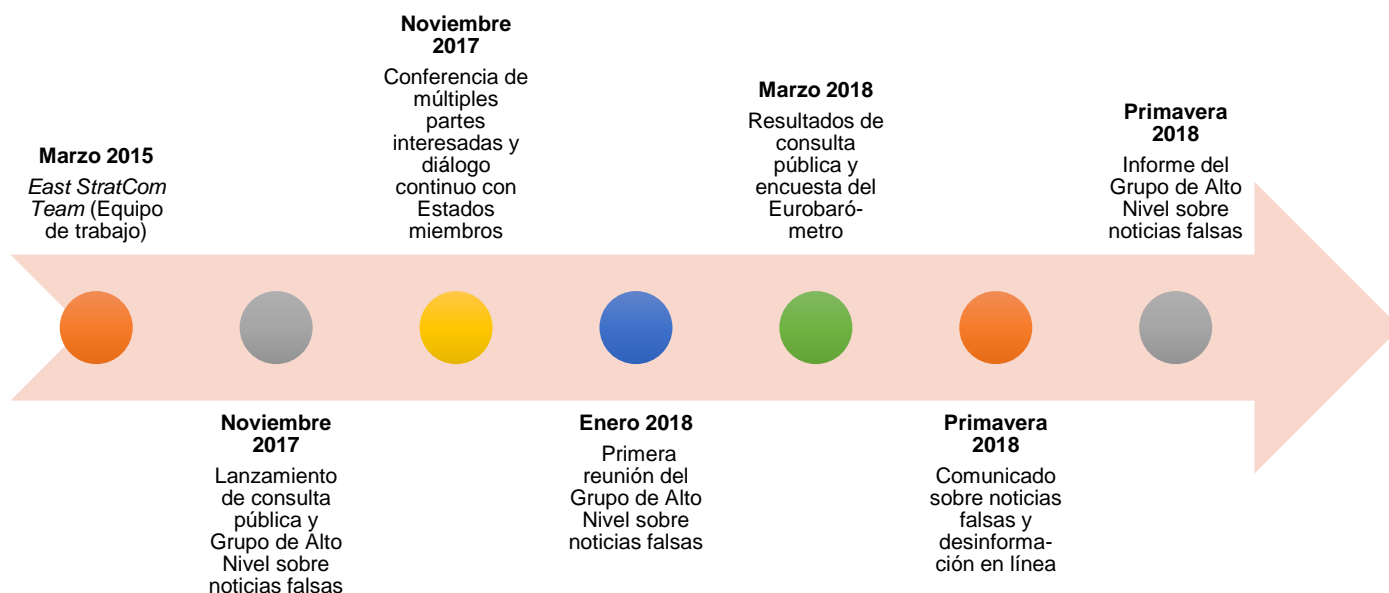
¹⁹ *European Commission*, “Fake news”, *op. cit.*

²⁰ *Comisión Europea*, “Próximas medidas contra las noticias falsas: la Comisión crea un grupo de expertos de alto nivel y pone en marcha una consulta pública”, 13 de noviembre de 2017. Consultado el 10 de febrero de 2018 en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4481_es.htm

²¹ *Idem*

del concepto “noticias falsas”.²² Tanto el Grupo de Expertos como los resultados de la consulta pública, aportarán al desarrollo de una estrategia a nivel europeo orientada a combatir la difusión de noticias falsas, la cual se prevé sea presentada en la primavera de 2018.

Gráfica 1. Acciones de la Unión Europea contra noticias falsas



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de *European Commission*, “Fake news”, 26 de octubre de 2017. Consultado el 10 de febrero de 2018 en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/fake-news>

Cada una de las acciones emprendidas por la Unión Europea contra las noticias falsas debe tener en cuenta cuatro principios fundamentales:²³

1. Transparencia en las fuentes de información, los flujos financieros, y los mecanismos de fabricación y difusión de la información.
2. Diversidad de la información como base del pensamiento crítico.
3. Indicación de credibilidad de la información.
4. Cualquier análisis debe valorar soluciones inclusivas.

