



ALTA REPRESENTANTE
DA UNIÃO PARA OS
NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E A
POLÍTICA DE SEGURANÇA

Bruxelas, 5.12.2018
JOIN(2018) 36 final

**COMUNICAÇÃO CONJUNTA AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO
EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E
AO COMITÉ DAS REGIÕES**

Plano de Ação contra a Desinformação

1. INTRODUÇÃO

A liberdade de expressão é um dos valores fundamentais da União Europeia, consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e nas constituições dos diferentes Estados-Membros. As nossas sociedades abertas e democráticas dependem do facto de os cidadãos terem acesso a uma grande variedade de informação verificável, de modo a poderem formar uma opinião sobre as diferentes questões políticas. Desse modo, podem participar de forma informada nos debates públicos e expressar a sua vontade através de processos políticos livres e justos. Os processos democráticos têm, contudo, vindo a ser cada vez mais ameaçados pela propagação de desinformação, efetuada em grande escala e de forma deliberada e sistemática.

A desinformação é entendida como informação comprovadamente falsa ou enganadora que é criada, apresentada e divulgada para obter vantagens económicas ou para enganar deliberadamente, podendo prejudicar o interesse público¹. Esse prejuízo público pode consistir em ameaças contra os processos democráticos ou outros bens públicos, como o ambiente ou a saúde e segurança dos cidadãos da União. A desinformação não abrange os erros involuntários na comunicação de informações, as sátiras e paródias ou as notícias e comentários claramente identificados como partidários. As medidas previstas no presente plano de ação visam apenas os conteúdos de desinformação que sejam considerados legais ao abrigo do direito da União ou do direito dos Estados-Membros. Não prejudicam as disposições legislativas em vigor na União ou nos Estados-Membros, nomeadamente as normas em matéria de conteúdos ilegais².

Na sequência do ataque químico de Salisbury e das subseqüentes conclusões do Conselho Europeu³, a Comissão e a Alta Representante apresentaram uma comunicação conjunta sobre o reforço da resiliência contra as ameaças híbridas⁴, tendo identificado a comunicação estratégica como um domínio prioritário para o futuro. O Conselho Europeu convidou posteriormente a Alta Representante e a Comissão a *«(...) apresentarem até dezembro de 2018, em cooperação com os Estados-Membros e em consonância com as Conclusões do Conselho Europeu de março de 2015, um plano de ação com propostas específicas para uma resposta coordenada da UE ao desafio da desinformação, incluindo mandatos adequados e recursos suficientes para as equipas de comunicação estratégica pertinentes do SEAE»⁵.*

O presente plano de ação responde ao apelo do Conselho Europeu no sentido de serem adotadas medidas para *«(...) proteger os sistemas democráticos da União e combater a desinformação, inclusive no contexto das próximas eleições europeias»⁶.* Tira partido das iniciativas já levadas a cabo pela Comissão e pelo Grupo de Trabalho de Comunicação Estratégica para o Leste (*East StratCom*) criado pelo Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Define as ações a adotar pela Comissão e pela Alta Representante, com o apoio do SEAE e em cooperação com os Estados-Membros e com o Parlamento Europeu. Inclui os

¹ Comunicação «Combater a desinformação em linha», COM(2018) 236.

² A Comissão propôs medidas específicas para combater a propagação de conteúdos ilegais em linha, nomeadamente na recomendação respeitante às medidas destinadas a combater eficazmente os conteúdos ilegais em linha (C(2018) 1177). Ver também a proposta de regulamento relativo à prevenção da difusão de conteúdos terroristas em linha [COM(2018) 640] e a Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual na sua versão revista, adotada em 6 de novembro de 2018.

³ Conclusões do Conselho Europeu de 22 de março de 2018.

⁴ JOIN(2018) 16.

⁵ Conclusões do Conselho Europeu de 28 de junho de 2018.

⁶ Conclusões do Conselho Europeu de 18 de outubro de 2018.

contributos dos Estados-Membros, nomeadamente através das discussões no Conselho⁷, nos Comitês de Representantes Permanentes I e II, no Comité Político de Segurança e nos grupos de trabalho competentes do Conselho e nas reuniões dos diretores políticos e de comunicação estratégica dos diferentes ministérios dos Negócios Estrangeiros. Tem igualmente em conta a cooperação com os principais parceiros da UE, incluindo a NATO e o G7⁸.

A Comunicação «Combater a desinformação em linha» (a seguir designada por «Comunicação de abril») sublinhou o papel crucial da sociedade civil e do setor privado (nomeadamente das plataformas das redes sociais) no combate à desinformação. Nesse contexto, as plataformas em linha e as empresas de publicidade chegaram a acordo em setembro de 2018 quanto a um código de conduta para aumentar a transparência em linha e proteger os cidadãos, em especial tendo em vista as eleições para o Parlamento Europeu de 2019, mas também numa perspetiva a mais longo prazo. É crucial que os participantes prossigam agora os objetivos enunciados pela Comissão em abril, cumprindo na íntegra o código de conduta⁹. Além disso, está também a ser criada uma rede independente de verificadores de factos, a fim de aumentar a capacidade para detetar e denunciar os casos de desinformação, estando a ser envidados esforços à escala da União e a nível nacional para reforçar a literacia mediática.

O presente plano de ação é acompanhado por um relatório de progresso sobre a Comunicação de abril¹⁰. Esse relatório descreve os progressos realizados no âmbito das diferentes ações, nomeadamente no que se refere ao cumprimento do código de conduta, à promoção de um ecossistema em linha seguro, fidedigno e responsável, às ações em matéria de sensibilização e de literacia mediática e ainda ao apoio a meios de comunicação social independentes que garantam um jornalismo de qualidade.

