

# Recomendaciones para una Ley Europea de Libertad de Prensa (EMFA) protectora e innovadora

Agosto 2022

## RESUMEN

### 1. Garantías generales para la libertad de prensa

#### 1.1. Salvaguardias para el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación

- Evitar las interferencias de las autoridades
  - Garantizar la independencia de las autoridades reguladoras nacionales
  - Condicionar los fondos de la UE al respeto de la independencia y el pluralismo de los medios de comunicación
- Asegurar una regulación apropiada del mercado de medios
  - Asegurar que las reglas sobre concentración de medios regulen el “poder de formación de opinión”
  - Establecer una “prueba de pluralismo de los medios de comunicación” para antes de las transacciones del mercado de los medios de comunicación.
  - Imponer la adopción de compromisos antes de las transacciones del mercado de medios.
- Luchar contra los conflictos de intereses en el ámbito de las noticias y la información
  - Establecer obligaciones de transparencia en la capitalización para evitar el tráfico de influencias.
  - Recomendar que se sancione el tráfico de influencias en el ámbito informativo.
- Garantizar el pluralismo interno de los medios de comunicación
  - Encomendar a las autoridades reguladoras nacionales, bajo el control de una autoridad europea (una Junta de Medios), la potestad para exigir y verificar que existan garantías para el pluralismo interno de los medios.

## **1.2. Garantías para los derechos y la seguridad de los periodistas**

- Armonizar las normas sobre la protección de las fuentes de los periodistas
- Establecer la protección de los periodistas contra la vigilancia indebida
- Reforzar las capacidades de los mecanismos de la UE para luchar contra la impunidad

## **2. Salvaguardas específicas para los medios de servicio público (PSM)**

- Garantizar que la financiación de los PSM sea adecuada y previsible
- Garantizar que la financiación no dependa de decisiones políticas arbitrarias
- Garantizar la independencia de los órganos de gobierno de los PSM

## **3. Salvaguardas específicas para los medios de comunicación online**

### **3.1. Proporcionar fuentes de información fiables con una ventaja competitiva online**

- Imponer a las plataformas online la obligación de promover fuentes fiables de información online, utilizando herramientas como la Journalism Trust Initiative (JTI)
- Convertir el compromiso nº22 del Código de Prácticas sobre Desinformación en una obligación legal

### **3.2. Garantizar que los medios de comunicación fiables se beneficien de las garantías procesales contra las operaciones de moderación de las plataformas**

- Ofrecer a los medios de comunicación el derecho a ser informados y a impugnar por adelantado la eliminación de contenidos por parte de las plataformas online
- Utilizar la JTI como criterio para identificar los medios de comunicación que se benefician de estas salvaguardias

## **4. Sostenibilidad de los medios de comunicación**

### **4.1. Permitir un New Deal para el periodismo**

- Apoyar el crecimiento de la inversión orientada a la misión de las empresas periodísticas
- Facilitar la creación e incentivar el apoyo a los medios de comunicación sin ánimo de lucro
- Adoptar y mejorar las medidas internacionales en materia de fiscalidad
- Proporcionar apoyo estructural a la infraestructura de conocimiento del ámbito periodístico

#### 4.2. Garantizar que la financiación pública de los medios sea transparente, objetiva y no discriminatoria

- Usar la JTI como referencia normativa para la asignación de fondos públicos
- Usar la JTI como referente normativo para distribuir el gasto público en publicidad

#### 5. Establecer un sistema de protección del espacio informativo democrático de la UE

- Imponer las mismas obligaciones a todos los medios audiovisuales
- Introducir un mecanismo de reciprocidad para condicionar el acceso al espacio informativo de la UE y encomendar al Foro sobre Información y Democracia una función de evaluación
- Otorgar a una Junta Europea de Medios la función de imponer restricciones de acceso

#### 6. Estructuras de evaluación y ejecución

- Dar al Foro sobre Información y Democracia un mandato específico de apoyo, evaluación y recomendación
- La Comisión podría utilizar los informes anuales y temáticos del Foro para alimentar sus iniciativas