Cabe mencionar que desde el 22 de marzo de 2017, *Facebook* colabora con medios de comunicación en los Estados miembros de la Unión Europea a través de una herramienta que permite a los usuarios marcar posibles noticias falsas para su revisión por parte de terceros

²² Redacción y EFE, “Europa crea un grupo de expertos para combatir las noticias falsas”, *La Vanguardia* 15 de enero de 2018. Consultado el 10 de febrero de 2018 en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20180115/4441442178/comision-europea-grupo-expertos-noticias-falsas.html>

²³ *European Commission*, “Discours d’ouverture de la Commissaire Mariya Gabriel en charge de l’économie et société numériques”, *op. cit.*

verificadores de hechos de la *International Fact Checking Network*.²⁴ Asimismo, la cooperación entre la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) aumentó en 2017, cuando se inauguró en Helsinki, Finlandia, un Centro Europeo de Excelencia para Combatir las Amenazas Híbridas, en el que pueden participar todos los Estados miembros y los aliados de la OTAN. Por otra parte, recientemente se dio a conocer que el presupuesto de la Unión Europea para 2018 aprobado por el Parlamento Europeo en noviembre de 2017, incluye el proyecto piloto *StratCom Plus*, el cual tiene un valor aproximado de 1.1 millones de euros. Este proyecto será ejecutado conjuntamente por la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior, teniendo como objetivo central “aumentar la capacidad de la Unión Europea en la verificación de datos dentro y fuera del bloque, impulsando las habilidades del personal”.²⁵

De igual manera, resulta importante señalar que en mayo de 2018 entrarán en vigor dos instrumentos legales a nivel de la Unión Europea: la Directiva de Seguridad de Redes e Información y el Reglamento General de Protección de Datos. La Directiva de Seguridad de Redes e Información exigirá a las empresas identificadas como operadores de servicios esenciales y a los proveedores de servicios digitales (motores de búsqueda, mercados en línea, etc.) adoptar medidas de seguridad adecuadas e informar sobre incidentes graves a las autoridades nacionales. Por su parte, el Reglamento General de Protección de Datos exigirá a las empresas notificar a los clientes y a las autoridades sobre las violaciones de datos. Las multas por incumplimiento podrán alcanzar los 20 millones de euros o el 4% de los ingresos anuales.²⁶

Recientemente la Unión Europea ha instado a sus Estados miembros a invertir más en ciberseguridad para prevenir posibles ataques, además de que ha expresado su interés de fortalecer y mejorar el intercambio de información de la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA) y de la Oficina Europea de Policía (Europol). Sin embargo, pese al trabajo realizado por las instituciones europeas para lograr detener el flujo de noticias falsas en la red, existe escepticismo respecto a las medidas de regulación que se desean implementar. La eurodiputada alemana Martina Michels, del partido Izquierda Unitaria Europea, considera poco probable que el problema de la desinformación desaparezca con la regulación de la información que circula, ya que ha señalado que “las causas del populismo, el discurso del odio, etc., no están en Internet (...) se encuentran en la sociedad misma y es el ánimo en la sociedad lo que tendremos que cambiar”.²⁷

Acciones de los Estados miembros

La preocupación por la difusión masiva de noticias falsas y el impacto que éstas pueden tener en la toma de decisiones de los ciudadanos se ha incrementado al interior de los Estados miembros de la Unión Europea, por lo que han comenzado a implementar medidas para contrarrestar la propagación de la desinformación. Las primeras acciones que se dieron a conocer fueron las aplicadas por el Gobierno alemán, el cual guiado por las preocupaciones que le generaban los mensajes de odio divulgados en Internet por la extrema derecha desde que la Canciller Angela Merkel puso en marcha

²⁴ *European Parliament*, “At a glance. Fake news and the EU’s response”, *op. cit.*

²⁵ *European Parliamentary Research Service Blog*, “Disinformation and Cybersecurity (Ten Issues to watch in 2018)”, 9 de enero de 2018. Consultado el 10 de febrero de 2018 en: <https://epthinktank.eu/2018/01/09/disinformation-and-cybersecurity-ten-issues-to-watch-in-2018/>

²⁶ *Ídem*

²⁷ *Parlamento Europeo*, “¿Cómo contrarrestar el poder de la desinformación?”, *op. cit.*

su política de puertas abiertas a la inmigración en 2015 y las revelaciones en noviembre de 2016 de que las redes sociales ayudaron a difundir información falsa, en específico propaganda de origen ruso, durante la campaña a la Presidencia de Estados Unidos, decidió aprobar una Iniciativa de Ley para impedir que las noticias falsas tuvieran un papel determinante en el resultado de las Elecciones Federales del país que se celebraron el 24 de septiembre de 2017.²⁸ Con base en lo anterior, el 5 de abril de 2017, tras meses de debate nacional sobre la libertad de expresión y los discursos de odio, el Gobierno alemán adoptó la iniciativa de “Ley para Mejorar la Aplicación de la Legislación en las Redes Sociales” (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz, NetzDG*), conocida como Ley *Fake News*.²⁹