O Conselho Europeu reconheceu pela primeira vez o perigo das campanhas de desinformação em linha em 2015, quando solicitou à Alta Representante que tomasse medidas contra as campanhas de desinformação levadas a cabo pela Rússia. Para abordar o problema e sensibilizar as pessoas para esta questão, foi criado o grupo de trabalho East StratCom. Além disso, a comunicação conjunta sobre a luta contra as ameaças híbridas¹¹ criou, no âmbito do SEAE, a célula de fusão contra as ameaças híbridas, que funciona como ponto fulcral único para a análise dessa questão. Foi também criado o Centro de Excelência Europeu de Luta contra as Ameaças Híbridas, que partilha as melhores práticas e apoia as atividades da União e da NATO neste domínio.

⁷ Ver o debate político «Combater a propagação da desinformação em linha: desafios para o ecossistema mediático», assim como as conclusões do Conselho de 27 de novembro de 2018.

⁸ No Compromisso de Charlevoix, intitulado «Defender a democracia das ameaças externas», os líderes do G7 comprometeram-se a tomar medidas concertadas para dar uma resposta aos agentes externos que procuram minar as nossas sociedades e instituições democráticas, os nossos processos eleitorais, a nossa soberania e a nossa segurança.

⁹ Ver igualmente as conclusões do Conselho de 27 de novembro de 2018.

¹⁰ COM(2018) 794.

¹¹ Embora a definição das ameaças híbridas seja variável e deva permanecer flexível para responder à sua natureza evolutiva, o conceito abarca a combinação de atividades coercivas com atividades subversivas, de métodos convencionais com métodos não convencionais (ou seja, diplomáticos, militares, económicos, tecnológicos) que podem ser utilizados de uma forma coordenada por intervenientes estatais ou não estatais para atingir objetivos específicos, mantendo-se contudo abaixo do limiar de uma guerra formalmente declarada. Em geral, coloca-se a ênfase na exploração das vulnerabilidades do alvo e na criação de ambiguidade para criar obstáculos ao processo de tomada de decisões. As grandes campanhas de desinformação, recorrendo à comunicação social para controlar o discurso político ou para radicalizar, recrutar e dirigir agentes interpostos, podem ser vetores de ameaças híbridas. Ver JOIN(2016) 18.

Tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu em 2019 e as mais de 50 eleições presidenciais, legislativas e autárquicas/regionais que irão ter lugar nos Estados-Membros até 2020, é urgente intensificar os esforços para garantir processos democráticos livres e justos. As ameaças à democracia num determinado Estado-Membro podem prejudicar a União no seu conjunto. Além disso, a desinformação tem muitas vezes por alvo as instituições europeias e os seus representantes, visando minar o próprio projeto europeu em geral. Em 12 de setembro de 2018, a Comissão adotou medidas¹² para garantir que as eleições europeias serão livres e justas, tendo recomendado que, sempre que adequado, sejam impostas sanções, nomeadamente pela utilização ilícita de dados pessoais para tentar influenciar o resultado das eleições¹³. Além disso, é urgente que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para preservar a integridade dos seus sistemas e infraestruturas eleitorais e que testem esses sistemas antes das eleições europeias.

As campanhas de desinformação, nomeadamente quando lançadas por países terceiros, constituem muitas vezes elementos de guerra híbrida¹⁴, envolvendo ciberataques e pirataria informática nas redes sociais¹⁵. Os dados mostram-nos que é cada vez mais frequente os agentes de países estrangeiros adotarem estratégias de desinformação para influenciar os debates sociais, criar divisões e interferir no processo decisório democrático. Essas estratégias não visam unicamente os Estados-Membros, afetando igualmente os nossos países parceiros da vizinhança oriental e meridional, do Médio Oriente e de África.

Já foi detetada desinformação produzida e/ou propagada por fontes russas em vários atos eleitorais e referendos realizados na UE¹⁶. As campanhas de desinformação relacionadas com a guerra na Síria¹⁷, com o abate do voo MH-17 no Leste da Ucrânia¹⁸ e com a utilização de armas químicas no ataque de Salisbury¹⁹ estão bem documentadas.

2. DESINFORMAÇÃO: COMPREENDER AS AMEAÇAS E REFORÇAR A RESPOSTA EUROPEIA

¹² Para uma visão geral dessas medidas, ver a comunicação da Comissão «Garantir eleições europeias livres e justas», COM(2018) 637 final.

¹³ Tais sanções acrescem às previstas no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (Regulamento 2016/679).

¹⁴ Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas: uma resposta da União Europeia, JOIN(2016) 18 final.

¹⁵ Esses ciberataques podem incluir intrusões com o objetivo específico de recolher informações sensíveis para serem utilizadas como precursores de fugas de informação ou de informações adulteradas, a usurpação de contas em redes sociais, eventualmente através de sistemas automatizados (*bots*), e a perturbação dos sistemas informáticos, nomeadamente de empresas de radiodifusão ou de comissões eleitorais.

¹⁶ Ver, por exemplo, o relatório elaborado pelo *Policy Planning Staff* e pelo Instituto de Investigação Estratégica de França: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/information_manipulation_rvb_cle838736.pdf.

¹⁷ Declaração conjunta de 17 países membros da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) sobre os ataques químicos em Douma, na Síria: <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 Sobre a campanha de desinformação relativa ao voo MH-17, ver o documento do grupo de trabalho East StratCom: <https://euvsdisinfo.eu/mh17-time-is-running-out-for-disinformation/> e <https://euvsdisinfo.eu/flight-mh-17-three-years-on-getting-the-truth-out-of-eastern-ukraine/>, bem como a declaração da equipa de investigação conjunta: <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-crash/@104053/reaction-jit-to/>.