La gravedad de los desafíos relacionados con el derecho a la información tanto dentro de la UE como en el resto del mundo requiere la adopción de un acto legislativo en lugar de meras recomendaciones a los Estados miembros. La tendencia de algunos miembros a distanciarse de los valores de la UE crea un peligroso desequilibrio democrático dentro de la Unión que las meras recomendaciones no vinculantes no pueden abordar. La guerra de la información también requiere soluciones sistémicas, armonizadas y vinculantes. Un **Reglamento de la UE** parece lo más apropiado para cumplir el objetivo de la preservación de los valores de la UE y el mercado interior, en comparación con una directiva que podría dar a los Estados miembros un margen de interpretación demasiado amplio.

Dicha legislación debe hacer referencia y basarse en la **Asociación Internacional sobre Información**<sup>1</sup> ya firmada por 24 Estados miembros de la UE, que promueve garantías democráticas en el espacio de la información, lo cual permite a la UE asumir el liderazgo dentro de una coalición de democracias.

---

<sup>1</sup> <https://informationdemocracy.org/international-partnership-on-information-democracy/>

## **1. Garantías generales para la libertad de prensa**

### **1.1. Salvaguardias para el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación**

- **Evitar las interferencias de las autoridades**
  - Garantizar la independencia de las autoridades reguladoras de los medios y las autoridades nacionales de competencia para garantizar que sus decisiones sean neutrales, no discriminatorias e independientes de las autoridades.
  - Condicionar la asignación de fondos europeos al respeto de los Estados miembros por el pluralismo y la independencia de los medios.
- **Garantizar una regulación adecuada del mercado de los medios**
  - Asegurar que las reglas sobre concentración de medios regulen el “poder de formación de opinión” y tomen en consideración el sector de la información en su conjunto (es decir, integren la prensa en papel, los medios AVMS, los sitios web de información, la edición de libros periodísticos) para garantizar que se considere no solo el impacto en el mercado, sino también el impacto en el pluralismo y la capacidad de influir en la opinión pública.
  - Proporcionar una “prueba de pluralismo de medios” antes de las transacciones del mercado de medios.
    - La autoridad reguladora de medios debe tener la tarea de brindar una opinión sobre el impacto potencial de las transacciones del mercado de medios en el pluralismo de los mismos.
    - Una Junta Europea de Medios, compuesta por representantes de los medios de comunicación nacionales independientes debería tener la facultad de emitir un dictamen.
    - La EMFA debería definir criterios para este fin, incluyendo la sostenibilidad del panorama mediático y el poder de formación de opinión.
    - La decisión de iniciar un procedimiento de infracción debe recaer en la Comisión.

➤ Imponer la toma de compromisos previos a las operaciones del mercado de medios.

▪ Las autoridades reguladoras nacionales pertinentes, bajo el control de una autoridad europea (Junta de Medios) debe tener la facultad de imponer, como condición previa para autorizar transacciones en el mercado de medios, la obligación de todos los actores involucrados de asumir compromisos detallados relacionados con:

- La independencia y el pluralismo interno de los medios de comunicación.
- La prevención de conflictos de interés y tráfico de influencias

Dichos compromisos previos podrían referirse, en particular, al establecimiento de mecanismos internos específicos para prevenir o denunciar tal situación.

▪ El incumplimiento de tales compromisos debe dar lugar a sanciones administrativas.

• **Combatir los conflictos de intereses en el ámbito de las noticias y la información**

➤ Prever una obligación de transparencia plena y sancionable a los agentes del mercado sobre su capitalización como medio de prevención del tráfico de influencias.

➤ Recomendar sancionar el tráfico de influencias en el ámbito informativo: la EMFA debería recomendar que los Estados miembros prevean sanciones en caso de conflictos de intereses y corrupción de contenido en los medios (basándose, por ejemplo, en la legislación existente que penaliza el tráfico de influencias por parte de personas investidas de autoridad pública) para penalizar a los propietarios y ejecutivos de los medios que abusan de su influencia en la producción periodística en beneficio de sus intereses o de los intereses de otros.

