

LA UE FRENTE A LA DESINFORMACIÓN DE CHINA Y RUSIA DURANTE LA COVID-19. LA NECESIDAD DE UNA MAYOR PROACTIVIDAD NARRATIVA EUROPEA A NIVEL INTERNACIONAL

MIGUEL ÁNGEL BENEDICTO SOLSONA

miguel.benedictosolsona@gmail.com

Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Derecho por la Universidad de Zaragoza, en Ciencias de la Información por la UCM y en Ciencias Políticas por la UNED. Sus áreas de investigación son la Unión Europea (política exterior, seguridad y defensa y política de comunicación) y la diplomacia pública. Es miembro del equipo de investigación del proyecto "La diplomacia pública de las megaciudades iberoamericanas: estrategias de comunicación y poder blando para influir en la legislación ambiental global". Como profesor, también colabora con la Universidad Europea de Madrid (España) y la Universidad Pontificia Comillas

Resumo

La desinformación ha sido utilizada por terceros países para debilitar a la UE y sus instituciones, erosionar la democracia y crear división social. En la primera ola de la pandemia de la Covid-19, Rusia y China han estado en el punto de mira por sus operaciones de influencia en Europa. En el artículo analizaremos el concepto de desinformación en la UE; las amenazas externas, sobre todo, el nuevo papel que juega China y su uso de las redes sociales con el fin de mejorar su imagen e imponer su modelo alternativo de gobernanza con técnicas de *sharp power*. Finalmente se evaluará la estrategia europea para defenderse frente a las *fake news* y la necesidad de la UE de ser más proactiva en la creación de marcos discursivos que le permitan lanzar una narrativa a nivel internacional y mejorar su diplomacia pública.

Palavras chave

Desinformación; China; Rusia; Unión Europea; *sharp power*; Covid-19

Como citar este artigo

Solsona, Miguel Ángel Benedicto. *La UE frente a la desinformación de China y Rusia durante la COVID-19. La necesidad de una mayor proactividad narrativa europea a nivel internacional*. Dossiê temático Relações Internacionais e Redes Sociais, VOL12 N1, TD1, Julho de 2021. Consultado [em linha] na data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT21.6>

Artigo recebido em 5 de Janeiro de 2021 e aceite para publicação em 2 de Março de 2021





LA UE FRENTE A LA DESINFORMACIÓN DE CHINA Y RUSIA DURANTE LA COVID-19. LA NECESIDAD DE UNA MAYOR PROACTIVIDAD NARRATIVA EUROPEA A NIVEL INTERNACIONAL

MIGUEL ÁNGEL BENEDICTO SOLSONA

Introducción

La Unión Europea lleva sufriendo el fenómeno de la desinformación desde el año 2015. Tras la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia, Moscú no ha dejado de utilizar este tipo de herramientas para desestabilizar a distintos países europeos, sobre todo, durante las campañas electorales, provocando una polarización social y la disminución de la confianza en las instituciones y la democracia. El 73% de los usuarios europeos de internet estaban preocupados por la desinformación o la información errónea *on line* durante los períodos electorales; el 85% de los encuestados percibe las noticias falsas *on line* como un problema en su país y el 83% como un problema para la democracia en general (Flash Eurobarometer 464, 2018).

Con el fin de frenar estas amenazas, la UE puso en marcha una serie de instrumentos para combatir las *fake news* con éxito relativo durante las elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2019. Sin embargo, la pandemia de la Covid-19 ha demostrado que las medidas no eran suficientes. La tecnología y las plataformas sociales cambian y los ataques son cada vez más sofisticados y agresivos; además, países como China, aunque con objetivos distintos a los rusos, como veremos, también se han apuntado al fenómeno de la desinformación en Europa.

1. Metodología y trabajo de campo

En este artículo se examina como actores externos a la UE, en concreto Rusia y China, han puesto en marcha procesos de injerencia y desinformación durante la pandemia. Para ello hemos analizado los informes del Servicio de Acción Exterior de la UE (SEAE) desde marzo de 2020 para observar cómo ha sido la injerencia de los medios de comunicación controlados por el Kremlin y por Beijing. Dada la importancia de las plataformas sociales, también hemos revisado el panel Hamilton¹ 2.0, un proyecto de Alliance for Securing Democracy y el German Marshall Fund, que proporciona un análisis

¹ Dashboard Hamilton 2.0 <https://securingdemocracy.gmfus.org/hamilton-dashboard/>



de las narrativas y temas promovidos por funcionarios rusos, chinos e iraníes en redes sociales y medios de comunicación financiados por dichos países.

La novedad del caso chino en el uso de la desinformación en la UE nos ha llevado también a analizar la acción del ministerio de Exteriores de China en twitter (en inglés) de febrero a abril de 2020, los meses más duros de la pandemia en la UE. Para el trabajo de campo hemos recogido 266 tweets de la cuenta oficial del ministerio de Exteriores chino subidos entre febrero y abril de 2020, que es cuando la pandemia golpeó más fuerte en Europa durante la primera ola. Hemos analizado cuántos tweets se han escrito en relación con la Covid-19 durante esos meses, qué países han sido los más citados por dicho ministerio dentro y fuera de la UE, qué instituciones son las más nombradas y el tipo de informaciones sobre el coronavirus que China ha subido en twitter.