¹⁹ <https://euvsdisinfo.eu/timeline-how-russia-built-two-major-disinformation-campaigns/>
Em relação ao ciberataque russo contra a Organização para a Proibição de Armas Químicas, na Haia, ver: <https://www.government.nl/latest/news/2018/10/04/netherlands-defence-intelligence-and-security-service-disrupts-russian-cyber-operation-targeting-opcw>.

A desinformação é uma ameaça em constante evolução, que exige um esforço permanente de monitorização dos diferentes agentes, vetores, ferramentas, métodos, alvos prioritários e impacto. Algumas formas de desinformação, nomeadamente a promovida pelos Estados, são analisadas pela célula de fusão da UE contra as ameaças híbridas e pelos grupos de trabalho sobre comunicação estratégica do SEAE, com o apoio dos serviços dos Estados-Membros.

Os responsáveis pela desinformação podem ser internos (localizados nos Estados-Membros) ou externos, podendo tratar-se de agentes estatais (ou patrocinados por um governo) ou não estatais. Existem indicações²⁰ de que mais de 30 países utilizam a desinformação e outras medidas desse tipo para ganhar influência, nomeadamente nos próprios países. O recurso à desinformação por parte dos cidadãos ou entidades dos Estados-Membros é uma preocupação cada vez maior em toda a União. Já ocorreram na União casos de desinformação por parte de agentes não estatais, por exemplo no caso da vacinação²¹. No que se refere aos agentes externos, embora já existam provas sólidas do papel desempenhado pela Federação da Rússia, vários países terceiros têm as suas próprias estratégias de desinformação, estando a aprender rapidamente com os métodos adotados por este país.

Segundo a célula de fusão contra as ameaças híbridas, a maior ameaça para a UE provém da desinformação por parte da Federação da Rússia²². Trata-se de uma prática sistemática, que dispõe de bastantes recursos e é efetuada numa escala diferente dos restantes países. Em termos de coordenação, níveis de definição dos alvos e implicações estratégicas, as ações de desinformação da Rússia inserem-se no âmbito de uma ameaça híbrida mais vasta, que recorre a diferentes ferramentas e alavancas, assim como a agentes não estatais.

O número de campanhas de desinformação constantemente orientadas contra a União ou as suas instituições e políticas poderá aumentar no período que irá anteceder as eleições para o Parlamento Europeu de 2019. **Esta situação exige que se adotem urgentemente medidas para proteger a União, as suas instituições e os seus cidadãos contra a desinformação.**

As redes sociais tornaram-se numa forma importante de disseminar desinformação. Em alguns casos, como sucedeu com a Cambridge Analytica, são visados utilizadores específicos, identificados através do acesso não autorizado aos seus dados pessoais, com o objetivo de influenciar o resultado das eleições. Dados recentes revelam que os sistemas de mensagens privados são cada vez mais utilizados para disseminar desinformação²³. Entre as técnicas utilizadas contam-se a manipulação de vídeos (*deepfakes*), a falsificação de documentos oficiais, a utilização de programas automatizados (*bots*) para disseminar e amplificar conteúdos polémicos e debates nas redes sociais, os ataques de *trolls* nos perfis das redes sociais e o furto de dados. Ao mesmo tempo, alguns métodos tradicionais, como a televisão, os jornais, os sítios web e até o correio eletrónico, continuam a desempenhar um papel importante em muitas regiões. Atendendo a que as ferramentas e as técnicas utilizadas evoluem muito rapidamente, **a nossa resposta deve acompanhar a rapidez dessa evolução.**

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

²¹ Ver COM(2018) 245 e COM(2018) 244.

²² A doutrina militar russa reconhece explicitamente a guerra de informação como um dos seus domínios de ação. <https://www.rusemb.org.uk/press/2029>.

²³ Segundo a Universidade de Oxford, durante o ano em curso, as plataformas de envio direto de mensagens foram alvo de campanhas de desinformação em pelo menos dez países.

Para além da adoção de medidas pelos Estados-Membros e à escala da UE, a União tem todo o interesse em colaborar com os seus parceiros em três regiões prioritárias: a vizinhança oriental, a vizinhança meridional e os Balcãs Ocidentais. Denunciar os casos de desinformação nos países vizinhos poderá contribuir de forma complementar para resolver o problema na União.

O SEAE já criou grupos de trabalho específicos em matéria de comunicação estratégica, constituídos por peritos com as competências e os conhecimentos linguísticos necessários, para fazer face a este problema e definir estratégias de resposta. Esses grupos trabalham em estreita colaboração com os serviços da Comissão, de modo a assegurar uma abordagem coordenada e coerente em matéria de comunicação nas diferentes regiões.

Com base no plano de ação de comunicação estratégica, aprovado em 22 de junho de 2015, o mandato do grupo de trabalho East StratCom prevê três vertentes de ação: i) Comunicação eficaz e promoção das políticas da União para os países da vizinhança oriental; ii) Melhoria generalizada do ambiente mediático nos países da vizinhança oriental e nos Estados-Membros, nomeadamente apoiando a liberdade de imprensa e reforçando os meios de comunicação social independentes; e iii) Melhoria das capacidades da União para prevenir, abordar e combater as ações de desinformação por parte da Federação da Rússia. Em resposta às conclusões do Conselho de dezembro de 2015 e de junho de 2017, o SEAE criou o grupo de trabalho Balcãs Ocidentais²⁴, para a região correspondente, e o grupo de trabalho Sul²⁵, para os países do Médio Oriente e do Norte de África e para a região do Golfo.