• **Garantizar el pluralismo interno de los medios**

➤ Confiar a las autoridades reguladoras nacionales bajo el control de una autoridad europea (Junta de Medios) la facultad de exigir y verificar que existan garantías para el pluralismo interno de los medios.

## 1.2. Garantías para los derechos y la seguridad de los periodistas

- Armonizar las normas que rigen la protección de la confidencialidad de las fuentes de los periodistas.
- Establecer la protección de los periodistas contra la vigilancia indebida, ya sea por parte del Estado o de empresas del sector privado, en particular:
  - Prohibir el uso arbitrario de software de interceptación por parte de agentes estatales contra periodistas.
  - Velar por la observancia de los principios de necesidad, proporcionalidad y objetivo legítimo en cualquier uso de tecnologías de vigilancia.
  - Garantizar la supervisión independiente y parlamentaria de cualquier uso estatal de la tecnología de vigilancia digital, tanto a nivel masivo como individual, así como un sistema de gestión, regulado públicamente, de las vulnerabilidades de la seguridad informática.
  - Garantizar la aplicación de normas de adquisición que limiten los contratos gubernamentales de tecnología y servicios de vigilancia a aquellas empresas que demuestren que respetan los derechos humanos de acuerdo con los Principios Rectores de Naciones Unidas y que no han ofrecido servicios a clientes que cometen abusos de vigilancia.
- Reforzar las capacidades de la Fiscalía europea, Europol y Eurojust para apoyar las investigaciones de las autoridades nacionales competentes sobre delitos contra periodistas.

## 2. Salvaguardas específicas para los medios de comunicación de servicio público

- Garantizar que la financiación proporcionada a los medios de servicio público (PSM) sea adecuada y predecible.
- Garantizar que la financiación de los PSM no dependa de decisiones arbitrarias de las autoridades ejecutivas con el fin de protegerlos de presiones políticas.
- Garantizar la independencia de los órganos de gobierno de los PSM: los procedimientos de selección, nombramiento y destitución de los directivos

de los PSM deben ser transparentes y basados en criterios objetivos, sin depender únicamente de las autoridades políticas ejecutivas.

### 3. Salvaguardias específicas para los medios de comunicación online

#### 3.1. Proporcionar fuentes de información fiables con una ventaja competitiva online

- Existe la necesidad de armonizar las numerosas legislaciones nacionales existentes que pretenden combatir las noticias falsas.
- Se debe adoptar un nuevo enfoque, ya que la lógica de estas leyes o mecanismos nacionales no se adapta ni es suficiente: amenaza la libertad de expresión y supone correr constantemente detrás del tren, reaccionando y respondiendo a cada contenido.
- Ofrecer una respuesta sistémica para contrarrestar la desinformación es el objetivo de la Journalism Trust Initiative (JTI). Promover la visibilidad y localización de fuentes de información fiables e identificables sobre la base de un conjunto de estándares relacionados con los procesos de creación de información (desarrollados por un panel de expertos internacionales bajo los auspicios del Comité Europeo de Normalización, CEN), es un enfoque que evita clasificar o calificar piezas individuales de contenido y que está diseñado para amplificar lo ‘bueno’ en lugar de perseguir lo ‘malo’. Brinda fuentes fiables de información con una ventaja competitiva y permite que el periodismo fiable se distinga claramente de la mezcla de mensajes comerciales, propaganda y pseudoperiodismo que inunda el espacio informativo.

La JTI es ahora un estándar tipo ISO, las normas CWA 17493 (CEN Workshop Agreement)<sup>2</sup>, que permite a los medios autoevaluarse y certificarse. Como norma legible por máquina, permitiría que las plataformas garanticen la visibilidad y la amplificación de las fuentes de información online.

La JTI se menciona en el Código Reforzado de Buenas Prácticas sobre Desinformación impulsado por la Comisión y adoptado en junio de 2022. El compromiso n°22 de este Código prevé un compromiso por parte de las plataformas online “*para facilitar el acceso de los usuarios a herramientas e información para evaluar la fiabilidad de las fuentes de información, como los indicadores de fiabilidad*”, y la medida n°6 de este compromiso se refiere explícitamente a la JTI y a las normas CWA como una de estas herramientas.