Asimismo, se analizan las medidas que la UE ha puesto en marcha frente a la desinformación, antes y después de la pandemia,

2. Consideraciones teóricas sobre *Soft power*, y *Sharp power*

Durante la crisis del coronavirus, las instituciones europeas sufrieron ataques desde Rusia y China. Moscú lleva años utilizando campañas de desinformación en varios países de la UE con la finalidad de debilitar sus instituciones, crear división social y erosionar la democracia. En cambio, Beijing no había utilizado este tipo de acciones hasta la irrupción de la Covid-19 con el objetivo de presentar su propia narrativa sobre el origen de la pandemia, mejorar su imagen en la UE a través de la diplomacia de las mascarillas² o apoyar a los países relacionados con la Nueva Ruta de la Seda³ (BRI; en sus siglas en inglés).

Ambos países se han dotado de instrumentos que permiten poner en marcha acciones coordinadas que se dirigen a los estados democráticos para vulnerar sus instituciones a través de medios políticos, económicos, militares, civiles o relacionados con la información. Rusia y China utilizan el poder blando (*soft power*) para atraer al público extranjero, pero bajo ese disfraz se esconden operaciones disruptivas que pueden calificarse como *sharp power* o poder afilado; utilizado por algunos países para agrietar los sistemas democráticos como el de la UE.

El concepto de *soft power* se atribuye a Joseph Nye que lo define como una forma de poder no coercitivo que tiene el efecto de "conseguir que otros deseen los resultados que tu deseas 'a través de la' habilidad de la atracción, [lo que] lleva a la aquiescencia" (Nye, 2004: 5).

El declive del monopolio estatal en beneficio de la soberanía compartida en materia económica y, sobre todo, comunicativa plantean la necesidad de repensar la diplomacia tradicional. No parece posible que se pueda volver a un sistema internacional cerrado y monopolizado por la actividad estatal, sino que se apunta hacia una diplomacia más

² Es el intento de mejorar la imagen de China en el exterior como país de donde había salido el virus mediante la ayuda médica o el envío de material sanitario o mascarillas por parte de Beijing, donaciones de empresas o de las comunidades chinas en el exterior.

³ Es un proyecto geopolítico que busca integrar Asia, Europa y África en un mercado con una red de transporte intercontinental.



abierta y, más intermediada por los medios de comunicación, en la que la sociedad civil juega un papel cada vez más importante. La diplomacia pública según Nye (2008) “es una herramienta indispensable para la promoción del poder blando de un país”. En ese sentido, Van Ham (2005: 47) explica que es “utilizada por los estados para convertir el poder duro en el poder blando de la legitimidad, credibilidad, superioridad cultural, y dominio normativo. Las ruedas del *hard power* solo pueden funcionar de manera suave con el lubricante del *soft power*, del que la diplomacia pública es un elemento clave”.

Sin embargo, cuando Rusia o China usan la diplomacia para socavar el sistema político de otro país, Walker y Ludwig (2017a) no hablan de *soft* sino de *sharp power*. Un concepto que acuñaron en la revista *Foreign Affairs* como el uso de políticas diplomáticas manipuladoras por un país para influir y socavar el sistema político de otro país. Según Walker (2016) “los regímenes autoritarios explotan las oportunidades que da la globalización y crean un kit de herramientas antidemocrático”. Para ello incluyen ONGs controladas por los gobiernos, el uso de la inversión y de la ayuda exterior y se valen de medios de comunicación tradicionales y *on line*. Crean un modelo alternativo que reduce el espacio político de la sociedad civil mediante la construcción de una infraestructura, trabajando de manera conjunta en organizaciones internacionales que ya existen o de nueva creación, que les permite desafiar a las democracias y sus valores.

Walker y Ludwig argumentan que los esfuerzos de Moscú y Beijing en materia de diplomacia pública no se basan en la atracción y ni siquiera en la persuasión, sino en la manipulación. El *sharp power* busca “penetrar o perforar” la información política y los entornos de los países seleccionados. Es un poder que usa políticas que ayudan a los regímenes autoritarios a coaccionar y manipular opiniones en el extranjero. Los efectos corrosivos del *sharp power* son evidentes en las esferas de la cultura, la academia, los medios y las publicaciones, sectores que son más vulnerables por su inseguridad financiera (Hala, 2020). Las democracias como la UE, abiertas y accesibles, son vulnerables a ese poder afilado.

China quiere tener un papel más importante a nivel global y para ello promueve sus ideas, normas y modelos de gobierno mediante la censura o la manipulación con el fin de minar la integridad de instituciones independientes. Según Nye (2021) “China debe darse cuenta de que la mayor parte *del soft power* de un país proviene de su sociedad civil más que de su gobierno”. El problema de China es que los actores que intervienen en su diplomacia pública dependen del control del partido comunista (Walker, 2018). El sistema represivo del gobierno chino anula a los actores no estatales y convierte su poder blando y diplomacia pública en un *sharp power* que procura manipular o coaccionar las opiniones en el exterior (Benedicto, 2020).