Desde a sua criação, o grupo de trabalho East StratCom tem divulgado eficazmente as políticas da União na vizinhança oriental, sobretudo através de uma abordagem assente em campanhas de informação. Além disso, o seu trabalho permitiu catalogar, analisar e identificar mais de 4 500 exemplos de desinformação por parte da Federação da Rússia, tendo desmontado várias narrativas de desinformação, aumentado a sensibilização pública e publicitado as ferramentas, técnicas e intenções das campanhas de desinformação. O alvo principal são os meios de comunicação nacionais e internacionais dos países da Parceria Oriental e da Rússia, consistindo a abordagem em denunciar, com base nas provas recolhidas, as tendências, as narrativas, os métodos e os canais utilizados, e promovendo a sensibilização para este problema.

O mandato do grupo de trabalho East StratCom deve, por conseguinte, continuar em vigor, enquanto os dos dois outros grupos de trabalho de comunicação estratégica (Balcãs Ocidentais e Sul) devem ser revistos, de modo a ter em conta a escala e a dimensão cada vez maiores das ações de desinformação nessas regiões e a necessidade de aumentar a sensibilização para o seu impacto negativo.

3. AÇÕES PARA A UNIÃO DAR UMA RESPOSTA COORDENADA À DESINFORMAÇÃO

Combater a desinformação exigirá vontade política e uma intervenção comum, bem como a mobilização de todos os governos interessados (incluindo os organismos responsáveis pela luta contra as ameaças híbridas, a cibersegurança, a comunicação estratégica e as informações secretas, assim como pela proteção de dados e pela organização

²⁴ Conclusões do Conselho sobre o alargamento e o Processo de Estabilização e de Associação, 15 de dezembro de 2015.

²⁵ Conclusões do Conselho sobre a luta contra o terrorismo, 19 de junho de 2017.

de eleições, bem como as forças policiais e as entidades reguladoras da comunicação social dos Estados-Membros). O processo deverá decorrer em estreita cooperação com todos os parceiros internacionais que partilhem as nossas preocupações. Requer uma estreita cooperação entre as instituições da União, os Estados-Membros, a sociedade civil e o setor privado, com especial saliência para os operadores das plataformas em linha.

O presente plano de ação formula uma resposta coordenada à desinformação, articulada em torno de quatro pilares:

- (i) Melhorar as capacidades das instituições da União para detetar, analisar e denunciar a desinformação;
- (ii) Reforçar a coordenação e as respostas comuns à desinformação;
- (iii) Mobilizar o setor privado para o combate à desinformação;
- (iv) Sensibilizar as pessoas e reforçar a resiliência da sociedade.

1.º PILAR: MELHORAR AS CAPACIDADES DAS INSTITUIÇÕES DA UNIÃO PARA DETETAR, ANALISAR E DENUNCIAR A DESINFORMAÇÃO

Para abordar eficazmente a ameaça da desinformação, importa reforçar os grupos de trabalho sobre comunicação estratégica do SEAE, as delegações da União e a célula de fusão da UE contra as ameaças híbridas, dotando-os de mais pessoal especializado, nomeadamente dos peritos necessários para efetuar a pesquisa, analisar e tratar os dados em causa. Importa igualmente contratar novos serviços de monitorização da comunicação social, para abranger uma maior diversidade de fontes e línguas, aprofundando a investigação e os estudos sobre o alcance e o impacto da desinformação. Por outro lado, será necessário investir mais em instrumentos de análise, nomeadamente *software* específico para pesquisar, organizar e agregar grandes quantidades de dados digitais.

O reforço das equipas de comunicação estratégica do SEAE será feito em duas fases.

A curto prazo, o orçamento para a comunicação estratégica deverá passar para mais do dobro em 2019²⁶, sendo acompanhado de um reforço de pelo menos 11 postos antes das eleições para o Parlamento Europeu. A médio prazo²⁷, será solicitada a criação de novos postos de funcionários permanentes na sede, nomeadamente nas equipas de comunicação estratégica e na célula de fusão contra as ameaças híbridas, e de novos postos nas delegações da UE nos países vizinhos, com o objetivo de assegurar um reforço de 50-55 novos elementos nos próximos dois anos.

Serão criadas maiores sinergias entre os serviços da Comissão e do SEAE, nomeadamente através da partilha de ferramentas ou da conceção de campanhas de comunicação.

A análise de risco e a avaliação das informações disponíveis constituem a base para combater a desinformação. Para analisar o caráter evolutivo das campanhas de desinformação deve ser tirado todo o partido dos conhecimentos especializados do Centro de Situação e de Informações.

Para combater a desinformação, os grupos de trabalho sobre comunicação estratégica trabalharão em estreita colaboração com as delegações da União envolvidas e com a

²⁶ Os debates em curso quanto ao orçamento de 2019 preveem um aumento de 1,9 milhões de EUR em 2018 para 5 milhões de EUR em 2019.

²⁷ Através de alterações do orçamento de 2019 e/ou da proposta de orçamento para 2020.

Comissão. Mais concretamente, irão cooperar com a rede interna contra a desinformação criada pela Comissão na sequência da Comunicação de abril²⁸.

Os Estados-Membros devem complementar e apoiar a ação das instituições da União, reforçando as respetivas capacidades nacionais e contribuindo para o necessário reforço dos recursos das instituições da União.