---

<sup>2</sup>[https://urldefense.com/v3/\\_https://rsf.org/sites/default/files/cwa17493\\_0.pdf\\_!!DOxrgLBm!FYFm78RrQlpAvJhXChdMGkBJmVdql65CbOZZluQkOnn9FK4JYfmAyt\\_vgVM06irPm2cXaleuYnRH3ZrVkc5VzZs432c\\$](https://urldefense.com/v3/_https://rsf.org/sites/default/files/cwa17493_0.pdf_!!DOxrgLBm!FYFm78RrQlpAvJhXChdMGkBJmVdql65CbOZZluQkOnn9FK4JYfmAyt_vgVM06irPm2cXaleuYnRH3ZrVkc5VzZs432c$)

- Imponer a las plataformas online la obligación de promover fuentes fiables de información online, utilizando herramientas como la Journalism Trust Initiative (JTI)
- Una medida como el compromiso nº22 del Código Reforzado de Buenas Prácticas sobre Desinformación<sup>3</sup> referente a la JTI debería convertirse en una obligación legal de las plataformas online.

### **3.2. Garantizar que los medios fiables se beneficien de las garantías procesales contra las operaciones de moderación de las plataformas**

- Los medios que están comprometidos con los estándares de autorregulación deben beneficiarse de mecanismos de procedimiento contra la moderación de contenido por parte de las plataformas.
  - Las plataformas online (VLOP) deben tener la obligación de informar a los medios por adelantado sobre posibles decisiones de eliminación de contenido y darles la oportunidad de impugnar la decisión antes de que se implante.
- Solo los medios de comunicación que cumplan con estándares independientes, transparentes, objetivos y no discriminatorios deben beneficiarse de tales garantías procesales.
- La JTI ofrece un criterio de elegibilidad. No se basa en la audiencia ni en la reputación, sino únicamente en indicadores de confianza, por lo que permitiría que dichas garantías procesales cumplieran el objetivo: garantizar que los contenidos periodísticos de interés público (y solo los contenidos dignos de tal nombre) no estén sujetos a otra capa de regulación por parte de las empresas privadas, a pesar de que ya cumplen con una serie de estándares éticos y profesionales.
  - La certificación de la JTI debe servir como criterio para identificar a los medios que deben beneficiarse de dichas garantías procesales.

## **4. Sostenibilidad de los medios de comunicación**

- La EMFA debe promover la sostenibilidad de los medios, integrando las recomendaciones del informe del Foro sobre Información y Democracia titulado *Un New Deal para el Periodismo*<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>

<sup>4</sup> [https://informationdemocracy.org/wp-content/uploads/2021/06/ForumID\\_New-Deal-for-Journalism\\_16Jun21.pdf](https://informationdemocracy.org/wp-content/uploads/2021/06/ForumID_New-Deal-for-Journalism_16Jun21.pdf)

#### 4.1. Permitir un New Deal para el periodismo

- Apoyar el crecimiento de la inversión orientada a la misión de las empresas periodísticas mediante:
  - Proporcionar incentivos específicos (por ejemplo, amortizaciones) a los inversores que venden o transfieren los medios locales a inversores de interés público o impulsados por una misión.
  - Incentivar a los inversores para que brinden un mayor acceso al capital para los fundadores del periodismo de interés público e inversores de origen diverso o marginados.
- Facilitar la creación e incentivar el apoyo a los medios de comunicación sin ánimo de lucro para permitir el surgimiento de una clase de medios profesionales independientes enfocados únicamente en objetivos de interés público.
- Adoptar y mejorar las medidas internacionales propuestas sobre impuestos, como una tasa impositiva corporativa global mínima (incluidos los modelos propuestos de la OCDE, G7 y METR [Tasa Impositiva Mínima Efectiva]) y apoyar el periodismo independiente a partir del aumento de la recaudación de impuestos.
- Brindar apoyo estructural a la infraestructura de conocimiento del campo, como financiación para:
  - Capacitación permanente de periodistas y actualización de planes de estudio y métodos.
  - Mayores recursos para investigación aplicada y los datos de la industria.
  - Mayores fondos e incentivos a I+D para la innovación.
  - La inclusión del periodismo y los medios de comunicación como sector estratégico en las estrategias de la UE y como componente o foco de atención de los centros de experiencia en inteligencia artificial/aprendizaje automático y otros métodos informáticos avanzados.