3. Actividades de Rusia y China durante la primera ola del Covid-19

La COVID-19 ha dado lugar a lo que la OMS denomina “infodemia”,⁴ que en la situación de confinamiento se vio agravada por el uso masivo de redes sociales para acceder a la

⁴ Exceso de información sobre un asunto, pero también de desinformación, información errónea o teorías de la conspiración que generan confusión y desconfianza e impiden dar una respuesta eficaz al problema. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200305-sitrep-45-covid-19.pdf?sfvrsn=ed2ba78b_4



información. Durante la crisis del coronavirus la situación de ha vuelto más compleja con informaciones falsas sobre el virus, ataques a grupos étnicos o religiosos por ser el origen de la pandemia, fraudes a consumidores, teorías de la conspiración, ciberdelincuencia y campañas selectivas de desinformación por parte de agentes extranjeros o nacionales que pretenden socavar la democracia y la credibilidad de la UE y de las autoridades nacionales o regionales (European Commission, 2020a).

En este artículo nos centramos en el desafío que terceros países, como Rusia y China, han emprendido con campañas de desinformación acerca de la COVID-19 en la UE y en los países de su vecindad, con las que pretenden minar el debate democrático y exacerbar la polarización social, mejorando con ello su propia imagen en relación con la pandemia. Moscú y Beijing aprovecharon que la respuesta inicial de la UE al coronavirus fue tardía e insolidaria. La prohibición de exportar material médico por parte de Francia o Alemania a una necesitada Italia fue un duro golpe para la imagen de la UE. China y Rusia desplegaron una estrategia de diplomacia pública, con el envío de material sanitario y médicos. La UE, que no tiene competencias sanitarias, vio como China con “la diplomacia de las mascarillas⁵” cubría el vacío de liderazgo y coordinación europeo; y conseguía que Italia, España o Serbia agradecieran e incluso pidieran ayuda a Beijing.

La Comisión Europea reaccionó más tarde abriendo corredores de transporte para que los suministros médicos pudieran llegar a cualquier país de la UE que los necesitara, y ofreció asistencia también a los países candidatos de los Balcanes occidentales, pero la imagen inicial de insolidaridad ya había quedado marcada.

3.1. Informes del SEAE sobre la actividad de Moscú y Beijing

En el primer informe del SEAE (2020a) se subrayaron los ataques a Bruselas por el escaso apoyo a sus Estados miembros; mientras que países como Italia eran asistidos por China o se rompía el espacio Schengen. El objetivo de Rusia era generar desconfianza en las autoridades y sistemas sanitarios nacionales y europeos, instituciones internacionales y expertos científicos.

Por su parte, China 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 ahora están 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, han difundido teorías de la conspiración y de desinformación dirigidas tanto al público de la Unión Europea como al de los países del entorno cercano.

Los medios de comunicación estatales rusos llevan a cabo una campaña coordinada con el doble objetivo de socavar a la Unión Europea y su respuesta a la crisis, y de sembrar confusión sobre los orígenes y las consecuencias de la COVID-19 para la salud, aunque contradiga las directrices oficiales de la OMS y las políticas de contenido de las redes sociales.

⁵ Política de cooperación sanitaria y ayuda por parte de China hacia países afectados por la pandemia mediante donaciones de material sanitario y envío de médicos.

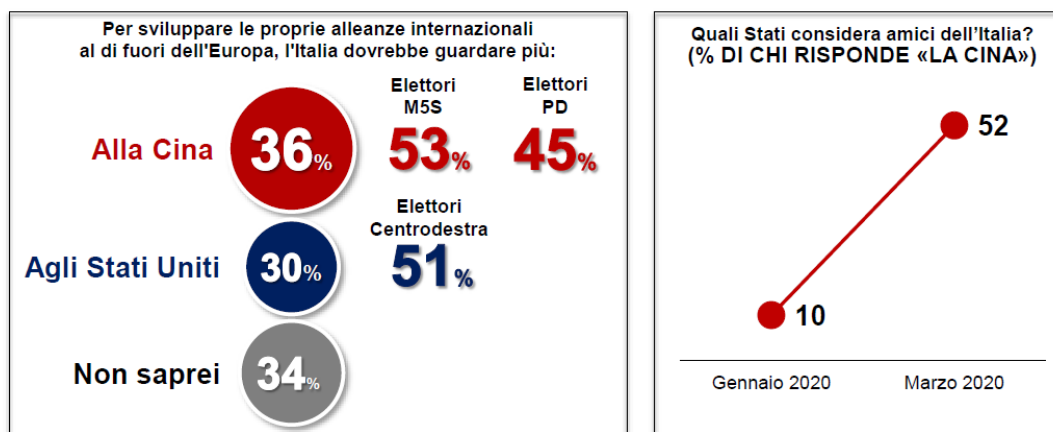


Desde mitad de febrero a finales de marzo de 2020, Beijing se caracterizó por poner en duda el origen del virus, restringiendo las referencias a Wuhan o sembrando dudas al atribuir el inicio del virus a militares americanos; y destacar el papel de China como líder mundial en la respuesta al coronavirus liderada por Xi Jinping (Recorded Future, 2020). Según el Daily Telegraph (2020), algunos medios estatales chinos eludieron las reglas sobre publicidad política de las redes sociales y lanzaron campañas elogiando la gestión del virus por parte de China y atacando a Estados Unidos.