Ação 1: Tendo em vista, concretamente, as eleições para o Parlamento Europeu de 2019, mas também numa perspetiva a mais longo prazo, a Alta Representante, em cooperação com os Estados-Membros, reforçará os grupos de trabalho sobre comunicação estratégica e as delegações da União com novo pessoal e com os instrumentos necessários para detetar, analisar e denunciar as ações de desinformação. Os Estados-Membros deverão, sempre que necessário, reforçar igualmente as suas capacidades nacionais neste domínio e contribuir para o necessário reforço dos grupos de trabalho sobre comunicação estratégica e das delegações da União.

Ação 2: A Alta Representante irá rever os mandatos dos grupos de trabalho sobre comunicação estratégica dos Balcãs Ocidentais e do Sul, a fim de lhes permitir combater mais eficazmente a desinformação nestas regiões.

2.º PILAR: REFORÇAR A COORDENAÇÃO E AS RESPOSTAS COMUNS À DESINFORMAÇÃO

As primeiras horas após o lançamento de uma campanha de desinformação são essenciais para a poder detetar, analisar e combater. Consequentemente, **será criado um sistema de alerta rápido que permita alertar em tempo real para o lançamento de campanhas de desinformação** com base numa infraestrutura tecnológica específica. Isto facilitará a partilha de dados e a avaliação, a fim de estabelecer um entendimento comum da situação, permitindo coordenar a resposta e a repartição de tarefas e assegurando uma utilização racional dos recursos.

Para criar o sistema de alerta rápido, **cada Estado-Membro deverá designar, dentro da respetiva estrutura institucional, um ponto de contacto, de preferência integrado nos serviços responsáveis pelas comunicações estratégicas.** Esse ponto de contacto deverá partilhar os alertas e assegurar a coordenação com todas as outras autoridades nacionais interessadas, a Comissão e o SEAE. Isto não prejudica as competências das autoridades nacionais já existentes ao abrigo do direito da União e/ou do direito nacional ou de outras partes do plano de ação. Quando a desinformação disser respeito a eleições ou ao funcionamento das instituições democráticas dos Estados-Membros, os pontos de contacto nacionais deverão cooperar estreitamente com as redes eleitorais nacionais²⁹. Neste caso, os resultados do sistema de alerta rápido devem ser partilhados com a rede de cooperação

²⁸ Esta rede inclui representantes das direções-gerais e das representações da Comissão. Recentemente, a Comissão criou um grupo de trabalho com o SEAE e o Parlamento Europeu para combater a desinformação antes das eleições europeias.

²⁹ Ver a Recomendação C(2018) 5949 sobre as redes de cooperação eleitoral, a transparência em linha, a proteção contra os incidentes de cibersegurança e a luta contra as campanhas de desinformação no contexto das eleições para o Parlamento Europeu. Essas redes reunirão as comissões eleitorais, as entidades reguladoras da comunicação social audiovisual, as autoridades de cibersegurança e de proteção de dados e grupos de peritos nacionais, nomeadamente em matéria de literacia mediática. Juntamente com as instituições da União, formam a rede eleitoral europeia, que deverá reunir-se pela primeira vez em janeiro de 2019.

eleitoral europeia³⁰, nomeadamente procedendo ao intercâmbio de informações sobre as ameaças pertinentes para as eleições e apoiando a eventual imposição de sanções. As plataformas em linha devem cooperar com os pontos de contacto do sistema de alerta rápido, em especial durante os períodos eleitorais, disponibilizando oportunamente as informações necessárias.

O sistema de alerta rápido deverá ser estreitamente associado aos meios de resposta permanentes que já funcionam 24 horas por dia e 7 dias por semana, nomeadamente o Centro de Coordenação de Resposta de Emergência³¹ e a Sala de Situação do SEAE³². A célula de fusão contra as ameaças híbridas do Centro de Situação e de Informações, assim como os grupos de trabalho competentes do Conselho, também poderão ser utilizados como canais de partilha de informações. A Comissão e a Alta Representante assegurarão o intercâmbio permanente de informações e das melhores práticas com os nossos principais parceiros, incluindo o G7 e a NATO.

Reagir rapidamente, mediante uma comunicação eficaz e assente em factos reais, é essencial para combater e travar a desinformação, nomeadamente nos casos que digam respeito a assuntos e políticas da União. Este aspeto é importante para promover um debate aberto e democrático, imune à manipulação, nomeadamente no quadro das próximas eleições europeias. As instituições da União³³ e os Estados-Membros têm de melhorar a sua capacidade de reagir e comunicar de forma eficaz. A Comissão já aumentou o financiamento consagrado a atividades para melhorar a comunicação, executado através dos programas de comunicação regionais, incluindo os países da vizinhança e as delegações da União. As instituições da União têm todas um papel ativo na comunicação sobre as medidas e as políticas da União. Concretamente, as representações da Comissão e os gabinetes do Parlamento Europeu nos Estados-Membros desempenham um papel fundamental, desenvolvendo conteúdos especialmente adaptados localmente e dispendo de ferramentas específicas para desmontar mitos e disseminar factos verídicos³⁴.

É necessário reforçar a cooperação entre os Estados-Membros e as instituições da União em matéria de partilha de informações, de ações de aprendizagem em comum, da investigação e da elaboração de mensagens proativas. Os Estados-Membros e as instituições da União devem partilhar melhor as informações ao seu dispor, a fim de melhorar o conhecimento da situação e aumentar as respetivas capacidades de resposta. A comunicação proativa e objetiva sobre os valores e as políticas da União é particularmente eficaz quando é levada a cabo diretamente pelos Estados-Membros. Consequentemente, a Comissão e a Alta Representante instam os Estados-Membros a intensificarem os seus esforços em matéria de comunicação e a defenderem a União e as suas instituições contra as campanhas de desinformação.

