



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

Documento de Trabajo

Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales

Número 89 / 2019

**Desinformación en la UE:
¿Amenaza híbrida o fenómeno
comunicativo? Evolución de la estrategia
de la UE desde 2015**

Elena Terán González



CEU | *Ediciones*

Documento de Trabajo

Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales

Número 89 / 2019

Desinformación en la UE: ¿amenaza híbrida o fenómeno comunicativo?

Evolución de la estrategia de la UE desde 2015

Elena Terán González



CEU | *Ediciones*

El Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Centro Europeo de Excelencia Jean Monnet, es un centro de investigación especializado en la integración europea y otros aspectos de las relaciones internacionales.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socioeconómico de la Unión Europea.

Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Instituto Universitario de Estudios Europeos.

Los documentos de trabajo están también disponibles en: www.idee.ceu.es

Serie *Unión Europea* de Documentos de Trabajo del Instituto Universitario de Estudios Europeos

Desinformación en la UE: ¿amenaza híbrida o fenómeno comunicativo? Evolución de la estrategia de la UE desde 2015

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita escanear algún fragmento de esta obra.

© 2019, por Elena Terán González

© 2019, por Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU Ediciones

Julián Romea 18, 28003 Madrid

Teléfono: 91 514 05 73, fax: 91 514 04 30

Correo electrónico: ceuediciones@ceu.es

www.ceuediciones.es

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

www.idee.ceu.es

ISBN: 978-84-17385-47-7

Depósito legal: M-3841-2019

Maquetación: Gráficas Vergara S.A.

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
1. Objeto de estudio	5
2. Fuentes	5
3. Metodología	6
4. Plan de exposición.....	7
1. LA INFLUENCIA DE LA CRISIS DE UCRANIA Y LA AMENAZA RUSA EN EL CONCEPTO DE DESINFORMACIÓN DE LA UE	7
1.1. Contexto político-económico de la crisis de 2014	7
1.1.1. Origen y desarrollo del conflicto ucraniano	8
1.1.2. Relaciones Rusia-UE	12
1.1.3. Implicaciones económicas.....	14
1.2. Contexto mediático-social.....	16
1.2.1. Guerra híbrida	16
1.2.2. Desinformación.....	18
2. LA RESPUESTA DE LA UE: PROPUESTA DE ACCIÓN EN 2015	20
2.1. Mandato del Consejo Europeo.....	21
2.1.1. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea.....	21
2.1.2. Servicio Europeo de Acción Exterior	22
2.2. Iniciativas estratégicas a partir de 2015.....	23
2.2.1. East Stratcom Taskforce	23
2.2.2. Reacción a las amenazas híbridas	24
2.3. Consecuencias ontológicas de la visión estratégica de la desinformación	27

3. CAMBIOS EN LA ESTRATEGIA DE LA UE A PARTIR DE 2017	28
3.1. Consulta pública.....	29
3.2. Eurobarómetros: la preocupación ciudadana por la desinformación.....	30
3.3. Grupo de expertos de alto nivel	31
3.3.1. Líneas generales del informe	33
3.3.2. Efectos y temas abiertos	33
3.3.3. Recomendaciones finales.....	34
3.4. Código de buenas prácticas.....	35
3.5. Plan de acción de la UE.....	36
3.6. Retos y propuestas	38
CONCLUSIONES	40
BIBLIOGRAFÍA	42
1. Fuentes primarias	42
1.1. Comisión Europea.....	42
1.2. Servicio Europeo de Acción Exterior	43
1.4. Fuentes orales.....	45
2. Fuentes secundarias.....	45
2.1. Libros	45
2.2. Artículos académicos.....	45
2.3. Recursos hemerográficos	47

Introducción

1. Objeto de estudio

La información veraz, de calidad y contrastada es uno de los elementos más importantes para el buen funcionamiento de una democracia. Una ciudadanía informada es capaz de decidir con mayor libertad y conciencia, y a su vez puede juzgar con mayor criterio los cambios políticos, sociales y culturales de su entorno. La prensa ha sido denominada tradicionalmente como “cuarto poder” o “perro guardián” justo por esa capacidad de control y evaluación del poder político, dándole a los ciudadanos las herramientas necesarias para tener su propio criterio.