#### **4.2. Garantizar que la financiación pública de los medios sea transparente, objetiva y no discriminatoria**

- La EMFA podría promover la JTI como criterio de elegibilidad para la asignación de subvenciones de interés público, ya sean directas (ayuda financiera, incluida la de la UE) o indirectas (como los beneficios fiscales).
  - Usar la JTI como referencia normativa para la asignación de fondos públicos.
- La JTI también debe promoverse como criterio de elegibilidad para la asignación de la publicidad pública. Esto garantiza la integridad del mercado interno, asegurando que todos los agentes de Europa, incluidas las instituciones publicitarias de la UE, se sometan al mismo marco.
  - Usar la JTI como referencia normativa para distribuir el gasto público en publicidad.

#### **5. Establecer un sistema de protección del espacio informativo democrático de la UE**

- La UE debe poder adoptar medidas colectivas para proteger su espacio informativo de los servicios de comunicación o de los actores online de terceros países que amenacen el orden público y la seguridad de la UE. Esta acción debería tener como objetivo reducir la asimetría entre los países “cerrados” (que controlan su propio espacio informativo prohibiendo los contenidos del exterior mientras exportan su propia propaganda y contenidos manipuladores) y la UE, cuyo espacio informativo está abierto al mundo. Esta asimetría ofrece a los regímenes dictatoriales y autoritarios una ventaja competitiva sobre las democracias. Este sistema de protección debe ser doble:
  - Garantizar la igualdad de trato de todos los medios audiovisuales.
    - Deben imponerse las mismas obligaciones a todos los medios audiovisuales, independientemente de sus canales de distribución y de su país de origen.
    - Estas obligaciones se referirían, en particular, al respeto del pluralismo, la honestidad y la independencia de la información, así como al respeto de la dignidad de las personas.

- Introducir un mecanismo de reciprocidad para condicionar el acceso al espacio informativo de la UE: este acceso por parte de los medios de comunicación o actores online con sede en un tercer país dependería del grado de apertura de este (véase la nota al respecto del 25 de febrero de 2022)
  - La evaluación del grado de apertura podría encomendarse a un organismo independiente, como el Foro sobre Información y Democracia.
  - Una Junta Europea de Medios compuesta por representantes de los medios de comunicación independientes podría estar facultada para llevar a cabo una evaluación independiente y coordinar las medidas nacionales relacionadas con las restricciones temporales a la distribución de los servicios de estos medios de comunicación.

## **6. Estructuras de evaluación y ejecución**

- El Foro de Información y Democracia debería tener el mandato de asistir, informar y emitir recomendaciones a los mecanismos de aplicación (la Junta de Medios) de la EMFA.
  - El Foro podría recibir el siguiente mandato:
    - Asistir a la Junta de Medios en la realización de su prueba de pluralismo antes de las transacciones en el mercado de los medios de comunicación.
    - Evaluar los retos y desafíos relacionados con la libertad, la independencia y el pluralismo de la información, o la sostenibilidad de los medios de comunicación, en los Estados miembro y en la UE, y emitir recomendaciones a la Junta de Medios y a la Comisión.
    - Evaluar el espacio informativo por parte del Observatorio Internacional sobre Información y Democracia para aplicar el mecanismo de reciprocidad (ver punto 5)
    - Asesorar a la Junta de Medios de Comunicación (ERGA u otros) en su labor de identificar y compartir las buenas prácticas.
    - Asesorar a los Estados miembros sobre la implementación de la EMFA.

- Emitir recomendaciones para la actualización de la normativa.
- La Comisión podría utilizar los informes anuales y temáticos del Foro para alimentar sus iniciativas.