China desvió cualquier posible responsabilidad por el brote de la pandemia y 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% creen que se debe mirar a China frente al 30% que cree que deben hacerlo hacia Estados Unidos.

Figura 1. Alianzas internacionales: China recupera el crédito entre los italianos y ahora es preferida a Estados Unidos

Alleanze internazionali: la Cina recupera credito tra gli italiani e ora è preferita agli Stati Uniti



NOTA INFORMATIVA: valori espressi in %. Date di esecuzione: 1 - 3 aprile 2020. Metodo di rilevazione: sondaggio CATI-CAMI-CAWI su un campione rappresentativo nazionale di 800 soggetti maggiorenni.

Tutti i diritti riservati 13

Fuente: Revista Formiche.

La revista Formiche (2020) detectó 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, reciben 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).

En el tercer informe del SEAE (2020c) del mes de mayo “los canales de televisión controlados por Rusia promovieron narrativas de desinformación sobre el colapso de los valores occidentales y China ha tratado de controlar la narrativa sobre la COVID-19 y desviar cualquier crítica al ser retratada como un actor responsable, transparente durante la pandemia y un modelo a seguir por otros países.”

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 lobo⁶

En el cuarto informe del SEAE (2020d) de diciembre de 2020, la desinformación disminuye y se centra en las vacunas. Rusia alaba con un discurso triunfal la Sputnik V y China destaca su respuesta a la Covid-19 como un compromiso con el multilateralismo y la rápida reapertura de su economía.

3.2 Análisis del twitter del Ministerio de Exteriores chino

La difusión de mensajes en estas plataformas 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, que hemos realizado sobre los tweets en inglés subidos en 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. Beijing también agradeció la solidaridad de países como Pakistán, Serbia y los socios de la Asean.

En febrero, el país más citado en el twitter del ministerio de Exteriores fue Pakistán y en Europa, Italia fue el primero y, curiosamente, 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. En cuanto a la institución más citada, sin duda, es la OMS con la que Beijing quiere demostrar su apuesta por la multilateralidad. En las primeras etapas del brote, los mensajes oficiales chinos se centraron en la solidaridad e historias de interés humano y en los esfuerzos de Beijing para responder a la crisis como el vídeo de la construcción del hospital de Wuhan.

⁶ Se caracteriza por el uso de la retórica de confrontación por parte de los diplomáticos chinos al denunciar las críticas a China y ser combativos en entrevistas y en las redes sociales.



Tabla 1. China en twitter

Meses	Febrero 2020	Marzo 2020	Abril 2020
Total tweets MAE China	125	63	78
Tweets sobre el Covid-19	103	42	63
País más citado fuera de Europa	Pakistán 11	EEUU 7	EEUU 8
País europeo más citado	Italia 4 Francia 2 Alemania 3 Serbia 2 Montenegro1	Italia 2 Serbia 2	Francia 2
Institución más citada	OMS 10	OMS 7	OMS 8 ASEAN 2
Temas que más preocupan a China relacionados con la COVID	-Quejas por informaciones sobre el origen del virus en un laboratorio chino, racismo y teorías de la conspiración. -Agradecimientos por la solidaridad de Pakistán, Serbia y ASEAN. -Video de la construcción del hospital Wuhan -Solidaridad con Japón y Corea del Sur.	-No lo llamen virus de Wuhan -Apoyo a países como Italia o Serbia -Cadena de suministros china funciona a pesar del Covid	-Laboratorios de USA en la antigua URSS como origen del virus. -Amenaza de no enviar equipos médicos a Holanda por cambio del nombre oficial de Taiwan -Expertos de la OMS descartan que el virus provenga de un laboratorio chino. -Críticas al intento de desestabilizar la relación de China y África. -Defensa del Director General de la OMS por ataques racistas. -Tweets de envío de médicos, mascarillas o equipamiento médico a Pakistán, Serbia, Nigeria Kazajistan, USA, ASEAN; Djibouti, Rusia, Myanmar, Camboya, Bangladesh, y Taiwan.