Los principales responsables de garantizar entornos mediáticos de confianza son los Estados, que con una legislación adecuada deben salvaguardar la integridad y libertad de los medios para que hagan su trabajo de modo efectivo. Asimismo, los propios medios también son responsables de los contenidos que publican. Esta estructura se ha visto trastocada en los últimos años por la penetración de un fenómeno disruptivo que ha alterado el *status quo*: la desinformación. La mera posibilidad de que las noticias sean falsas, los encuadres tergiversados o el contexto omitido alteran esta relación triangular de confianza entre gobiernos, medios y ciudadanos (triángulo infernal de Dominique Wolton). ¿Quién tiene la responsabilidad de parar el círculo vicioso de desconfianza? Los tres, pero sin duda los gobiernos deben tener la iniciativa de presentar los planes y directrices para atajar el problema.

En el caso de la Unión Europea, las responsabilidades tienden a diluirse por la maraña de instituciones y Estados miembros que pueden verse involucrados en el liderazgo efectivo para desarrollar una contranarrativa y un código de conducta adecuados. El órgano ejecutivo de la Unión y de donde emanan las iniciativas legislativas es la Comisión Europea, por lo que las propuestas de esta institución serán, mayormente, las que lideren la voluntad política y legislativa de la UE en su conjunto.

Este trabajo parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál ha sido la evolución de la estrategia de la Unión Europea para luchar contra la desinformación? En esta pregunta hay una variable dependiente (la lucha contra la desinformación) y una independiente (la estrategia de la Unión Europea). Estas se relacionan en tanto y cuanto la Unión trata de contrarrestar la desinformación de modo efectivo para salvaguardar los sistemas democráticos europeos y los ecosistemas mediáticos. Para responder a estas preguntas se han planteado tres hipótesis:

1. La influencia rusa fue determinante en la reacción inicial de la Unión Europea a la desinformación.
2. La Unión Europea no tuvo una reflexión terminológica clara en la primera etapa de lucha contra la desinformación y centró sus políticas en la amenaza híbrida proveniente de Rusia.
3. La evolución de la reflexión de la Unión Europea llevó a considerar la desinformación como un fenómeno comunicativo en vez de como una amenaza híbrida.

Las tres hipótesis se irán resolviendo a lo largo de los tres capítulos del trabajo: la influencia de la crisis de Ucrania y la amenaza rusa en el concepto de desinformación de la UE; La reacción de la UE: Propuesta de acción desde 2015; Cambios de la estrategia de la UE a partir de 2017.

2. Fuentes

La literatura académica sobre el tema es bastante escasa, debido a la cercanía en el tiempo del hecho estudiado. La UE está terminando de madurar una estrategia firme, por lo que apenas hay análisis sobre la misma. La primera reacción política de la Unión data de 2015, con el *Task Force* de Comunicación

Estratégica para el Este (en el Servicio Europeo de Acción Exterior). En los últimos cuatro años ha habido una proliferación de memorandos e iniciativas con el fin de acotar el concepto y subsanar sus efectos.

Cabe destacar las investigaciones del Instituto Reuters, y en concreto de Rasmus Kleis Nielsen¹, su director de investigación, centradas en la desinformación en el ámbito europeo. Respecto a las fuentes secundarias académicas, se puede encontrar una amplia gama de estudios sobre guerra híbrida (tema tangencial pero muy relacionado con el enfoque de la Comisión) o desinformación como conceptos clave, donde destacan los análisis de Ireton y Posetti², Lodge y Sarikakis³ o Scott⁴. Asimismo, la relación entre Ucrania, Rusia y la UE y sus consecuencias geopolíticas han sido ampliamente analizadas y estudiadas por autores como Pascual de la Parte⁵, Freedman y Fernández Aúz⁶, Plokhly⁷, Alcaro (Ed)⁸ o Cue Macera⁹, entre otros.

En el ámbito que ocupa este trabajo también es reseñable la aportación de José Luis de Castro Ruano, de la Universidad del País Vasco, quien valoró las estrategias de la Comisión con respecto a la desinformación en 2018 en su estudio: “La desinformación como instrumento político en la Sociedad Internacional actual: las respuestas desde la Unión Europea”¹⁰. En el análisis hace un recorrido por los conceptos que convergen en el fenómeno, como *fake news* y medios sociales, para terminar describiendo los pasos dados por la Comisión.

