La desinformación como amenaza híbrida: respuestas institucionales de la Unión Europea. Disinformation as a Hybrid Threat: Institutional Responses by the European Union.

Miguel Ángel Benedicto Solsona

Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.

Email de correspondencia (autor principal): mibenedi@ucm.es

Resumen

La desinformación representa una amenaza híbrida cada vez más compleja para la Unión Europea, especialmente desde 2014. Este trabajo analiza cómo actores estatales y no estatales, principalmente Rusia y China, han utilizado narrativas manipuladas para socavar la democracia, polarizar la opinión pública y desestabilizar procesos electorales. Se examina el concepto de desinformación y FIMI (Manipulación e Injerencia de la Información Extranjera) y su impacto en la esfera pública europea. A través del análisis de casos en Ucrania, Reino Unido, Alemania, Italia, Francia y España, se ilustra la estrategia de penetración discursiva de dichos actores. Asimismo, se revisan las respuestas institucionales de la UE: el Grupo de Trabajo Stratcom, el Plan de Acción contra la Desinformación, el Código de Buenas Prácticas, la Ley de Servicios Digitales y la Brújula Estratégica, entre otros instrumentos. La investigación subraya que, aunque se ha avanzado en la coordinación institucional y en la regulación de plataformas digitales, persisten desafíos críticos, como la falta de una narrativa propia de la UE, la escasa alfabetización mediática y los riesgos de sobrerregulación. La UE debe fortalecer su resiliencia democrática sin sacrificar los valores fundamentales de libertad de expresión y pluralismo informativo.

Palabras Clave

Desinformación, seguridad, Unión Europea, Rusia, China, narrativa.

Abstract

Disinformation has become an increasingly complex hybrid threat to the European Union, especially since 2014. This paper analyzes how state and non-state actors—mainly Russia and China—have used manipulated narratives to undermine democracy, polarize public opinion, and disrupt electoral processes. It explores the concepts of disinformation and FIMI (Foreign Information Manipulation and Interference) and their effects on the European public sphere. By examining cases in Ukraine, the UK, Germany, Italy, France, and Spain, the paper illustrates the discursive penetration strategy of these actors. It also reviews the EU's institutional responses, such as the Stratcom Task Force, the Action Plan Against Disinformation, the Code of Practice, the Digital Services Act, and the Strategic Compass. Although progress has been made in institutional coordination and digital platform regulation, critical challenges remain. These include the absence of a cohesive EU narrative, weak media literacy, and the risk of overregulation. The EU must strengthen its democratic resilience without undermining fundamental values such as freedom of expression and media pluralism.

Keywords

Disinformation, security, European Union, Russia, China, narrative.

I. INTRODUCCIÓN

La desinformación utilizada por actores estatales y no estatales, internos y externos a la Unión Europea (UE), sobre todo desde 2014, ha servido para desestabilizar la democracia en Europa, erosionar la confianza en las instituciones y en los medios de comunicación, buscar la división en las sociedades europeas con narrativas alternativas como por ejemplo en Ucrania o con la pandemia; con falsos mitos en apoyo del Brexit; o con el fin de desprestigiar a la Unión y dividirla mediante la introducción de información manipulada en procesos electorales (Benedicto, 2020).

Desde 2015, la UE puso en marcha las primeras herramientas para frenar la desinformación proveniente de Rusia y creó el grupo de trabajo Stratcom para contrarrestar las noticias falsas en favor del Kremlin que se distribuían en los países de la vecindad oriental europea. A partir de 2018 y tras la Covid-19 las narrativas también comenzaron a llegar desde China con instrumentos cada vez más sofisticados.

Por su parte, Bruselas también ha ampliado las herramientas para contrarrestar la desinformación sobre todo con la llegada en 2019 de la Europa Geopolítica de la Comisión de la presidenta Úrsula Von der Leyen (2019) que lanzó un mensaje claro en el Parlamento Europeo sobre el camino que iba a tomar el ejecutivo europeo: "Mi Comisión no tendrá miedo de hablar el lenguaje de la confianza y de la asertividad. Pero lo haremos a nuestra manera, al modo europeo. Esta es la Comisión geopolítica que tengo en mente y que Europa necesita urgentemente". El uso de la geopolítica en la UE subraya la existencia de competidores globales y la necesidad de incrementar la proyección de los 27 en la acción exterior a través de diversos usos del poder: duros y blandos (Valenza, 2023). La crisis del Covid-19 y la guerra en Ucrania han llevado a la UE a tomar la decisión de convertirse en un competidor geopolítico, pero para conseguirlo es necesaria una fortaleza interna para luego tener una política exterior fuerte (Benedicto, 2021). Las técnicas de desinformación son utilizadas por actores estatales y no estatales en la UE para desestabilizar la democracia y buscar la polarización mediante narrativas alternativas. El giro geopolítico de la UE y hacia la securitización también han llegado a la desinformación en los últimos años. Como dijo el Alto Representante de la UE Josep Borrell (2020) hay que "aprender el lenguaje del poder". Con el auge que va a tener la IA generativa en los próximos años, la desinformación se ha convertido en parte de un panorama de seguridad más amplio. Sin embargo, para construirlo, la UE se enfrenta a muchos retos. Uno de estos desafíos ya parte de dos conceptos opuestos, la securitización y la autorregulación, un contraste entre la visión del poder duro frente al poder blando basado en el voluntarismo (Casero-Ripollés, A. et al.).

II. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DESINFORMACIÓN Y LA FIMI

Al hablar de desinformación vamos a utilizar el concepto que usó la Comisión Europea en su informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel (HLEG) "como todas las formas de información falsa, inexacta o engañosa diseñada, presentada, editada o promovida para causar daño público intencionadamente o para conseguir lucrarse" (Comisión Europea, 2018a: p. 3). En el informe de 2018 del HLEG se concibe la desinformación como un fenómeno que va mucho más allá del término «noticias falsas». Un concepto que actores poderosos se han apropiado con el fin de descartar la cobertura de noticias que consideraban perjudiciales para sus intereses particulares. El termino no cubre los problemas derivados de la creación y difusión on line de contenido ilegal (como la difamación, el discurso de odio, incitación a la violencia), que están sujetos a las leyes nacionales o de la UE, ni tampoco otras formas de distorsión deliberada de los hechos, pero no engañosa, como la sátira y la parodia (Comisión Europea, 2018a).

Otra perspectiva que hay que tener en cuenta en el fenómeno de la desinformación es la geopolítica. Durante la COVID-

19, China y Rusia llevaron a cabo campañas de desinformación dirigidas (Gelhaus y Dinkel, 2021). a ganar el apoyo público no sólo entre los electores nacionales, sino también entre las audiencias extranjeras (Valenza, D. 2021). El uso de la desinformación también puede ser geopolítico, como en el caso de Rusia, para evitar intrusiones en su área de influencia al intentar debilitar a sus oponentes creando tensiones internas o incluso revueltas sociales desde el exterior.

Durante la pandemia, China optó por una narrativa internacional que ya no pasaba solo por censurar las críticas que recibía, sino por el uso de la desinformación y de las teorías de la conspiración al estilo ruso. Para enfrentarse de manera abierta a Occidente, China utilizó la diplomacia del guerrero lobo (Landale, 2020) para llevar a cabo los elementos más agresivos de su campaña, con enfrentamientos dialécticos en twitter mediante contenidos cada vez más estridentes (Martin, 2021) o con el objetivo asegurar el poder discursivo de China en el mundo (Zhao, 2020). El origen de la denominación de guerrero lobo proviene de la película *Wolf Warrior* que retrata a un ex soldado de las fuerzas especiales chinas que interviene en una guerra en un país africano protegiendo a los ciudadanos chinos. La película sugiere una participación activa de China en los asuntos internacionales, cierta hostilidad hacia Occidente y una exaltación del nacionalismo (Landale, 2020).

La desinformación también influye en la construcción de narrativas (Moral, 2024) de los Estados, que a través del discurso (Wendt, 1992) construyen su identidad e interpretan la realidad internacional para lograr objetivos políticos (Colley, 2020). El Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS, 2021) acuñó el término manipulación e injerencia de la información extranjera (FIMI): un "comportamiento que amenaza o tiene el potencial de afectar negativamente a los valores, procedimientos y procesos políticos", y que es de "carácter manipulador" y "llevado a cabo de manera intencional y coordinada", involucrando a "actores estatales o no estatales, incluidos sus representantes dentro y fuera de su propio territorio"

La FIMI se ha convertido en una prioridad política para la UE por el potencial que tiene para socavar las instituciones democráticas en terceros países y dentro de territorio europeo. Además, se puede usar como herramienta en una insurgencia o un conflicto armado como en la invasión rusa de Ucrania, pero también señala el SEAE que puede afectar a los 27 al aumentar la polarización social y amenazar a la integridad democrática de los sistemas políticos europeos (EEAS, 2021). Esta definición refleja el mandato exterior del EEAS (2021), con un enfoque explícito en los actores estatales autoritarios como Rusia (con actores de los países de la Asociación Oriental, los Balcanes Occidentales, Oriente Medio y el Norte de África) y China.

En los dos últimos años la manipulación de la información, especialmente en el ámbito digital, desempeña un papel cada vez más visible en el debate público. Una encuesta de Ipsos para Unesco (2023) señaló que el 85 % de las personas en todo el mundo se preocupan por el impacto de la desinformación en sus ciudadanos, y el 87 % piensa que la desinformación ya ha afectado a la vida política de su país. Al mismo tiempo, el 38 % de los encuestados por la UE en una encuesta del Eurobarómetro (2023) mencionaron la información falsa o engañosa como una amenaza para la democracia. En respuesta a una encuesta del Eurobarómetro (July 2024) el 45 % señaló las noticias falsas y la desinformación como uno de los problemas con mayor impacto personal en ellos. Las redes sociales (64 % de media en toda la UE) son donde los encuestados esperan encontrar desinformación o noticias falsas, el 36 % en la televisión y el 22 % en prensa escrita.

III. ACTORES Y AMENAZAS PARA LA UE

Los manipuladores de la información antidemocráticos más visibles son los actores estatales y no estatales autoritarios. El SEAE se centra sobre todo en abordar las FIMI de Rusia y China. En un mundo cada vez más digital, existe mayor margen

para la difusión de noticias falsas y bulos y, desde el inicio de la pandemia, tanto Rusia como China han desplegado una intensa labor de comunicación en torno a la Covid 19 con sus propios métodos y campañas de desinformación (Zabala, 2022).