Fuente: Elaboración propia según la cuenta oficial de twitter del MAE chino

Pero en marzo, a medida que el virus se propagó rápidamente a Europa y Estados Unidos, ese enfoque cambió y se comenzó a criticar la gestión del virus por parte de la administración Trump y a resaltar el caos de los sistemas democráticos. Beijing comenzó a poner en duda el origen del virus en Wuhan. Comenzó a señalar a militares americanos como los inoculadores del Covid-19; y a destacar el papel de China como líder mundial en la respuesta al coronavirus y subrayar que la cadena de suministros china sigue 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, subió el número de tweets y el país más citado fue los Estados Unidos a los que se acusa de fabricar el virus en un laboratorio en la antigua URSS. Esta teoría de la conspiración sobre los laboratorios biológicos estadounidenses fue tuiteada en más de una ocasión por la cuenta oficial del ministerio de Exteriores chino y cubierta por sus medios oficiales.

Además, se lanzaron campañas elogiando la gestión del virus por parte de China y se atacaron a Estados Unidos. Beijing desvió su responsabilidad por la gestión del virus al inicio de la pandemia y subrayó que la OMS descartó que fuera creado en un laboratorio



chino. Asimismo, 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.

4. Estrategias de la UE frente a la desinformación

4.1. Desinformación: un concepto más amplio que el de *fake news*

El fenómeno de la desinformación que recoge la UE va más allá del término «noticias falsas» según se desprende del informe realizado para la Comisión Europea por el Grupo de Expertos de Alto Nivel (HLEG), que define la desinformación “como todas las formas de información falsa, inexacta o engañosa diseñada, presentada, editada o promovida para causar daño público intencionadamente o para conseguir lucrarse” (European Commission, 2018a: 3). Los *trolls*⁷ y los hackers usan algoritmos de *big data* para identificar las debilidades y tendencias únicas de cada persona y luego fabrican historias consistentes con ellas y se ayudan de los *bots*⁸ para difundirlas. Utilizan estas historias para reforzar los prejuicios de quienes creen en ella para exacerbar las grietas en la sociedad y perforar el sistema democrático desde adentro (Brahms, 2019).

4.2. Cómo combatir la desinformación

Rusia cuenta con un presupuesto de entre 3.000 y 4.000 millones para medidas de desinformación (McCauley, 2016) y como explica Roig (2018) utiliza instrumentos como las agencias de información rusas RT y Sputnik para el exterior; controla casi todas las televisiones nacionales, usa la Agencia de Investigación de Internet (IRA en sus siglas en inglés) para inundar las redes sociales y genera operaciones de desinformación sofisticadas y masivas. Unas 15.000 personas trabajan en esas tareas de desinformación (McCauley, 2016) y Sputnik y RT, proporcionan historias para ser propagadas a través de las redes sociales.

Un estudio sobre manipulación de la información realizado por el gobierno francés (Vilmer et al., 2018) afirma que el 80% de las autoridades europeas consultadas atribuyen a Rusia interferencias en Europa; pero también lo hacen a otros Estados (principalmente China e Irán) y actores no estatales (grupos yihadistas, en particular el ISIS). Sin embargo, algunos académicos han cuestionado este porcentaje sobre la base de que tal volumen es apenas medible “porque no hay consenso sobre qué constituye exactamente la desinformación”.

La dimensión transfronteriza de la desinformación ha hecho necesario un enfoque coordinado y a largo plazo entre los Estados miembros de la UE para responder a este reto. En 2015, las instituciones europeas crearon el Grupo [East Stratcom](#) (Estrategia de Comunicación para el Este), [pionero frente a las fake news](#) para ayudar a los países candidatos y socios de la vecindad de la UE en sus esfuerzos por contrarrestar las

⁷ Persona que usa las redes sociales para distribuir *fake news* o publicar comentarios con el objetivo de desestabilizar e influir en la opinión pública.

⁸ Programas informáticos que imitan la interacción humana y difunden de manera automática campañas de desinformación en las redes sociales.



actividades hostiles de propaganda y desinformación (European Parliament, 2019). El Grupo de Trabajo difunde miles de ejemplos de desinformación favorable al Kremlin y estudia a diario las técnicas e intenciones de las campañas de origen ruso.

Ante el avance de las *fake news*, la UE adoptó en 2016 un Marco Común para la lucha contra las amenazas híbridas en el que se subrayó la amenaza que suponen las campañas masivas de desinformación, que utilizan las redes sociales para controlar la narrativa política o para radicalizar, reclutar y representar a actores indirectos. Es un tema que se enmarca en el ámbito de la seguridad y defensa nacional y la responsabilidad principal recae en los Estados miembros; pero al ser amenazas comunes, que pueden atacar las redes o infraestructuras transfronterizas, se afrontan de modo más eficaz con una respuesta coordinada a nivel europeo (European Parliament, 2016).

Dentro de las medidas previstas, en 2016 se creó en el SEAE la Célula de Fusión contra las Amenazas Híbridas y un año después abrió en Helsinki el Centro Europeo para la Lucha contra las Amenazas Híbridas con la participación de 10 Estados miembros de la UE, Noruega y los EE. UU. Su apertura y colaboración entre OTAN y UE fue una señal de que las tensiones con Rusia por sus campañas de influencia en Occidente ya no podían ser ignoradas.