Por otro lado, las fuentes hemerográficas también han sido de gran ayuda para extraer datos factuales. Los medios consultados son tanto nacionales como internacionales, destacando cabeceras como BBC, El País, Rteve, Spiegel, The Independent o The Moscow Times, entre otros.

También es reseñable la accesibilidad, transparencia y cantidad de fuentes primarias oficiales. Las principales fuentes de este trabajo son las de la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior, por ser los objetos de análisis prioritarios, pero también se ha acudido a otras instituciones, como el Parlamento o el Consejo Europeos.

Por lo tanto, las fuentes de este trabajo se estructuran en dos grupos: primarias y secundarias (con sus correspondientes subdivisiones) y aportan la información para elaborar dos estructuras paralelas y complementarias: por un lado el marco teórico y conceptual de la crisis rusa, la desinformación y las amenazas híbridas, con múltiples análisis de autores y políticos versados en la materia; y por otro lado, la información necesaria de fuentes oficiales para construir la línea cronológica de las iniciativas comunitarias. Estas dos líneas se entremezclan para valorar la actualidad y pertinencia de las decisiones europeas y poder así ofrecer una valoración crítica de las mismas.

3. Metodología

Toda esta información es adaptada a la metodología elegida para este análisis, que combina el estudio descriptivo, analítico y estructural. Es necesario describir y explicar la evolución de las estrategias y cómo

- 1 KLEIS NIELSEN, R; GRAVES, L. “*News you don't believe*”: Audience perspective on fake news. Reuters Institute, Oxford University. 2017. [En línea] Último acceso: 29/05/2019. Disponible en: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-10/Nielsen&Graves_factsheet_1710v3_FINAL_download.pdf
- 2 IRETON, C; POSETTI, J ed. *Journalism, 'Fake news' & Disinformation. Handbook for Journalism, Education and Training*. UNESCO. 2017. ISBN: 978-92-3-100281-6 [En línea] Último acceso: 29/05/2019. Disponible en: <https://coinform.eu/wp-content/uploads/2019/02/Journalism-and-Disinformation-Handbook.pdf>
- 3 LODGE, J; SARIKAKIS, K. Citizens in ‘an ever-closer union’? The long path to a public sphere in the EU. *International Journal of Media & Cultural Politics*, Volume 9, Number 2, 1. 2013, pp. 165-181(17). DOI: https://doi.org/10.1386/macp.9.2.165_1
- 4 SCOTT, M. “Why we're losing the battle against fake news”. Politico. [En línea] 10/07/2018. Último acceso: 06/03/2019. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/fake-news-regulation-misinformation-europe-us-elections-midterms-bavaria/>
- 5 PASCUAL DE LA PARTE, F. El imperio que regresa: la guerra de Ucrania 2014-2017, origen, desarrollo, entorno internacional y consecuencias. Oviedo: Ediciones de la Universidad de Oviedo, 2017., 2017. ISBN 9788416343584.
- 6 FREEDMAN, L; FERNÁNDEZ AÚZ, T. La guerra futura: un estudio sobre el pasado y el presente. Barcelona: Crítica, 2019. 978-8491990628.
- 7 PLOKHLY, S. The last empire. The final days of the Soviet Union, First London: Oneworld Publications, 2014. ISBN 978-1-78074-529-9.
- 8 ALCARO, R ed. West-Russia relations in light of the Ukraine crisis. Roma: Instituto Affari Internazionali. Edizioni Nuova Cultura, 2015. ISBN 9788868124649.
- 9 CUE MACERA, A. “La federación rusa y la crisis de Ucrania”. El Cotidiano. 2014., julio-agos, pp. 89- 96.
- 10 DE CASTRO RUANO, J.L. La desinformación como instrumento político en la Sociedad Internacional actual: las respuestas desde la Unión Europea. Revista Aranzadi Unión Europea. Número 7, 2018. ISSN 1579-0452.

la UE afronta el reto desinformativo en las diferentes etapas y épocas. Se ha elegido la fecha de 2015 como punto de partida e inicio de la primera etapa, y en 2017 se ha establecido el momento de inflexión y el comienzo de la segunda etapa. Por lo tanto, el método elegido es deductivo y a través de las hipótesis planteadas (y respondidas en cada uno de los tres capítulos) se tratará de responder a la pregunta de investigación. Además, el método estructural se ha usado para poner en relación los distintos elementos que tienen incidencia en la conformación de la estrategia para resolver la pregunta de investigación.