³⁰ Criada em conformidade com a recomendação de 12 de setembro de 2018.

³¹ O Centro de Coordenação de Resposta de Emergência foi instituído pelo artigo 7.º da Decisão 1313/2013/UE, relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia.

³² A Sala de Situação é um organismo permanente do SEAE que assegura a vigilância e o acompanhamento permanente da situação à escala global. Integra o Centro de Situação e de Informações da UE e funciona como plataforma de informação situacional para os serviços interessados das diferentes instituições europeias.

³³ No âmbito da Comissão, os membros do Colégio de Comissários, o Serviço do Porta-Voz e as representações da Comissão deverão continuar a exercer um papel crucial, intervindo para refutar os erros veiculados pela comunicação social.

³⁴ Várias representações da Comissão criaram ferramentas adaptadas localmente para combater a desinformação, incluindo por exemplo *Les Décodeurs de l'Europe*, em França, a *UE Vero Falso*, em Itália, a *Euromyty.sk*, na Eslováquia, um concurso de desenhos animados para desconstruir mitos sobre a UE na Áustria e uma série de desenhos animados na Roménia.

Ação 3: Até março de 2019, a Comissão e a Alta Representante, em cooperação com os Estados-Membros, criarão um sistema de alerta rápido para fazer face a campanhas de desinformação, em estreita colaboração com as redes já existentes, o Parlamento Europeu, a NATO e o Mecanismo de Resposta Rápida do G7.

Ação 4: Tendo em vista as próximas eleições europeias, a Comissão, juntamente com o Parlamento Europeu, intensificará os seus esforços de comunicação quanto aos valores e políticas da União. Os Estados-Membros deverão reforçar consideravelmente os seus próprios esforços de comunicação sobre os valores e as políticas da União.

Ação 5: A Comissão e a Alta Representante, em cooperação com os Estados-Membros, reforçarão a comunicação estratégica na vizinhança da União.

3.º PILAR: MOBILIZAR O SETOR PRIVADO PARA O COMBATE À DESINFORMAÇÃO

As plataformas em linha, os anunciantes e o setor publicitário podem desempenhar um papel crucial no combate à desinformação, uma vez que a dimensão das suas plataformas permite amplificar, direcionar e disseminar mensagens de desinformação de agentes mal intencionados. Atendendo às tentativas fracassadas destas plataformas para resolver o problema, a Comissão instou-as, em abril de 2018, a intensificarem os seus esforços. Neste contexto, foi publicado, em 26 de setembro de 2018, um código de conduta contra a desinformação³⁵. As principais plataformas em linha que assinaram o código comprometeram-se a adotar medidas concretas antes das eleições europeias de 2019.

A Comissão insta todos os signatários do código de conduta a aplicarem rápida e eficazmente todas as medidas e procedimentos nele previstos à escala da UE, privilegiando os mais urgentes e adequados para garantir a integridade das eleições europeias de 2019. Mais concretamente, as grandes plataformas em linha devem: i) assegurar o escrutínio dos anúncios colocados e a transparência da propaganda política, com base numa verificação diligente da identidade dos patrocinadores, ii) encerrar as contas falsas que se encontrem ativas nos respetivos serviços e iii) identificar os *bots* automatizados, assinalando-os devidamente. As plataformas em linha também deverão cooperar com as autoridades nacionais reguladoras do audiovisual e com os verificadores e investigadores independentes a fim de detetar e denunciar campanhas de desinformação, em especial durante os períodos eleitorais, divulgando e dando maior visibilidade aos conteúdos já verificados.

Com o apoio do Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços de Comunicação Social Audiovisual (ERGA)³⁶, a Comissão acompanhará o cumprimento dos respetivos

³⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>. Em 16 de outubro, os signatários iniciais do código apresentaram os seus contributos formais, identificando os compromissos assumidos por cada um e elaborando um quadro com as melhores práticas das empresas e as medidas mais importantes para assegurar a sua aplicação generalizada na UE. Entre os signatários iniciais figuram as principais plataformas em linha (Facebook, Google, Youtube, Twitter), alguns fornecedores de *software* (Mozilla), várias associações comerciais que representam as plataformas em linha e o setor publicitário. O código de conduta deverá criar um ecossistema em linha mais transparente, fidedigno e responsabilizável, protegendo os utilizadores contra a desinformação.

³⁶ O Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços de Comunicação Social Audiovisual é composto por todas as entidades reguladoras dos Estados-Membros. O grupo presta assessoria técnica à Comissão em vários domínios relacionados com a aplicação da diretiva, facilitando a cooperação entre as diferentes entidades e/ou organismos reguladores nacionais, assim como entre estes e a Comissão. A revisão da Diretiva Serviços

compromissos pelos signatários do código de conduta, informando com regularidade sobre se e em que medida estes estão a ser cumpridos pelas diferentes plataformas. A fim de permitir um controlo eficaz e exaustivo, as plataformas devem fornecer à Comissão, até ao final deste ano, informações completas e atualizadas sobre as medidas adotadas para cumprir os compromissos que assumiram. A Comissão publicará essa informação em janeiro de 2019. As plataformas são também obrigadas a prestar informações completas, nomeadamente respondendo a pedidos específicos da Comissão sobre o modo como cumprem os respetivos compromissos, com regularidade, logo a partir de janeiro de 2019, a fim de permitir uma vigilância rigorosa do cumprimento do código de conduta antes das eleições para o Parlamento Europeu. Essa informação será igualmente publicada.