El informe de conclusiones del HLEG (European Commission, 2018a) describió los efectos nocivos de la desinformación debido al aumento de desconfianza institucional y el incremento de las tensiones sociales, y las consecuencias que podía tener para la seguridad interna si se combinaba con ciberataques o en la elaboración de políticas públicas dada su influencia en la opinión pública. La desinformación puede afectar a políticas, debates sociales y comportamientos en ámbitos como el del cambio climático, la migración, la seguridad pública, la salud y las finanzas; y puede mermar la confianza en la ciencia y en las pruebas empíricas (European Commission, 2018b). En dicho documento se señaló que las plataformas apenas habían tomado medidas frente a la desinformación y se dudaba que protegieran bien a sus usuarios contra el uso no autorizado de sus datos personales por terceros. Tras el escándalo de Cambridge Analytica, la Comisión planteó medidas para garantizar unas elecciones europeas libres en 2019.

En 2018 se puso en marcha un Código de Buenas Prácticas contra la desinformación, firmado por plataformas como Facebook, Google, Twitter, Mozilla y Microsoft, que se comprometieron a tomar medidas y la Comisión a supervisar su eficacia de manera regular. La Comisión Europea también aprobó un Plan de Acción contra la desinformación, creó un Sistema de Alerta Rápida para tener una coordinación más estrecha entre la UE y las autoridades nacionales; y se incrementó la cooperación internacional con el G7 y la OTAN.

Antes de las elecciones europeas, el Parlamento Europeo (2019) aprobó un Informe para sensibilizar a la opinión pública "acerca de las campañas de desinformación de Rusia, ya que constituyen la principal fuente de noticias falsas en Europa". La ponente del informe (Fotyga, 2019), señaló que "la difusión de la desinformación se ha vuelto más sofisticada debido a las nuevas herramientas (por ejemplo, aplicaciones de mensajería privada, optimización de motores de búsqueda, sonido manipulado o imágenes) y más agresiva". El informe condenó las acciones de Rusia, China, Irán y Corea del Norte, que según los



eurodiputados buscaban socavar las democracias europeas y la soberanía de todos los países de la Asociación Europea Oriental, así como influir en las elecciones y apoyar a los movimientos extremistas. Los eurodiputados instaron a la UE a que reforzase el grupo de lucha contra la propaganda East StratCom para combatir los ataques desde Rusia.

Las medidas adoptadas durante las elecciones europeas ayudaron a combatir la desinformación y preservar la integridad de los comicios. Según el Informe de la Comisión Europea (2019) "las pruebas disponibles no han permitido determinar la existencia de una clara campaña transfronteriza de desinformación procedente de fuentes externas y específicamente dirigida a las elecciones europeas". Sin embargo, pusieron de manifiesto una actividad de desinformación continuada y sostenida por parte de fuentes rusas con el objetivo de desalentar la participación electoral e influir en las preferencias de los votantes. Así se cuestionó la legitimidad democrática de la Unión y se explotaron debates públicos polémicos sobre cuestiones como la migración y la soberanía. "Esto confirma que las campañas de desinformación desplegadas por agentes estatales y no estatales suponen una amenaza híbrida para la UE" (Comisión Europea, 2019a).

La cooperación con las plataformas mejoró, pero no lo suficiente. "Más de 600 grupos y páginas de Facebook que operan en Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, Polonia y España han difundido desinformación e incitación al odio o han utilizado perfiles falsos para potenciar de forma artificial el contenido de los partidos o sitios que apoyan" ([Graham-Harrison](#), 2019). Denuncias de investigadores, verificadores de datos y la sociedad civil también sirvieron para detectar otros casos de intentos a gran escala de manipular el comportamiento de voto al menos en nueve Estados miembros (Avaaz, 2019).

Sin embargo, la crisis del coronavirus ha vuelto a poner sobre la mesa que hay que seguir trabajando para evitar la desinformación sobre todo frente a terceros países, como China y Rusia que han puesto en marcha operaciones de influencia, como se desprende de la comunicación de junio de 2020 de la Comisión Europea (2020a). Para evitar estas interferencias externas, la UE busca la colaboración internacional con el G7, la OTAN y la OMS y también un papel más activo a la hora de comunicar a nivel local sobre todo en el uso de las redes sociales.

En la consulta pública que la Comisión Europea (2020b) llevó a cabo el 69 % de los encuestados se mostró partidario de algún tipo de regulación sobre la desinformación y un 57% apoyó la opción de seguir con el Código de Buenas Prácticas y combinarlo con algún tipo de medida legal. Tras la consulta se presentó el Plan de Acción para la Democracia Europea con medidas más duras para evitar la injerencia extranjera en los procesos electorales de la UE y la desinformación. La finalidad del Plan de la Comisión Europea (2020c), que se irá implementando hasta los comicios europeos de 2023, es pasar de la autorregulación a una "corregulación" en consonancia con la próxima norma de servicios digitales. Según el documento se busca reducir los incentivos económicos para difundir desinformación e imponer sanciones, aunque no se explica cómo serán, a los actores involucrados en operaciones de influencia e interferencia extranjera". En la propuesta que hace la Comisión sobre la nueva Ley de Servicios Digitales, se mejoran los mecanismos para eliminar los contenidos ilícitos y se introduce una mayor supervisión pública de las plataformas.