4. Plan de exposición

El trabajo se ha estructurado en tres capítulos para responder a las hipótesis planteadas, un capítulo por hipótesis. Se decidió seguir un orden cronológico explicativo para trazar el recorrido que tomó la Unión Europea para llegar a la situación actual. Debido a la importancia de la influencia rusa en todo el proceso, uno de los capítulos hace referencia a su evolución ideológica y la relación con Ucrania y la Unión Europea. Por ello, ese primer capítulo será de contexto: por un lado, político (relación Rusia y Unión Europea en relación con la crisis de Ucrania) y también mediático-social, para evaluar el caldo de cultivo donde todo este conglomerado de influencias tomó forma. Se definirán conceptos clave para la evaluación posterior como: *fake news*, desinformación o guerra híbrida.

A continuación, una vez establecido el origen del primer contacto comunitario con la desinformación (a raíz de las acciones rusas) y el marco conceptual, se pasará a evaluar las primeras acciones de la UE, estrechamente ligadas a la reacción hacia esa amenaza rusa. La estrategia de la UE se ha dividido en dos etapas con base en la cronología y las características de las iniciativas. La primera etapa de 2015 a 2017 será analizada en el segundo capítulo y en ella se expondrá la visión comunitaria sobre la desinformación. De 2017 a 2019 la UE entró en una segunda etapa en la que se sofisticaron las herramientas y se tendió a la reflexión sobre el problema, para así acotarlo y contrarrestarlo mejor. Esta segunda etapa se explicará en el capítulo tercero.

Asimismo, dado que también se usará una estructura relacional, se explicarán y se pondrán en relación los conceptos a lo largo de los tres capítulos para ver su evolución. El proceso de madurez conceptual que experimenta la UE desde 2015 es sumamente interesante para explicar la situación actual.

1. La influencia de la crisis de Ucrania y la amenaza rusa en el concepto de desinformación de la UE

En este capítulo se explicarán los precedentes a las campañas de desinformación en la Unión Europea. A partir de la guerra de Ucrania y el enfriamiento de las relaciones con Rusia, la UE fue consciente del peligro de la desinformación y se centró mucho más en contrarrestarla. Como se explicará más adelante, el concepto de desinformación en la UE nace completamente ligado al estado de la relación bilateral con Rusia.

En primer lugar, el contexto político dará el marco general sobre la crisis de Ucrania y el retroceso y empobrecimiento de las relaciones entre Rusia y la Unión Europea. El contexto económico se centrará en la dependencia mutua y las implicaciones económicas y de mercado que todo este proceso tuvo para las tres economías: la rusa, la ucraniana y la europea. En segundo lugar y, por último, en el contexto mediático-social se analizarán los fenómenos que operan en esta crisis informativa: la guerra híbrida y la desinformación. Es decir, la comunicación como herramienta bélica y como factor de cohesión (y desconexión) social.

1.1. Contexto político-económico de la crisis de 2014

La campaña de desinformación iniciada por Rusia en contra de la Unión Europea tiene sus raíces en el conflicto ucraniano de 2014, pero se puede rastrear más atrás en el tiempo. Las relaciones entre Rusia y Ucrania siempre han sido conflictivas debido a la cantidad de intereses que chocan en sus relaciones. En

2014, una serie de hechos en cadena desembocaron en una grave crisis que llevó a la guerra. Los sucesos concretos del conflicto bélico se analizarán solo en tanto y cuanto afecten al deterioro de las relaciones Rusia-UE, objeto de estudio de este capítulo.

El boicot al Acuerdo de Asociación Ucrania-Unión Europea llevó a la frustración y a los disturbios en Ucrania en contra del presidente pro-ruso Viktor Yanukóvich, seguidos por la anexión rusa de Crimea, los levantamientos en el Donbás, el enfrentamiento con Rusia y, finalmente, la crisis internacional derivada de la implicación de actores no regionales. En este capítulo se expondrán someramente estos episodios para concluir con la reacción informativa rusa ante la Unión Europea.