A. La amenaza rusa

Rusia es uno de los estados que más ha utilizado la guerra de la información y los ataques cibernéticos en los últimos años con el fin de interferir en distintas campañas electorales europeas y de dividir a Europa. La UE es vista desde Moscú como una fuerza que puede imponer valores democráticos en los países con los que Rusia comparte fronteras y que alguna vez fueron parte de su área de influencia. Las campañas de desinformación rusas se utilizan para desacreditar a los políticos y las instituciones democráticas como elecciones y medios independientes. Moscú tiene un importante presupuesto para medidas de desinformación de entre 3.000 y 4.000 millones de dólares (McCauley, 2016). El gobierno ruso como explica Roig (2018) utiliza instrumentos como las agencias de información rusas RT y Sputnik para el exterior; y “controla casi todas las televisiones nacionales y desarrolla la fábrica de bots y trolls, la Agencia de Investigación de Internet (IRA en sus siglas en inglés), para inundar las redes sociales” y generar operaciones de desinformación sofisticadas y masivas. Unas 15.000 personas trabajan en esas tareas de desinformación (McCauley, 2016). Los trolls profesionales trabajan en turnos de 12 horas y los piratas informáticos rusos configuran bots por miles para mantener a Twitter bien alimentado. Sputnik y RT, la agencia de noticias y la televisión controladas por el gobierno, proporcionan historias para ser propagadas a través de Facebook, Instagram y Twitter.

Diversos países europeos han sido objeto de campañas de desinformación, principalmente impulsadas desde Rusia, con el fin de desestabilizar democracias y favorecer fuerzas extremistas. Uno de los principales objetivos de las campañas de desinformación rusa ha sido desestabilizar a Ucrania para impedir su entrada en la Alianza Atlántica, y obstaculizar su acercamiento a la UE. Países vecinos a Rusia como Estonia ya sufrieron los primeros ciberataques en 2007 tras la decisión de Tallin de mover un monumento soviético. Este tipo de ataques híbridos se intensificaron en Ucrania tras la caída del presidente prorruso Victor Yanukovich, con campañas de desinformación para influir en la población y justificar intervención militar y anexión ilegal de Crimea. Esas “narrativas alternativas” sobre Ucrania cambiaron por completo la relación entre Rusia y la UE. Moscú pasó de ser socio estratégico a desafío estratégico en la Estrategia Global de la UE elaborada por el equipo de la entonces Alta Representante, Federica Mogherini (Colomina, 2019).

Alemania fue sacudida por el falso caso de ‘Lisa’ (Scott, 2017). En Italia, se amplificaron mensajes populistas y antiinmigración alineados con el M5E y la Liga Norte (Hernández, 2019). En Francia, Macron enfrentó bulos como ‘MacronLeaks’, financiaciones opacas y cuentas falsas (Jofré, 2018; Filatova, 2017; Menn, 2017; Ferrara, 2017). En Países Bajos, temiendo injerencias, optaron por el recuento manual (Hernández, 2019). Suecia vivió campañas para socavar su sistema democrático e impedir su acercamiento a la OTAN (Kragh & Åsberg, 2017). España experimentó fuerte actividad de bots durante el referéndum catalán, con narrativas promovidas por Sputnik y RT (EUvsDisinfo; RTVE.es, 2018; Padilla Molina, 2018). Estos casos evidencian cómo la desinformación se utiliza como herramienta de presión geopolítica.

B. La amenaza de China

Durante la crisis del coronavirus, las instituciones europeas sufrieron campañas de desinformación de países como Rusia o China. Beijing buscaba presentar su propia narrativa sobre el origen de la pandemia, mejorar su imagen en la UE a través de la diplomacia de las mascarillas y el apoyo a los países relacionados con la Nueva Ruta de la Seda. Una diplomacia que se llevó a cabo mediante ayuda médica desde Rusia, China y Cuba hacia Italia o España, los países más afectados por la pandemia, o con donaciones de mascarillas de empresas o de las comunidades chinas en el exterior.

China utiliza el soft power (Nye, 2004, pp. 5-6). para atraer al público extranjero, pero bajo ese disfraz se esconden operaciones disruptivas que pueden calificarse como sharp power (Walker y Ludwig, 2017); utilizado por algunos países para agrietar los sistemas democráticos como el de la UE. Los regímenes autoritarios explotan las oportunidades que da la globalización para desafiar a las democracias y sus valores a través del control de ONGs, el uso de la inversión y de la ayuda exterior o de medios de comunicación tradicionales y on line. Los efectos corrosivos del sharp power son evidentes en las esferas de la cultura, la academia, los medios y las publicaciones, sectores que suelen tener inseguridad financiera (Hala, 2020). Las democracias como la UE, abiertas y accesibles, son vulnerables a ese poder afilado.

Para ver la influencia de China en el uso del Sharp power en la UE analizamos los Informes del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) publicados desde el inicio de la pandemia hasta finales de 2020; y también los tweets lanzados entre febrero y abril de 2020 por el ministerio de Exteriores Chino.