El Proyecto de Ley fue presentado e impulsado por el Ministro de Justicia, Heiko Maas, con el objetivo de eliminar, restringir y evitar en el futuro las noticias falsas en las redes sociales, así como los mensajes de odio, comentarios discriminatorios, difamación, amenazas e incitación a la violencia, además de que está dirigido a regular la emisión y divulgación de mensajes asociados al terrorismo y la pornografía infantil. Para alcanzar su objetivo, se introducen normas de cumplimiento legal para las redes sociales, tales como la obligación de presentar informes relativos a las noticias falsas detectadas, además de que establece el castigo con multas al proveedor que incurra en violaciones a lo establecido en la ley. En este sentido, si las redes sociales, en especial *Facebook* y *Twitter*, no establecen mecanismos eficaces de gestión o no eliminan contenidos establecidos como delitos en el Código Penal alemán en un plazo de 24 horas tras recibir una queja o una denuncia, dichas plataformas serán sancionadas con multas de más de 50 millones de euros, y con hasta 5 millones de euros al personal responsable de la gestión.³⁰ La Ley *Fake News* entró en vigor el 1° de enero de 2018 pese a las críticas emitidas en su contra, ante lo que la Canciller Angela Merkel defendió la puesta en marcha de la norma, afirmando que “Internet no es un espacio fuera de la ley”, además de que consideró importante “que las reglas del mundo analógico se apliquen también en el digital, para evitar el surgimiento de espacios de impunidad”.³¹ Sin embargo, señaló la posibilidad de revisar las disposiciones que contiene y hacer modificaciones si es necesario. Como resultado de la entrada en vigor de la ley, a principios de año *Facebook* y *Twitter* eliminaron varios mensajes de dirigentes del partido de extrema derecha Alternativa para Alemania (AfD) al considerar que podían incitar a la xenofobia, ante lo que el partido se declaró víctima de censura, desencadenando un debate a nivel nacional.³²

En Francia, el Presidente Emmanuel Macron anunció el 3 de enero de 2018 una ley para controlar, limitar y castigar la propagación de noticias falsas en Internet por parte de entidades extranjeras durante campañas electorales.³³ La ley se centrará exclusivamente en períodos electorales con el propósito de reforzar los controles para evitar los intentos de influir en los resultados, de manera que

²⁸ Durante las Elecciones Federales de Alemania celebradas el 24 de septiembre de 2017, el partido de extrema derecha Alternativa para Alemania logró posicionarse como la tercera fuerza política del país.

²⁹ Para mayor información de la Ley *Fake News* de Alemania se sugiere consultar: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “En vísperas de las Elecciones Federales, el Gobierno alemán presenta Proyecto de Ley para eliminar las *Fake News* y restringir los mensajes de odio en las redes sociales”, *Monitor Legislativo Internacional*, México, Senado de la República, 23 de mayo de 2017. Consultado el 11 de febrero de 2018 en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/ML_230517_Fake_News_Alemania.pdf

³⁰ *Ídem*

³¹ *Deutsche Welle*, “Merkel: Internet no es un espacio fuera de la ley”, 3 de febrero de 2018. Consultado el 11 de febrero de 2018 en: http://www.dw.com/es/merkel-internet-no-es-un-espacio-fuera-de-la-ley/a-42439057?maca=spa-newsletter_sp_Titulares-2358-html-newsletter

³² *Ídem*

³³ Marc Bassets, “Macron anuncia una ley contra las noticias falsas”, *El País*, 4 de enero de 2018. Consultado el 11 de febrero de 2018 en: https://elpais.com/internacional/2018/01/03/actualidad/1515002815_273219.html

“aumentarán las obligaciones de transparencia sobre todos los contenidos patrocinados, para que se haga pública la identidad de los anunciantes y de quienes los controlan”,³⁴ haciendo especial alusión a algunos medios de comunicación rusos. De acuerdo con lo señalado por el mandatario francés, será posible denunciar ante un juez la propagación de noticias falsas, quien con carácter de urgente, podrá ordenar la supresión del contenido, la eliminación de la cuenta del usuario e incluso bloquear la web difusora de dicha información.