1.1.1. Origen y desarrollo del conflicto ucraniano

En 1991 la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS, se desintegró de modo pacífico en quince Estados. El 1 de diciembre de 1991 Ucrania celebró un referéndum para independizarse de la URSS. El 8 de diciembre los presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia, Boris Yeltsin, Leonid Kravchuk y Stanislav Shushkiévich respectivamente, firmaron los acuerdos de disolución y crearon la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

Es importante señalar el hecho de que la URSS era un conglomerado de nacionalidades, que se controlaban desde Moscú a través del uso de la fuerza y de concesiones culturales. La etnia rusa estaba al mando de la república más grande, Rusia, y a su vez los rusos estaban diseminados por el resto de las repúblicas soviéticas. Los rusos eran unos 150 millones, el 51% de la población soviética total, mientras que los ucranianos, segundo grupo de población, eran 50 millones, es decir, el 20%¹¹. Estas diferencias étnicas se trataron de ocultar con el deseo de crear un “paraíso de fraternidad proletaria” y se impuso el “dogmatismo ideológico a la realidad social e histórica”¹².

Cuando la URSS desapareció en 1991 lo hizo sin una tradición democrática consolidada y la unión de clase en torno al *homo sovieticus*¹³ se cambió por un nacionalismo con impronta étnica y confesional. Tras la desintegración, las repúblicas escindidas comenzaron su rearme lingüístico e ideológico con nuevos símbolos nacionales, pero Rusia quedó desmoralizada. Además, millones de rusos quedaron atrapados en territorios de los nuevos Estados y fueron considerados como extranjeros. Por todo esto, cuando el nacionalismo ruso se rearmó, lo hizo de modo más violento, algo que explica, al menos en parte, el escenario actual¹⁴. En aquellos territorios de las antiguas repúblicas soviéticas donde ha habido levantamientos armados o protestas desde la disolución de la URSS, coincide que hay minorías rusas: Nagorno-Karabaj entre Azerbaiyán y Armenia, Abasajia y Osetia del Sur en Georgia, Transnitria en Moldavia, Chechenia... A esta lista ahora se han sumado Crimea y Donbás¹⁵.

Tras la caída del muro de Berlín, los dirigentes de Estados Unidos y Alemania prometieron a Mijaíl Gorbachov (último jefe de Estado de la Unión Soviética) que la OTAN (alianza militar del bloque occidental) no se extendería hacia el Este. A pesar de la consiguiente disolución del Pacto de Varsovia¹⁶ tras la caída de la URSS, la OTAN continuó su actividad y, de hecho, se amplió hacia el Este, integrando sucesivamente a Polonia, Hungría, la República Checa, las Repúblicas Bálticas, Rumanía, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia y Albania¹⁷. Por lo tanto, la OTAN estaba a las puertas de Rusia, justo en los países fronterizos. Rusia trazó su “línea roja” de anexiones de la OTAN en Georgia y Ucrania, y especificó que no permitiría que fuera franqueada¹⁸. El problema, tras la Agenda del Tratado de Lisboa (2009), era que la futura asociación

11 PLOKHY, S. The last empire... *op. cit.*, Nota al pie 7. p. 15.

12 PASCUAL DE LA PARTE, F. El imperio que regresa... *op. cit.*, Nota al pie 5. pp.16-17.

13 ALEKSIEVICH, S. El fin del «Homo sovieticus», Barcelona: Acantilado, 2015. El acantilado; ISBN 9788416011841.

14 PASCUAL DE LA PARTE, F. El imperio que regresa... *op. cit.*, Nota al pie 5. p. 26.

15 EUROPEAN UNION COMMITTEE. *The EU and Russia: before and beyond the crisis in Ukraine*. [En línea] House of Lords: 2015. Último acceso: 03/03/2019. Disponible en: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldcom/115/115.pdf>. P9

16 Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua entre los países del bloque Este. Firmado en 1955.

17 *Ibid.* p. 5.

18 RYZHKOV, V. *The New Putin Doctrine*. The Moscow Times. [En línea]. 2/04/2014. Último acceso: 01/03/2019. Disponible en: <https://www.themoscowtimes.com/2014/04/02/the-new-putin-doctrine- a33567>

de Ucrania con la Unión Europea no iba a ser solo en los ámbitos económico y comercial, igualmente nocivos para Rusia, sino también en el plano de la seguridad y la defensa¹⁹.