4.3. La creación de marcos europeos

La UE tiene una esfera pública en construcción en la que a la hora de luchar contra las *fake news* se ha apostado por el *fact checking* en lugar de crear marcos alternativos a nivel europeo (Tuñón, Oleart y Bouza, 2019). La apuesta por los *fact checkers* es reactiva pues su estrategia es desmentir las falsedades que circulan en la esfera pública, y al hacerlo se amplifica el efecto de la desinformación al reproducir los marcos que se utilizan para debatir. Si aplicamos la teoría del *framing* nos damos cuenta de la importancia que tiene la proactividad en la comunicación, sobre todo, a la hora de establecer los marcos discursivos. Siguiendo a Lakoff (2004), la repetición del marco de la desinformación la extiende por la incipiente esfera pública europea en lugar de derrotarla.

Durante la crisis del coronavirus, Rusia y China han sido activas a la hora de establecer marcos y han utilizado el *sharp power* para hacerlo. Sin embargo, la UE no fue capaz de utilizar su diplomacia pública ni narrativas proactivas que sirvieran para crear marcos alternativos a nivel geopolítico. La UE ha prestado más ayuda a sus estados que la que ha recibido de China, sin embargo, la percepción de la ciudadanía europea al inicio de la crisis fue la contraria. Como explicaba el presidente francés, Emmanuel Macron, la UE y sus estados miembros han sido incapaces de exhibir esa asistencia mutua en sus narrativas públicas (Mallet y Khalaf.; 2020).

5. Conclusiones

Rusia continúa con sus campañas de desinformación en la UE con el objetivo de desestabilizar, polarizar y disminuir la confianza de los europeos en sus instituciones y en la democracia para evitar la ampliación de la UE y de la Alianza Atlántica a su zona de influencia. Una estrategia a la que China se ha unido, sobre todo, a partir de la primera ola de la pandemia en Europa para ocultar el origen el virus y promover una imagen positiva en el exterior y su modelo de gobernanza en contraposición a la democracia occidental.

China vio en Italia y España o en la petición de ayuda de Serbia, su oportunidad para dar la vuelta a la narrativa global sobre el coronavirus que situaba a Beijing como origen, encubridor y acelerador de la pandemia y al Covid-19 como el "Chernobil" chino. Beijing convirtió la crisis en una oportunidad geopolítica con una fuerte campaña de poder blando con el fin de llenar el hueco dejado por EE. UU. y la UE. Los funcionarios chinos han incrementado su presencia en las plataformas de redes sociales occidentales. Así, por ejemplo, el cuerpo diplomático utiliza twitter cada vez más como plataforma para influir en la opinión pública mundial, con la paradoja de que está bloqueado en China. Beijing ha optado por dar forma al entorno de información global más allá de sus fronteras. La proactividad de los funcionarios chinos en redes sociales y medios de comunicación extranjeros señalan un cambio en su política exterior que cada vez es más asertiva al igual que lo es su comunicación y su diplomacia pública, aunque esté trufada de *sharp power*.

China ha optado por una narrativa internacional que ya no pasa solo por censurar las críticas que recibe, sino por el uso de la desinformación y de las teorías de la conspiración



al estilo ruso. La diplomacia de las mascarillas le ha funcionado en la UE y en su vecindario. En Italia la imagen de China mejoró al inicio de la pandemia, y la inacción de Bruselas sirvió para que el presidente serbio Alexander Vucik pidiera ayuda a Beijing. Estos ejemplos demuestran la necesidad que tiene la UE de reforzar y coordinar su comunicación estratégica dentro y fuera de su territorio para neutralizar la desinformación y relatos como el de su falta de solidaridad durante la pandemia. Pero, no solo es necesario reforzar la comunicación estratégica, sino que también hay que mejorar la diplomacia pública de las delegaciones de la UE en el exterior en colaboración con las embajadas de los 27 Estados miembros. A nivel interno, las oficinas del Parlamento Europeo y las representaciones de la Comisión también deben tener un rol más activo en los debates nacionales a nivel de medios y de redes sociales.

La UE no 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

Referencias

Avaaz (2019). Far right networks of deception. Avaaz investigation uncovers flood of disinformation, triggering shutdown of Facebook pages with over 500 million views ahead of EU elections. 22/05/2019. *Avaaz Report*.

Benedicto, M. A. (2020). China y la Belt and Road Initiative: un arma de doble filo (del Soft power al Sharp power) para transformar el mundo. En P. González del Miño (Coord.). *El sistema internacional del siglo XXI* (pp. 305-325). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Brahms, Y. (2019). *Philosophy of Post-Truth*, *Institute for National Security Studies*. Tel Aviv: Tel Aviv University.