Asimismo, el Gobierno francés dará poderes al Consejo Superior de lo Audiovisual³⁵ para intervenir contra cualquier intento de desestabilización por parte de televisoras controladas o influenciadas por Estados extranjeros. Se espera que el Consejo de Ministros de dicho país apruebe antes de fin de año un Proyecto de Ley sobre los canales de radiotelevisión públicos, ante lo que un grupo de expertos ha comenzado a debatir a fin de que el proyecto contemple los aspectos exitosos de diferentes modelos europeos e internacionales en la materia.³⁶ Las críticas a las mencionadas medidas no se hicieron esperar por lo que, en respuesta a la ley anunciada por el Presidente Macron, Marine Le Pen, lideresa del partido Frente Nacional y rival de Macron en las elecciones presidenciales del pasado mes de mayo de 2017, publicó: “Control de la palabra libre en Internet, judicialización suplementaria de la sociedad: ¿es Francia todavía una democracia si amordaza a sus ciudadanos? ¡Muy inquietante!”.³⁷

Por otra parte, en Italia también se han implementado medidas para combatir la creciente difusión de noticias falsas; sin embargo, el Gobierno italiano ha optado por empezar desde la educación, brindándole a las nuevas generaciones instrumentos para poder rastrear la fuente de las noticias y distinguir entre la información falsa y verdadera. En este sentido, en noviembre de 2017 fue lanzado un “proyecto de educación cívica digital para enfrentar la información falsa”,³⁸ del cual se beneficiarán alrededor de 4.2 millones de estudiantes de escuelas medias y superiores del país. Se trata de una iniciativa sin precedentes impulsada por el Ministerio de Educación italiano, que invita a los jóvenes a compartir sólo las noticias que han verificado; utilizar los instrumentos de Internet para buscar información sobre quién publica la noticia y sobre el sitio donde aparece; reconocer los distintos tipos y estilos de noticias falsas; y crear una página, blog o sitio para señalar las noticias falsas descubiertas. Valeria Fedeli, Ministra de Educación, fue la encargada de presentar el proyecto, indicando que “los jóvenes de hoy no deben ser consumidores pasivos de tecnología, sino consumidores críticos y productores conscientes de información y conocimiento”.³⁹

³⁴ *Infobae*, “El presidente Emmanuel Macron impulsó una ley contra las fake news en Francia”, 3 de enero de 2018. Consultado el 11 de febrero de 2018 en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2018/01/03/el-presidente-emmanuel-macron-impulso-una-ley-contra-las-fake-news-en-francia/>

³⁵ El Consejo Superior de lo Audiovisual está integrado por 9 miembros, tres de ellos son designados por el Presidente de la República, tres por el Presidente del Senado y los otros tres por el Presidente de la Asamblea Nacional. El período de mandato de estos nueve miembros es de seis años, sin embargo, el Consejo se renueva por tercios cada dos años. Su función consiste en asegurar la igualdad de trato y el respeto de la expresión pluralista de las diferentes corrientes de pensamiento y de opinión; defender la libre competencia, la calidad y la diversidad de los programas; velar por los contenidos que los niños y jóvenes reciben por medio de los medios audiovisuales; garantizar el desarrollo de la producción y de la creación audiovisual nacional; y ejercer control sobre las emisiones publicitarias. *Conseil Supérieur de l'audiovisuel*, “Le CSA”. Consultado el 12 de febrero de 2018 en: <http://www.csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil>

³⁶ *El Financiero*, “Macron anuncia ley contra Fake News electoral”, 4 de enero de 2018. Consultado el 11 de febrero de 2018 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/mundo/macron-anuncia-ley-contra-fake-news-electoral.html>

³⁷ *El País*, “Macron anuncia una ley contra las noticias falsas”, *op. cit.*

³⁸ Elisabetta Piqué, “Educación para combatir el peligroso fenómeno de las fake news”, *La Nación*, 9 de noviembre de 2017. Consultado el 11 de febrero de 2018 en: <https://www.lanacion.com.ar/2080689-educacion-para-combatir-el-peligroso-fenomeno-de-las-fake-news>