La OTAN había usado la estrategia de disuasión en los países bálticos para defenderlos de Rusia, diciendo que EE. UU. estaría dispuesto a usar armas nucleares en el caso de que fueran atacados. Esta estrategia contaba con puntos positivos y negativos. Positivos porque representaba un bajo coste estratégico, pues solo precisaba la amenaza de represalias y no requería el acantonamiento de fuerzas extraordinarias, permitiendo así su reubicación en otras zonas. Los puntos negativos se hallaban en que esta estrategia perdía fuerza en un contexto de guerra híbrida, y dejó de ser creíble que EE. UU. realmente fuera a empezar una guerra nuclear por unas dudosas incursiones de mercenarios rusos sin uniforme y ataques informáticos²⁰. Esta incoherencia fue percibida por Rusia, que valoró la falta de compromiso real de EE. UU. a la hora de entrar en guerra por estos países, y en concreto alentó la decisión de intervenir en Ucrania. En este contexto de lucha por conseguir atraer a Ucrania a su órbita, la Unión Europea intentó mitigar la influencia rusa en las antiguas repúblicas soviéticas. Los primeros movimientos se produjeron en la cumbre de Vilnius, en 2013, cuando la UE vinculó estos Estados a la normativa económica y comercial de Bruselas²¹.

Pero Rusia quería evitar a toda costa que Ucrania entrara en la UE y, por ende, en la órbita de la OTAN (todas las potencias que habían accedido a la UE después de un tiempo habían sido miembros de la OTAN). De este modo, Rusia estaba negando a Ucrania el derecho fundamental de soberanía y el de elegir libremente las Organizaciones Internacionales a las que pertenecer. También hay que tener en cuenta, sin embargo, que la UE y la OTAN habían garantizado cierta distancia con las fronteras rusas, pero no lo estaban respetando, ya que progresivamente iban cercando a Rusia y ocupando su área natural de influencia.

El objetivo de Rusia era impedir que Ucrania se consolidase como un Estado de Derecho, que eliminara las oligarquías corruptas, vinculadas a Moscú, y que consolidara su soberanía²². El principal argumento de Vladimir Putin para pasar por encima de este derecho fue negar la existencia de un Estado ucraniano, lo cual implicaba que no podía ser objeto de protección de los tratados²³.

Cabe señalar que las dos potencias internacionales que querían a Ucrania bajo su órbita, la UE y Rusia, se imputaban mutuamente la culpa del desenlace de los hechos: haber empujado a Ucrania a una elección forzosa²⁴.

Si bien Rusia tenía argumentos endebles para la posterior invasión de Ucrania según los países occidentales, los motivos para intervenir tenían mucho peso en Moscú. Pese a que tras la guerra fría y la caída del muro la imagen de Rusia estuviera debilitada, los acontecimientos de Ucrania demostraron un gran patriotismo, con fuerza suficiente para actuar conforme a sus intereses nacionales²⁵. Rusia alegaba la necesidad de proteger a los rusos étnicos que vivían en Ucrania y la necesidad de defender sus fronteras y bases militares. En este sentido cabe destacar un discurso que Putin pronunció el 18 de marzo de 2014²⁶ ante la cúpula del Estado, con ocasión de la firma de los documentos legales de anexión de Crimea y Sebastopol, en el que ofreció motivos para justificar la invasión. Aseguró que se había intervenido en Ucrania para frenar el terror y asesinato por parte de “nacionalistas, neonazis, antisemitas” con la asistencia de patrocinadores

19 *Op. cit.*, Nota al pie 15. EUROPEAN UNION COMMITTEE. *The EU and Russia: before...* p. 14.

20 CHIVVIS, C. *Deterrence in the New European Security Context*. En: ALCARO, R, ed. *West-Russia relations in light of the Ukraine crisis*. Rome: Instituto Affari Internazionali. Edizioni Nuova Cultura, 2015., p. 92. ISBN 9788868124649. P.42-43

21 BONET, P. “Rusia y la UE libran otra guerra fría”. *El País*. [En línea] 1/11/2013. Último acceso: 27/02/2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2013/11/01/actualidad/1383334241_645030.html

22 CHIVVIS, C. *Deterrence in the New...* *op. cit.*, Nota al pie 20.

23 *Ibíd.* p. 225.