En el primer informe del SEAE (2020a) destacaron los ataques a la UE por el escaso apoyo sanitario a sus Estados miembros; mientras que países como Italia eran asistidos por China o se rompía el espacio Schengen. Beijing esparció informaciones sobre el gran trabajo realizado por Xi Jinping para contener el coronavirus; mientras Occidente y los Estados Unidos trabajaron con demasiada lentitud y estaban en total desorden por el virus. En el segundo informe del SEAE (2020 b) de finales de abril se concluye que tanto Rusia como China, en menor medida, difundieron teorías de la conspiración y de desinformación dirigidas tanto al público de la Unión Europea como al de los países del entorno cercano. En el tercer informe del SEAE (2020c) del mes de mayo China trataba de controlar la narrativa sobre la COVID-19 y desviar cualquier crítica para ser retratada como un actor responsable, transparente durante la pandemia y un modelo a seguir por otros países. En el cuarto informe del SEAE (2020d) de diciembre de 2020, la desinformación disminuye y se centra en las vacunas. China destaca su respuesta a la Covid-19 como un compromiso con el multilateralismo y la rápida reapertura de su economía.

Desde mitad de febrero a finales de marzo de 2020, las narrativas de Beijing se caracterizaron por poner en duda el origen del virus, restringiendo las referencias a Wuhan o sembrando dudas al atribuir el inicio del virus a militares americanos; y destacar el papel de China como líder mundial en la respuesta al coronavirus liderada por Xi Jinping (Recorded Future, 2020).

Según Freedom House (2020), desde marzo de 2020 se detectaron intentos coordinados y encubiertos por parte de actores vinculados a China de manipular información sobre la Covid-19 en países como Italia o Serbia, entre otros, con contenido en idiomas locales. Beijing adopta cada vez más el estilo ruso y ya no solo censura las críticas que recibe, sino que pasa a sembrar dudas y a usar teorías de la conspiración con una fuerte proactividad de los funcionarios en redes sociales denominada diplomacia del guerrero lobo. Los diplomáticos chinos comprenden que la participación en Twitter se basa en la provocación, no en la diplomacia. De este modo, presentaron contenidos de o , y sus relatos más seguidos son los más combativo, La difusión de mensajes en las redes tiene como objetivo asegurar el poder discursivo de China en el mundo, que es uno de los objetivos más importantes del aumento de su poder blando (Zhao, 2020).

Según el análisis de los tweets en lengua inglesa de la cuenta del ministerio de Exteriores chino, durante los tres primeros meses de la primera ola de la pandemia en la UE, el 78% tuvieron que ver con la Covid-19. El primer mes fue el que más intensidad hubo en la red social sobre todo para intentar esconder el origen del virus y desviar la atención con teorías de la conspiración y acusaciones de racismo. China no dejó de publicitar la asistencia bilateral, que presta a algunos países europeos destacando que Beijing ha sido de más ayuda que la Unión Europea en la lucha contra la pandemia. La estrategia funcionó en Italia donde el 52% de los encuestados por la empresa de sondeos SWG en marzo consideraron a China un

país amigo de Italia, un ascenso del 42% respecto a enero de 2020. Sin embargo, el porcentaje de encuestados que confiaban en las instituciones de la Unión Europea se redujo al 27 % en marzo de 2020 desde el 42 % de septiembre de 2019. En cuanto a los socios estratégicos de China fuera de Europa, el 36% pensaban que se debe mirar a China frente al 30% que creía que debía hacerlo hacia Estados Unidos (Lanzavecchia, 2020).

Bechis and Carrere (2020) detectaron una operación coordinada de bots de Twitter en Italia para ampliar el alcance de los mensajes de la embajada china alabando a su país y para atacar a la Unión Europea. También los países de la vecindad oriental de la UE, de la orilla Sur del Mediterráneo y los Balcanes Occidentales, recibieron información en la que se muestra a Europa dividida o débil a la hora de hacer frente a la crisis de manera eficaz (SEAE, 2020 b).

El mes de enero de 2020 fue el que más intensidad hubo en la red social sobre todo para intentar esconder el origen del virus y desviar la atención con teorías de la conspiración y acusaciones de racismo. En febrero de 2020, el país más citado en el twitter del ministerio de Exteriores en Europa fue Italia y países pequeños como Serbia y Montenegro ocuparon la cuarta y quinta posición. Todos ellos tienen algo en común: su pertenencia al proyecto geopolítico chino de la Nueva Ruta de la Seda. Pero en marzo, a medida que el virus se propagó rápidamente a Europa y Estados Unidos, se comenzó a criticar la gestión del virus por parte de la administración Trump y a resaltar el caos de los sistemas democráticos. Se destacó el papel de China como líder mundial en la respuesta al coronavirus y que la cadena de suministros china estaba activa. Además, no dejó de hacer propaganda sobre su asistencia a países europeos como Italia y Serbia, mientras destacaba la inacción de Bruselas. En abril de 2020, Beijing no dejó de tuitear informaciones sobre el envío de material sanitario, médicos y mascarillas a distintos países del mundo dando lugar a la denominada diplomacia de las mascarillas y mejorando su imagen en Italia o Serbia.