³⁹ *idem*

Asimismo, después de darse a conocer una serie de noticias falsas para influenciar la campaña electoral de las elecciones generales que tendrán lugar el 4 de marzo de 2018, el Partido Democrático de Italia presentó un Proyecto de Ley en el que se establecen multas de 5 millones de euros contra quien emita noticias falsas, proyecto que ha sido rechazado por los partidos de derecha como la Liga Norte y el populista Movimiento 5 Estrellas.⁴⁰

En Suecia, la agencia de innovación del Gobierno, Vinnova, ha impulsado un proyecto en el que participan los principales medios suecos, que tiene como principal objetivo evitar que se propaguen noticias falsas y declaraciones infundadas en las próximas elecciones, programadas para el 9 de septiembre de 2018, así como impedir que dichas noticias jueguen un papel decisivo en sus resultados. Cabe mencionar que los medios involucrados en el proyecto (Televisión Estatal sueca, Radio Estatal sueca, *Bonnier Group*, *NTM* y *Schibsted Sverige*), en conjunto, son propietarios de los principales medios suecos en forma de periódicos, medios informativos en línea, televisión y radio estatales y privadas. El Gobierno de Suecia está financiando los aspectos técnicos del proyecto, para lo cual aporta 1.9 millones de coronas suecas, mientras que los medios tradicionales cubren los costos restantes del proyecto. Sin embargo, los esfuerzos realizados en este país en contra de las noticias falsas no siempre se han visto reflejados en la práctica. De acuerdo con el *Gatestone Institute*, “las autoridades suecas tienen una historia de unir fuerzas con los medios para evitar que los ciudadanos voten a la oposición para ocupar el poder”.⁴¹ Según los datos arrojados por una encuesta realizada por la Universidad de Gotemburgo en 2002, el 70% de los periodistas suecos eran de izquierda y muy leales al Estado sueco, el cual ha estado dirigido por el Partido Socialdemócrata.⁴²

Reino Unido también ha comenzado a poner en práctica medidas para combatir las noticias falsas y la desinformación. La Primera Ministra Theresa May está estableciendo una “unidad de noticias falsas de respuesta rápida”, cuyo objetivo es monitorear las redes sociales y poner un alto a las historias falsas. De acuerdo con Alex Aiken, Director Ejecutivo del Servicio de Comunicación del Gobierno, la unidad se basará en la Oficina del Gabinete, señalando que “el servicio civil necesita construir una capacidad de respuesta rápida en las redes sociales para lidiar rápidamente con la desinformación y reclamar un debate público basado en hechos”.⁴³

⁴⁰ Ángel Gómez Fuentes, “Alarma en Italia sobre la invasión de las fake news”, *ABC Internacional*, 27 de noviembre de 2017. Consultado el 11 de febrero de 2018 en: http://www.abc.es/internacional/abci-alarma-italia-sobre-invasion-fake-news-201711271505_noticia.html

⁴¹ Judith Bergman, “Why are European Governments so terrified of Fake News”, *Gatestone Institute International Policy Council*, 11 de febrero de 2018. Consultado el 12 de febrero de 2018 en: <https://www.gatestoneinstitute.org/11830/europe-governments-fake-news>

⁴² *Ídem*

⁴³ *Ídem*

¿Hasta dónde debe llegar la regulación europea?

Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea es el relacionado con mantener el equilibrio entre el respeto a los valores fundamentales de libertad de expresión y libre flujo de información y el combate a la circulación de noticias falsas a través de la implementación de medidas de regulación. Tal como han señalado diversos críticos y expertos, la regulación de la información que circula en los distintos medios de comunicación puede tener efectos negativos tales como la generación de incentivos para la censura, el daño a la libertad de expresión, el empoderamiento de las autoridades encargadas de determinar lo que es legal y el aumento del control del discurso público en línea.

Si bien solicitar una mayor cooperación por parte de las plataformas de redes sociales es algo positivo, hacerlas responsables del contenido publicado por sus usuarios e imponerles sanciones financieras puede resultar contraproducente, ya que para evitar dichas multas, las empresas pueden comenzar a “sobre censurar” el contenido de sus usuarios con el fin de reducir los riesgos. Otorgar el poder a las empresas o Gobiernos de determinar lo que es legal o verdadero puede conducir a una severa crisis de las libertades fundamentales, ya que los intereses privados o políticos quedarán por encima del bien común, tal como sucede en países autoritarios cuyos Gobiernos han establecido verdades únicas, impidiendo que se difundan versiones de los hechos distintas a la suya. En algunos países basta con calificar de noticia falsa cualquier información incómoda para desacreditarla, e incluso prohibirla, utilizando dicho término como justificación para criminalizar a los medios críticos.