O código de boas práticas prevê, além disso, que os signatários apresentem um relatório completo no prazo de doze meses. Esse relatório deverá incluir dados completos e informações que permitam à Comissão efetuar uma avaliação exaustiva. Com base nesse relatório e **com o apoio de peritos independentes e do ERGA, a Comissão avaliará a eficácia global do código de conduta**. A Comissão poderá beneficiar igualmente do apoio do Observatório Europeu do Audiovisual.

A Comissão está ciente de que a eficácia global do código de conduta dependerá da participação mais vasta possível das plataformas em linha e do setor da publicidade em linha, pelo que apela a que outras partes interessadas relevantes também o subscrevam.

Ação 6: A Comissão assegurará um controlo rigoroso e permanente do cumprimento do código de conduta. Sempre que necessário, nomeadamente, na perspetiva das eleições europeias, a Comissão incentivará o cumprimento célere e eficaz do código. A Comissão procederá a uma avaliação exaustiva da sua aplicação após um período inicial de doze meses. Se a aplicação ou o impacto do código não forem satisfatórios, a Comissão poderá propor novas medidas, nomeadamente de carácter normativo.

4.º PILAR: SENSIBILIZAR AS PESSOAS E REFORÇAR A RESILIÊNCIA DA SOCIEDADE

A sensibilização do público é essencial para aumentar a resiliência da sociedade contra a ameaça da desinformação. O ponto de partida reside na melhor compreensão das fontes da desinformação, assim como das intenções, instrumentos e objetivos subjacentes à mesma, mas também da nossa própria vulnerabilidade. A adoção de uma metodologia científica rigorosa poderá contribuir para identificar as principais vulnerabilidades existentes nos Estados-Membros³⁷. É crucial compreender por que motivo e de que forma os cidadãos e por vezes até comunidades inteiras, são atraídos pelas narrativas da desinformação, a fim de formular uma resposta global a este fenómeno.

O reforço da resiliência deverá contemplar igualmente formações especializadas, conferências e debates públicos, bem como outras formas de aprendizagem em comum dirigidas aos meios de comunicação social. Deve, além disso, contribuir para a capacitação de todos os setores da sociedade e, nomeadamente, melhorar a literacia mediática dos cidadãos, permitindo-lhes identificar e prevenir as tentativas de desinformação.

de Comunicação Social Audiovisual reforçou as atribuições do grupo, sobretudo no que se refere às plataformas de partilha de vídeos.

³⁷ Tal poderia ser aprofundado no âmbito dos trabalhos do Observatório do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social, um projeto cofinanciado pela União Europeia e levado a cabo pelo Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Meios de Comunicação Social de Florença.

Formular uma resposta global à desinformação exige a participação ativa da sociedade civil. **A comunicação e a recomendação³⁸, que se integram entre as medidas previstas para garantir eleições europeias livres e justas (o chamado «conjunto de medidas para as eleições») instaram os Estados-Membros a colaborar com os meios de comunicação social, as plataformas em linha, os fornecedores de tecnologias da informação e outros interessados** em ações de sensibilização, de modo a aumentar a transparência das eleições e a reforçar a confiança nos processos eleitorais. Neste contexto e na perspetiva das próximas eleições europeias, importa acompanhar e garantir uma participação ativa dos Estados-Membros.

Os investigadores e os verificadores independentes desempenham um papel crucial para se poder compreender as estruturas na base da desinformação e os mecanismos que facilitam a sua disseminação em linha. Além disso, pelas atividades que levam a cabo, promovem a sensibilização para as diferentes ameaças suscitadas pela desinformação, podendo contribuir para reduzir o seu impacto negativo. Deve ser reforçada a sua capacidade para identificar e denunciar ameaças de desinformação e facilitar a cooperação transnacional. Com base nas ações enunciadas na Comunicação de abril, deverão ser reforçadas as equipas multidisciplinares nacionais de verificadores independentes e investigadores académicos com conhecimentos específicos sobre os *media* locais. Isto exigirá o apoio e a cooperação dos Estados-Membros, a fim de facilitar o funcionamento da rede europeia de verificadores de factos, devendo ser plenamente respeitada a independência das atividades de investigação e de verificação. No âmbito do programa do Mecanismo Interligar a Europa³⁹, a Comissão financiará uma plataforma digital que permita estabelecer redes entre as equipas multidisciplinares nacionais independentes.

Para promover a sensibilização e reforçar a resiliência do público, a Comissão reforçará o seu envolvimento e as medidas já em curso em matéria de literacia mediática, a fim de permitir aos cidadãos da União identificar mais facilmente e fazer face aos casos de desinformação⁴⁰. Os Estados-Membros devem transpor rapidamente a disposição da versão revista da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual que os obriga a promover e a desenvolver competências de literacia mediática⁴¹.

Na sua proposta para o programa Horizonte Europa⁴², a Comissão propôs que fosse financiado o desenvolvimento de novos instrumentos para compreender melhor e combater a desinformação em linha. A Comissão apoiará igualmente, se necessário, campanhas de informação para promover a sensibilização dos utilizadores para as tecnologias mais recentes (como, por exemplo, as manipulações de vídeo «*deepfakes*»).

³⁸ Recomendação da Comissão sobre as redes de cooperação eleitoral, a transparência em linha, a proteção contra os incidentes de cibersegurança e a luta contra as campanhas de desinformação no contexto das eleições para o Parlamento Europeu, C(2018) 5949.

³⁹ Regulamento (UE) n.º 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) n.º 913/2010 e revoga os Regulamentos (CE) n.º 680/2007 e (CE) n.º 67/2010.