El SEAE observó que tanto los funcionarios chinos y los medios de comunicación controlados por el Estado generaron narrativas FIMI que sembraron dudas sobre el origen del virus y la seguridad de las vacunas occidentales. La actividad FIMI de China a menudo se distingue por sus mensajes duros a través de canales oficiales, los intentos de silenciar las voces críticas y la financiación de personas influyentes en las redes sociales para difundir narrativas positivas sobre China.

En 2021, hubo una amplificación de narrativas conspirativas pro-Kremlin: los supuestos laboratorios biológicos secretos estadounidenses en Europa del Este; la explotación de la crisis humanitaria y de seguridad en Afganistán; o la negación de las violaciones de los derechos humanos en Xinjiang. China también promovió el mensaje subyacente de que su propio sistema de gobierno es una mejor alternativa a las democracias occidentales, sobre todo, durante la agresión militar de Rusia contra Ucrania.

IV. LA RESPUESTA DE LA UE A LA DESINFORMACIÓN

La desinformación es considerada por la UE como una amenaza híbrida que requiere respuestas coordinadas de seguridad y diplomacia. A nivel institucional, destaca el East StratCom Task Force, creado en 2015, que analiza y contrarresta campañas de desinformación (Valenza, 2021; European Parliament, 2019). En 2016 se estableció un Marco Común para combatir amenazas híbridas, junto con la EU Hybrid Fusion Cell y el Centro Europeo para la Lucha contra las Amenazas Híbridas (Parliament and the Council, 2016). La Comisión formó un grupo de expertos (HLEG) en 2017 que recomendó fomentar la alfabetización mediática y herramientas contra fake news (European Commission, 2018a).

En 2018, el paquete electoral de Juncker propuso medidas de transparencia, sanciones y cooperación nacional y europea

para garantizar procesos electorales libres (State of the Union, 2018). Le siguió el Código de Buenas Prácticas firmado por plataformas digitales para interrumpir los ingresos por desinformación y empoderar a usuarios e investigadores (European Commission, 2022). El Plan de Acción contra la Desinformación (2018c) propuso cuatro pilares y creó un sistema de alerta rápida. Tras las elecciones de 2019, la Comisión evaluó su efectividad y confirmó la amenaza persistente, principalmente rusa (Comisión Europea, 2019a, 2019b; Graham-Harrison, 2019; Avaaz, 2019).

Desde 2020 se avanzó con el European Democracy Action Plan, el SOMA y el European Digital Media Observatory. En 2022 se adoptó la Brújula Estratégica y se reformó el Código de Buenas Prácticas (Council of the European Union, 2022a, 2022b; European Commission, 2022). La Ley de Servicios Digitales (DSA) impone responsabilidades a plataformas y motores de búsqueda de gran tamaño (European Parliament, 2024; Cotino Hueso, 2022). El nuevo reglamento sobre publicidad política prohíbe financiación externa y segmentación basada en datos personales (García Mahamut, 2023).

El 21 de marzo de 2022, el Council of the European Union (2022b) aprobó la Brújula Estratégica, que proporciona una evaluación compartida del entorno estratégico europeo, identificó las amenazas y los retos para la seguridad y establece objetivos claros para avanzar en materia de seguridad. El Consejo de la UE (2022a, p.28) se comprometió a elaborar “un conjunto de instrumentos contra la manipulación de información y la injerencia por parte de agentes extranjeros” y a mejorar “las capacidades de comunicación estratégica y de lucha contra la desinformación de la UE”. Avanzada la guerra de Ucrania, el Consejo de la Unión Europea (2022b) pidió una mayor implicación de las Delegaciones de la UE y de la red diplomática de los Estados miembros en toda la vecindad de la UE y fuera de ella para que pongan en común conocimientos sobre las actividades de la manipulación de información y la injerencia por parte de agentes extranjeros. Asimismo, en la Brújula Estratégica, los 27 se comprometieron a responder con rapidez y contundencia con instrumentos de ciberdiplomacia tanto a ciberataques como a las actividades informáticas malintencionadas con respaldo estatal contra infraestructuras críticas y los ataques con programas de secuestro de archivos.

Los servicios de comunicación estratégica de la Unión Europea apuntaron al Kremlin como principal amenaza para los comicios de junio de 2024, al considerar que tendrá interés en ayudar a partidos que quieren reducir el apoyo comunitario a Ucrania. Países como Alemania y Polonia detectaron desinformación rusa encaminada a promover las protestas de los agricultores en su territorio. En España, los contenidos falsos sobre las movilizaciones en el campo (EFE, 2024) se vincularon a Marruecos, un protagonismo que no se observa en ningún otro país de la UE.

Durante las elecciones europeas de 2024, la Comisión actuó contra plataformas como X, TikTok y Meta por incumplimientos del DSA. También emitió directrices para identificar contenido manipulado por IA y proteger el proceso electoral (Fundación Maldita, 2024; EFE, 2024). Pese a los avances, la moderación de contenidos desinformativos sigue siendo desigual entre plataformas.