Dodds, I. (2020, April 5). China floods Facebook with undeclared coronavirus propaganda ads blaming Trump. *Daily Telegraph*. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/technology/2020/04/05/china-floods-facebook-instagram-undeclared-coronavirus-propaganda/>

European Commission (2018a). A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent Highlevel Group on fake news and online disinformation. Luxembourg, Publication's office of the EU, March 2018.

European Commission (2018b). Communication on Tackling Online Disinformation. Bruselas, 26 April. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>

European Commission (2019). Informe sobre la aplicación del Plan de acción contra la desinformación 2019/12 final, 14 junio. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=comnat:JOIN_2019_0012_FIN

European Commission (2020a). La lucha contra la desinformación acerca de la COVID-19: contrastando los datos. Bruselas, 10.6.2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020JC0008&from=EN>



European Commission (2020b). Report on the Public Consultation for the European Democracy Action Plan (EDAP). Disponible en:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_edap_public_consultation_final.pdf

European Commission (2020c). Plan de Acción para la Democracia Europea. Bruselas, 3.12.2020 COM/2020/790 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423>

European Parliament (2016). La comunicación estratégica de la Unión para contrarrestar la propaganda de terceros en su contra (2016/2030(INI). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0441_ES.pdf?redirect

European Parliament (2019). Balance del seguimiento realizado por el SEAE dos años después del informe del PE sobre la comunicación estratégica de la Unión para contrarrestar la propaganda en su contra por parte de terceros, 2018/2115(INI). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0187_ES.html

Flash Eurobarometer 464 (2018). *Fake news and disinformation online*. April 2018.

Fotyga, A. (2019). Las armas que usan contra nosotros están en continua evolución. 13 marzo 2019. 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>

Freedom House (2020). New disinformation tactics, coronavirus censorship, activist arrests (China Media Bulletin No. 144) Mayo 2020. Disponible en:

<https://freedomhouse.org/report/china-media-bulletin/2020/new-disinformation-tactics-coronavirus-censorship-activist-arrests>

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*. Disponible en:

<https://www.ned.org/wp-content/uploads/2020/03/New-Invisible-Hand-Authoritarian-Corrosive-Capital-Repurposing-Democracy-Hala.pdf>

Lakoff, G. (2017). *No pienses en un elefante: Lenguaje y debate político*. Editorial: Ediciones Península.

Mallet, V. & Khalaf, R. (2020, 16 de abril). Interview: Emmanuel Macron says it is time to think the unthinkable. *Financial Times*. Disponible en: <https://www.ft.com/content/3ea8d790-7fd1-11ea-8fdb-7ec06edeef84?shareType=nongift>

McCauley, K.N. (2016). *Russian influence campaigns against the West*. South Carolina. Editor: CreateSpace. Independent Publishing Platform.

Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.



Nye, J. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616 (1), 94-109.

Nye, J. (2021). Soft power: the evolution of a concept. *Journal of Political Power*, 14 (1), 196-208.

Recorded Future (2020) Chinese State Media Seeks to Influence International Perceptions of COVID-19 Pandemic. Inksit Group. March 30. Disponible en: <https://www.recordedfuture.com/covid-19-chinese-media-influence/>

Roig, C. (2018, 7 de mayo). *Las guerras de la era de la desinformación*. *La Vanguardia*.

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

SEAE (2020b). Informe especial del SEAE: breve evaluación de las narrativas y la desinformación sobre la pandemia de covid-19/coronavirus (actualizado del 2 al 22 de abril).

SEAE (2020c). EEAAS special report update: short assessment of narratives and disinformation around the covid-19 pandemic (update 23 april – 18 may)

SEAE (2020d). Actualización del informe especial del SEAE: breve evaluación de las narrativas y la desinformación en torno a la pandemia de covid-19 (actualización de mayo a noviembre).

Tuñón Navarro, J., Oleart, Á., & Bouza García, L. (2019). Actores Europeos y Desinformación: la disputa entre el factchecking, las agendas alternativas y la geopolítica. *Revista De Comunicación*, 18(2), 245-260.

Van Ham, P. (2005). Power, Public Diplomacy, and the Pax Americana. En J. Melissen (ed.). *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.

Vilmer J.; Escorcia, A.; Guillaume, M., & Herrera, J. (2018). [Information Manipulation: A Challenge for our Democracies](https://www.rcmediafreedom.eu/Publications/Reports/Information-Manipulation-A-Challenge-for-Our-Democracies). Resource Centre on Media Freedom in Europe. August 2018. Disponible en: <https://www.rcmediafreedom.eu/Publications/Reports/Information-Manipulation-A-Challenge-for-Our-Democracies>

Walker, C. (2016). The Authoritarian Threat: The Hijacking of "Soft Power. *Journal of Democracy*, 27 (1), 49-63.

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

Walker, C. (2018). What Is "Sharp Power"? *Journal of Democracy*, (29) 3, 9-23.

Zhao, X. (2020). How China's State Actors Create a "Us vs US" World during Covid-19 Pandemic on social media. *Media and Communication*, 8 (2), 452-457.