Aunque luchar contra la propagación de noticias falsas es loable, si no se tiene cuidado puede conducir a la censura, la cual no tiene cabida en sociedades democráticas que buscan que el Estado de derecho y las libertades fundamentales se reflejen en los distintos espacios y plataformas de comunicación. El proyecto de acción de la Unión Europea promete resultados favorables para los Estados miembros; no obstante, las autoridades correspondientes deberán tener cuidado de no rebasar la delgada línea que existe entre las noticias falsas y la libertad de expresión, para lo cual deberán distinguir entre las noticias que, aunque pudieran ser tendenciosas e incluso contengan errores, no pretendan modificar la realidad, respecto a aquellas que sí entren en la clasificación de noticias falsas y el medio que las publique esté consciente de ello.

Pese a los esfuerzos realizados por algunos de los Estados miembros y la propia Unión Europea, es muy difícil concebir una estructura legal adecuada para regular la circulación de la información en línea debido a todos los actores que se encuentran involucrados en el proceso y a la propia arquitectura de la red. Asimismo, resulta sumamente complicado que la regulación se mantenga al día con cada uno de los avances tecnológicos que se vayan presentando.

Consideraciones finales

Si bien la Unión Europea reconoció hace tiempo la amenaza de la desinformación, los esfuerzos realizados anteriormente para contrarrestar sus efectos han sido ineficaces e insuficientes; sin embargo, las medidas actuales sugieren que el bloque comunitario está buscando atacar el problema de forma más contundente en el futuro pese a que aún no se cuenta con el aparato crítico necesario para definir y atacar los problemas que este fenómeno tecnológico representa. Las noticias falsas constituyen un importante desafío para la estabilidad de la Unión Europea, cuyas instituciones deben actuar con determinación sin dañar la libertad de expresión para garantizar que los ciudadanos puedan tomar decisiones informadas y cuenten con las herramientas y habilidades necesarias para poder detectarlas y saber manejar toda la información que se encuentra disponible en Internet y que reciben a través de los medios tradicionales.

Nos encontramos en medio de una constante guerra de la información, en donde las noticias falsas, mismas que no desaparecerán en un futuro cercano, han reconfigurado el concepto de seguridad nacional, por lo que cada sociedad debe desarrollar formas para resistir y contrarrestar los ciberataques. La consultora Gartner, especializada en tecnología informática, prevé que para el año 2022 el público occidental consumirá más noticias falsas que verdaderas.⁴⁴ La desinformación y la desconfianza hacia los medios de comunicación impactan en la calidad del discurso político, las políticas públicas y la cohesión social, por lo que en un momento de creciente inestabilidad, la difusión de información falsa representa una amenaza directa para los valores y fundamentos de las sociedades democráticas, afectando la confianza que existe entre los ciudadanos y sus representantes, y contribuyendo al fortalecimiento de los grupos radicales.

Otro de los desafíos a los que deberá enfrentarse el bloque comunitario será determinar cómo la estrategia a nivel europeo interactuará con las medidas unilaterales adoptadas por los Estados miembros en la materia. Por otra parte, resulta fundamental que las instituciones europeas fortalezcan la cooperación con organizaciones externas dedicadas a detectar, desarticular y verificar la información que ha sido manipulada, de manera que en el futuro se adopten medidas más eficaces. Actualmente, la Unión Europea tiene especial preocupación respecto a los ataques cibernéticos contra los procesos electorales, ataques que pueden presentarse en distintas formas, tales como la denegación de servicio en sitios web de campañas o servicios electorales en línea, ataques contra el registro de votantes, o filtración de datos. Se teme que las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 puedan verse perjudicadas por las campañas de influencia y los ciberataques, conduciendo al auge de los partidos más radicales y al debilitamiento de la Unión Europea desde su interior, por lo que las medidas implementadas para combatir la difusión de noticias falsas llegan en un momento clave para Europa y su relación con el resto del mundo.

⁴⁴ *La Vanguardia*, "Europa crea un grupo de expertos para combatir las noticias falsas", *op. cit.*



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General

Adriana González Carrillo

Coordinación y revisión

Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez Mendoza

Investigación y elaboración

Anna Regina Sevilla Domínguez

Febrero de 2018

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.



<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>