V. CONCLUSIONES

Los desafíos globales se acumulan en un momento en que las fisuras internas se profundizan en Occidente, donde el déficit democrático aumenta debido a la agudización de las desigualdades y a la polarización política y social. El nivel de satisfacción con la democracia en la UE no es muy alto. Muchos europeos no ven su país como democrático. Un poco más de la mitad (57 por ciento) de los encuestados están satisfechos con el estado de la democracia en su propio país (Democracy Perception Index, 2023). La insatisfacción es generalizada en toda Europa donde solo un tercio de los húngaros, el 40 por ciento de los polacos y la mitad de los griegos (49), franceses (49) y holandeses (53) creen que su país es democrático (Democracy

Perception Index, 2023). El populismo está en ascenso en la mayor parte de la UE con los partidos de extrema derecha entrando en el Parlamento Europeo con más del 20% de los diputados. Las potencias rivales explotan las ansiedades internas y la fragmentación social, incluso en el ciberespacio mediante campañas de desinformación que siembran la confusión, la duda y la polarización. A pesar de las medidas de gobiernos y empresas tecnológicas para regular y mitigar los daños digitales, la manipulación y la difusión de contenidos desagarran el tejido social de las sociedades y se ha convertido en una de las grandes amenazas internacionales. (World Economic Forum, 2024)

Rusia y China pusieron en marcha sofisticadas campañas de comunicación para ganar el apoyo entre las audiencias extranjeras como vimos durante la guerra en Ucrania o la pandemia del Covid-19. La UE ha respondió con una comunicación estratégica y la construcción de narrativas, para convertirse en un actor más fuerte en este terreno geopolítico (Valenza, 2021).

La UE ha desarrollado un amplio paquete de herramientas para defenderse de la desinformación desde 2015, pero hay problemas sin resolver como que no hay plataformas de redes sociales europeas, la mayor parte son estadounidenses o chinas que se nutren de nuestros datos, o que el uso del Reglamento de Servicios Digitales (DSA) para cerrar algunas de ellas podría rayar en la censura. El DSA es una norma que ni tan siquiera define de manera precisa el concepto de desinformación o cuyo artículo 36 permite a los organismos designados por la Comisión Europea, que pueden actuar contra las plataformas en caso de una «crisis», pudiendo cerrar las operaciones de las redes sociales si no eliminan rápidamente el «contenido ilegal» publicado. Bruselas tiene la arbitrariedad de determinar si existe una «situación de crisis», lo que le da un poder de intervención omnímodo y además es imposible determinar con certeza cuándo el contenido es ilegal. Es una medida excepcional que no conlleva ningún tipo de control judicial. Además, el temor de las plataformas a graves sanciones si dejan contenido ilegal publicado puede llevar a eliminar cualquier contenido que pueda interpretarse como problemático, lo que puede dar lugar a la censura de opiniones de partidos políticos o disidentes que no gusten.

Por último, Bruselas no solo debe tratar solo de defenderse de las operaciones de terceros países, sino que necesita ser capaz de crear marcos narrativos alternativos a nivel geopolítico como forma de combatir la desinformación en una esfera pública débil e incipiente como es la europea. De momento, las instituciones han puesto el foco en exceso en la desinformación externa y, sobre todo, en Rusia, aunque tras la pandemia, las narrativas conspirativas de China también han recibido atención. Sin embargo, a nivel interno la atención ha sido menor o la alfabetización mediática de los ciudadanos todavía es lenta. Además, debería haber una mayor coordinación en la estrategia contra la desinformación, centrada en el SEAE, con la política de comunicación que controlan la Comisión y Parlamento Europeo.

VI. REFERENCIAS

- Avaaz (2019) The networks of lies of the extreme right; Institute for Strategic Dialogue" (2019): Analysis of information operations on the 2019 EU elections: Interim information document; Avaaz Institute and Institute for Strategic Dialogue (2019): Disruptions: Evidence of widespread digital disruption from the 2019 European Parliament elections. [New Atlanticist](#) July 18, 2024
- BBC (2018) *Government announces anti-fake news unit*, 23 January 2018.
- Bechis, F.; Carrere, G. (2020) How China unleashed Twitter bots to spread COVID-19 propaganda in Italy. *Formiche*. <https://formiche.net/2020/03/china-unleashed-twitter-bots-covid19-propaganda-italy/>
- Benedicto Solsona, M.A. (2020) Estrategia de la Unión Europea ante el desafío de la desinformación. *Latin American Journal of International Affairs*. 10, 1 (131)
- Benedicto Solsona, M.A. (2021) China y el uso de desinformación en Europa durante la Covid-19: de socio estratégico a rival sistémico; en Sánchez, B. y Pineda, A. Comunicación política en el mundo digital: tendencias actuales en propaganda, ideología y sociedad. Pags. 649-662 *Editorial Dykinson*.
- Borrell, J. (24 April 2020) The post-Coronavirus world is here already. European External Service.

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/78098/The%20post-Coronavirus%20world%20is%20here%20already.

Casero-Ripollés, A., Tuñón, J. & Bouza-García, L. (2023) The European approach to online disinformation: geopolitical and regulatory dissonance. *Humanit Soc Sci Commun* 10, 657. <https://doi.org/10.1057/s41599-023-02179-8>

Caesar, E. (2019) The chaotic triumph of Arron Banks, "the bad boy of Brexit". *New Yorker*,

Colley, T. (2020). Strategic narratives and war propaganda. En P. Baines, N. O'Shaughnessy & N. Snow (Eds.), *The SAGE handbook of propaganda* (pp. 491-508). SAGE.

Colomina, C. (2019). Amenazas reales y virtuales: la Europa vulnerable a la desinformación. *CIDOB report*. 3.