⁴⁰ Essas medidas devem contemplar a criação de uma biblioteca e de um centro de aprendizagem em linha em matéria de literacia mediática, bem como outros instrumentos neste domínio.

⁴¹ Artigo 33.º-A da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual, na sua versão revista.

⁴² COM(2018) 435.

O trabalho da comunicação social independente é crucial para o bom funcionamento de uma sociedade democrática. A Comissão⁴³ irá, por conseguinte, continuar a apoiar os meios de comunicação independentes e os jornalistas de investigação, uma vez que têm um papel importante na denúncia dos casos de desinformação. Além disso, continuará a executar programas de apoio específico aos meios de comunicação social e à profissionalização nos países da vizinhança, nomeadamente mediante a concessão de apoios financeiros⁴⁴.

Ação 7: Tendo em vista, em especial, as eleições europeias de 2019, mas também numa perspetiva a mais longo prazo, a Comissão e a Alta Representante, em cooperação com os Estados-Membros, organizarão campanhas orientadas para o público e ações de formação destinadas aos media e aos formadores de opinião, tanto na União como na sua vizinhança, a fim de aumentar a sensibilização para os efeitos negativos da desinformação. Para formular uma resposta global a este fenómeno, serão prosseguidos os esforços para apoiar o trabalho dos *media* independentes e o jornalismo de qualidade, assim como a investigação em matéria de desinformação.

Ação 8: Os Estados-Membros, em colaboração com a Comissão, deverão apoiar a criação de equipas multidisciplinares de investigadores e verificadores independentes, que disponham de conhecimentos específicos sobre os *media* locais, de modo a poder detetar e denunciar as campanhas de desinformação lançadas nas redes sociais e nos *media* digitais.

Ação 9: No âmbito da Semana da Literacia Mediática, a realizar em março de 2019 juntamente com os Estados-Membros, a Comissão promoverá a cooperação transnacional entre profissionais da literacia mediática e o lançamento de instrumentos práticos para promover a literacia mediática junto do público. Os Estados-Membros devem também transpor rapidamente as disposições sobre literacia mediática contidas na versão revista da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual.

Ação 10: Na perspetiva das eleições europeias de 2019, os Estados-Membros devem assegurar um acompanhamento adequado do pacote de medidas para as eleições e, nomeadamente, da aplicação da Recomendação. A Comissão acompanhará de perto a aplicação desse conjunto de medidas e, quando necessário, prestará apoio e aconselhamento.

4. CONCLUSÕES

A desinformação constitui um sério desafio para as democracias e as sociedades europeias. A União deve combater este fenómeno mantendo-se fiel às liberdades e aos valores europeus. A desinformação mina a confiança dos cidadãos na democracia e nas instituições democráticas. Contribui igualmente para a polarização da opinião pública, interferindo nos processos de tomada de decisão democráticos. Pode igualmente ser utilizada para pôr em risco o projeto europeu. A desinformação poderá ter consequências extremamente graves nas sociedades de

⁴³ Caso seja adotado, o programa Europa Criativa contribuirá para reforçar a comunicação social europeia, assim como a diversidade e o pluralismo dos conteúdos jornalísticos, promovendo uma abordagem crítica quanto ao conteúdo da comunicação social através da literacia mediática, COM(2018) 438.

⁴⁴ A Comissão financia o projeto *Open Media Hub*, a fim de: i) fornecer aos jornalistas da vizinhança as competências necessárias para exercerem a sua atividade de forma independente e com objetividade; ii) melhorar as competências das equipas de redação e iii) reforçar a rede de jornalistas e de profissionais da comunicação social nos países da vizinhança. Quanto aos Balcãs Ocidentais, a Comissão tem prestado apoio financeiro à criação de uma rede de associações de jornalistas, ao reforço da confiança na comunicação social e à melhoria das capacidades dos sistemas judiciais para defender a liberdade de expressão. Neste domínio, a Comissão também presta apoio aos serviços públicos de comunicação social e às novas empresas de comunicação social independentes, bem como à melhoria da qualidade e do profissionalismo neste setor.

toda a União, em particular no período que antecede as eleições para o Parlamento Europeu de 2019.

Será necessário um forte empenho e a rápida adoção de medidas para defender os processos democráticos e preservar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas, tanto a nível nacional como a nível da União. O presente plano de ação enuncia uma série de medidas para combater a desinformação, no quadro de uma abordagem coordenada entre as instituições da União e os Estados-Membros. Salaria igualmente as medidas a tomar prioritariamente pelos diferentes intervenientes antes das eleições para o Parlamento Europeu de 2019. Os Estados-Membros devem demonstrar solidariedade, defendendo a União dos ataques híbridos, nomeadamente quando esses ataques recorrem à desinformação.

O objetivo a mais longo prazo é tornar a União e a sua vizinhança mais resiliente face à desinformação. Isto requererá um esforço permanente e sistemático para apoiar a educação e a literacia mediática, o jornalismo, os verificadores de factos, os investigadores e a sociedade civil no seu todo.

Consequentemente, a Comissão e a Alta Representante:

- Reafirmam que é necessária uma ação conjunta de todos os intervenientes institucionais interessados, incluindo o setor privado e em particular as plataformas em linha, assim como da sociedade civil no seu todo, a fim de combater eficazmente todos os aspetos da ameaça que representa a desinformação;
- Instam o Conselho Europeu a aprovar o presente plano de ação;
- Instam os Estados-Membros a cooperarem na execução das ações definidas no presente plano de ação;
- Apela, a título prioritário, a que todos os interessados relevantes implementem as medidas que se mostrarem mais urgentes e adequadas tendo em vista as próximas eleições europeias de maio de 2019.