Cotino Hueso, L. (2022) "Quién, cómo y qué regular (o no regular) frente a la desinformación," *Teoría y Realidad Constitucional*, (49), pp. 199-238.

Council of the European Union (18 July 2022a) Council conclusions on information manipulation and interference by foreign agents.

Council of the European Union (21 March 2022b). A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, defends its values and interests and contributes to international peace and security. Brussels.

Democracy Perception Index (2024) <https://www.allianceofdemocracies.org/wp-content/uploads/2024/05/DPI-2024.pdf>

Digital Markets Act (14 September 2022) Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj>

Digital Services Act (19 October 2022) Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>

EEAS (2020a) Special report: disinformation on the coronavirus-short assessment of the information environment. March 19, 2020

EEAS (2020b) EEAS Special Report: A Brief Assessment of Narratives and Disinformation on the Covid-19/Coronavirus Pandemic (updated 2-22 April) April 24, 2020.

EEAS (2020c) EEAS Special Report Update: short assessment of narratives and disinformation around the Covid-19 Pandemic (update 23 April – 18 May)

EEAS (2020d) EEAS Special Report Update: Brief Assessment of Narratives and Disinformation Around the Covid-19 Pandemic (May-November Update) 2 December 2020

EEAS (2021) Stratcom Activity Report. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Report%20Stratcom%20activities%202021.pdf>

EFE (2024) La desinformación que planea sobre las protestas de agricultores. <https://verifica.efe.com/la-desinformacion-que-planea-sobre-las-protestas-de-agricultores/>

Eurobarometer (July 2024) The digital decade. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3174>

European Council (2015) *Conclusions*, 19-20 March.

Fecha de envío: 25/04/2025

Fecha de aceptación: 30/06/2025

<https://www.consilium.europa.eu/media/21888/european-council-conclusions-19-20-march-2015-en.pdf>

European Commission (2018a) *A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*. Luxembourg, Publications office of the EU, March 2018.

European Commission (2018b) *Synopsis report of the public consultation on fake news and online disinformation*. 26 April 2018. [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Synopsis_Public_Consultation_Fakenewspdf%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Synopsis_Public_Consultation_Fakenewspdf%20(1).pdf)

European Commission (2018c) *Action plan against disinformation*. Brussels, 5.12.2018 JOIN(2018) 36 final. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/action_plan_against_disinformation.pdf

European Commission (2019a) *Joint communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report on the implementation of the Action Plan against Disinformation 2019/12 final*, 14 June. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=comnat:JOIN_2019_0012_FIN

European Commission (2019b). *Press release: A Europe that protects: EU reports on progress made in the fight against disinformation to the European Council*. 14 June 2019. Brussels. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_2914

European Democracy Action Plan (2020) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM/2020/790 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0790>

European Digital Media Observatory (2020) <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-digital-media-observatory>

European Commission (2022) *The Strengthened Code of Practice on Disinformation*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>

European Parliament and the Council (2016) *Joint Framework on countering hybrid threats a European Union response*. Brussels, JOIN (2016) 18 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=en>

European Parliament (2018) General budget, Legislative Observatory (OEIL). [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/el/procedure-file?reference=2018/2024\(BUD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/el/procedure-file?reference=2018/2024(BUD))

European Parliament (2019) *Hostile propaganda: the EU must develop a firm response*. 22 January.

European Parliament (2024). Online information manipulation and information integrity. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762416/EPRS_BRI\(2024\)762416_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762416/EPRS_BRI(2024)762416_EN.pdf)

European Parliament and Council (13 March 2024) Regulation (EU) 2024/900 on the transparency and targeting of political advertising. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/900/oj>

Flash Eurobarometer 464 (2018) *Fake news and disinformation on*

line. April 2018.

- Filatova, I. (2017) Russia: Le Pen brings 'hope for change' DW. <https://www.dw.com/en/russian-politicians-see-le-pen-as-a-hope-for-change-but-expect-macron-victory/a-38570773>
- Field, M.; Wright, M. (2018) Russian trolls sent thousands of pro-Leave messages on day of Brexit referendum, Twitter data reveals. The Telegraph. <https://www.telegraph.co.uk/technology/2018/10/17/russian-iranian-twitter-trolls-sent-10-million-tweets-fake-news/>
- Ferrara, E. (2017). Disinformation and Social Bot Operations in the Run Up to the 2017 French Presidential Election. *First Monday*. 22. 10.5210/fm.v22i8.8005.
- Freedom House (2020) New disinformation tactics, coronavirus censorship, activist arrests (China Media Bulletin No. 144) Mayo 2020.
- Fotyga, A. (2019) *Las armas que usan contra nosotros están en continua evolución*. 13 marzo 2019. Consultado el 20 de Noviembre de 2024 y disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20190130STO24604/anna-fotyga-las-armas-que-usan-contra-nosotros-estan-en-continua-evolucion>
- Fundación Maldita (2024) Platform Response to Disinformation during the EU Election 2024. https://files.maldita.es/maldita/2024/06/platform_response_to_disinformation_during_the_eu_election.pdf
- García Mahamut, R. (2023) Elecciones, protección de datos y transparencia en la publicidad política: la apuesta normativa de la UE y sus efectos en el ordenamiento español, *Revista Española de la Transparencia*, (17 Extra), pp. 75-105.
- Gelhaus, L. & Dinkel, S. (September 2021) Geopolitics in Europe's Neighborhood. *German Council on Foreign Relations*. DGAP Memo No. 11, 4 p
- Glaze, B. (2018) Why Brexit moneyman Arron Banks is facing £8million criminal probe. *The Mirror*. <https://www.mirror.co.uk/news/politics/brexit-moneyman-arron-banks-facing-13520896>
- Graham-Harrison, E. (2019) *Far-right Facebook groups 'spreading hate to millions in Europe*. *The Guardian*, 22 May 2019.
- Hala, M. (2020) A New Invisible Hand Authoritarian Corrosive Capital and the Repurposing of Democracy. *National Endowment for Democracy*.
- Hernández, H. (2019) Análisis de la desinformación en Europa (II). Noviembre, *Revista Atalayar*. Disponible en: <https://atalayar.com/content/an%C3%A1lisis-de-la-desinformaci%C3%B3n-en-europa-ii>
- House of Commons, Digital, Culture, Media and Sport Committee (2019) *Disinformation and 'fake news': Final Report Eighth Report of Session 2017-19 Report, together with formal minutes relating to the report*. Ordered by the House of Commons to be printed 14 February 2019
- Ipsos and Unesco (2023) Survey on the impact of online disinformation and hate speech https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2023/1/unesco_ipsos_survey.pdf
- Jofré, V. (2018). *Francia lucha contra las fake news*. *La Tercera*. Consultado el 10 de octubre de 2018, obtenido en: Fecha de envío: 25/04/2025
- <http://www.latercera.com/mundo/noticia/francia-lucha-las-fake-news/71516/>
- Kragh M. & Asberg, S. (2017) *Russia's strategy for influence through public diplomacy and active measures: the Swedish case*. Pages 773-816 5 January, <https://doi.org/10.1080/01402390.2016.1273830>
- Kozinowski, A. E. (2024) EU's fight against disinformation – Who owns the truth? <https://www.medialaws.eu/eus-fight-against-disinformation-who-owns-the-truth/>
- Landale, J. (2020): *Guerreros lobo, el nuevo ejército de diplomáticos que defiende a China en el mundo durante la pandemia*. *BBC*.: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52671311>[Consulta: 22/11/2023].
- Lanzavecchia, O. (2020) .Advanced economies less keen on China, except for Italy. *Formiche*. <https://formiche.net/2020/10/italy-china-pew/#content>
- Martin, P. (2021) *China's Civilian Army: The Making of Wolf Warrior Diplomacy*. New York. Oxford University Press.
- McCauley, K.N. (2016) *Russian influence campaigns against the West: from Cold War to Putin*. Amazon Digital Services LLC
- Menn, J. (2017) Russia used Facebook to try to spy on Macron campaign: sources. *Reuters*.
- Moral, P. (2024) La batalla de las narrativas en la guerra de Ucrania: implicaciones para un mundo en transición. *Cuadernos Económicos de ICE* n.º 107
- Nye, J. (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Padilla Molina, A. (2018) 'Anàlisi de les desinformacions del referèndum de l'1 d'octubre detectades per Maldito Buló', *Quaderns del CAC*, vol. 21, n.º 44, pp. 17-26.
- Recorded Future (2020) Chinese State Media Seeks to Influence International Perceptions of COVID-19 Pandemic. *Inksit Group*. March 30, 2020
- Roig, C. (2018) *Las guerras de la era de la desinformación*. 7 Mayo, 2018. *La Vanguardia*
- RTVE.es/AGENCIAS. (2018) "La UE hará frente a las "campañas de desinformación" y las noticias falsas de Rusia". *RTVE.es*. Consultado el 10 de Noviembre de 2019, obtenido en: <http://www.rtve.es/noticias/20180117/ue-hara-frente-campanas-desinformacion-fake-news-rusia/1662380.shtml>
- Scott, M. (2017), *Far-right German voters more likely to believe fake news, study says*. *Politico*, 21 December 2017.
- State of the Union (2018) "European Commission proposes measures for securing free and fair European elections", 12 September https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5681
- EU Disinfo Lab (30 October 2024) What is the Doppelganger operation? List of resources. <https://www.disinfo.eu/doppelganger-operation/>
- Valenza, D. (2021) The Trap of Geopolitics: Rethinking EU Strategic Communication. *College of Europe*. https://www.researchgate.net/publication/350107787_The_Trap_of_Geopolitics_Rethinking_EU_Strategic_Communication
- Von der Leyen, U. (2019) Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the

presentation of her College of Commissioners and their programme
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_6408

Walker, C. and Ludwig, J. (2017). The Meaning of Sharp Power. *Foreign Affairs*.
<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>

Wendt, A. (1992). Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 384-396.

World Economic Forum (2024) These are the 3 biggest emerging risks the world is facing. <https://www.weforum.org/agenda/2024/01/ai-disinformation-global-risks/>

Zabala Roldán, P. (2022) La diplomacia digital de la Union Europea: pandemia y lucha contra la desinformación. *Edit. Reus*.

Zhao, S. (2020): *China's Foreign Policy Making*, en D. Shambaugh (ed.), *China and the World*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 85-112.