24 *Ibíd.* p. 109.

25 CUE MACERA, A. *La federación rusa y la crisis de Ucrania...* *op. cit.*, Nota al pie 9. p. 89.

26 Discurso de Vladimir Putin ante el Parlamento ruso por la crisis de Ucrania y la anexión de Crimea [en línea]. En: Noticias 24 horas. Rteve a la carta. 18 de marzo de 2014 (fecha de consulta: 1 de marzo de 2019). Disponible en: <http://www.rtve.es/alcarta/videos/noticias-24-horas/discurso-vladimir-putin-ante-parlamento-ruso-tesis-ucrania-anexion-crimea/2454308/>

extranjeros; debido al trato vejatorio de Occidente por continuar con la “política de contención”²⁷, para defender los derechos históricos de Rusia sobre Crimea, evitando el ingreso de Ucrania en la OTAN, y para llevar a cabo una acción preventiva. Las políticas rusas estaban basadas por lo tanto en la percepción de amenaza, agravios históricos y aspectos relacionados con la identidad rusa, unas visiones compartidas tanto por la población como por las élites²⁸.

Dentro de Rusia, Putin contaba con muchos apoyos que respaldaban sus decisiones. Prueba de ello es que la Duma (Parlamento ruso) le dio 443 votos de los 300 requeridos para aprobar la anexión de Crimea y Sebastopol a Rusia²⁹. Además, el referéndum en Crimea llevó a las urnas al 82% de los ciudadanos y obtuvo más del 95% de los votos a favor de la incorporación a Rusia, aunque cabe señalar que las potencias occidentales rechazaron la validez de este referéndum³⁰.

A este rechazo ayudó que Rusia infringiera varios acuerdos internacionales, suscritos por ella misma. El hecho de haber aceptado estos tratados y no haberse opuesto expresamente a la configuración de la norma, por medio de la objeción persistente, obligaba a Rusia a respetarlos. Entre los tratados violados al entrar en Crimea se encuentran: la Carta de las Naciones Unidas de 1945, el Acta Final de Helsinki de 1975, la Carta Europea de París de 1990, el Memorándum de Budapest de 1994 (por el que Rusia garantizaba la soberanía de Ucrania a cambio de la entrega por esta de sus armas nucleares), y el Tratado de Amistad y Cooperación entre Rusia y Ucrania de 1997, entre otros. La actuación unilateral rusa, que fundamentó su derecho a intervenir para proteger a las minorías rusas que vivían en Ucrania, puso en riesgo la estructura de seguridad europea y cuestionó la eficacia de los tratados.

El contexto político de Ucrania estaba dividido. Había una dualidad entre la parte que miraba a la UE, más pro-occidental, católica, emprendedora y comerciante; y la ortodoxa, colectivista, minera e industrial, que miraba a Rusia. Esta dicotomía estaba enraizada en la Historia de ambos países, y dividía y divide a la población entre los que asimilan los valores europeos y ven positivamente la integración en la UE y en la OTAN, y los que, por el contrario, prefieren mirar a Rusia e integrarse en la OCS³¹ y la UEE³².

Las injerencias en materia política de Rusia hacia Ucrania eran una constante en Kiev, por ello, los presidentes ucranianos solían tener una clara tendencia pro-rusa, como fue el caso de Viktor Yanukóvich. Tras un intento fallido en 2004 (por la revolución naranja³³), Viktor Yanukóvich finalmente fue presidente desde 2010 hasta 2014, como líder del Partido de las Regiones. A pesar de ser considerado “el hombre de Putin en Kiev”³⁴, adoptó una serie de medidas que acercaban Ucrania a la UE, presionado por los europeístas.

Debido a las presiones rusas suspendió la firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea en 2014³⁵, que había sido negociado durante cuatro años³⁶. Perdió la legitimidad ante el pueblo, el cual salió a protestar a la plaza de Maidán (plaza de la independencia de Kiev). La manifestación, conocida como Euromaidán³⁷, comenzó a finales de 2013 de forma pacífica, pero Yanukóvich empleó contra los manifestantes fuerzas especiales antidisturbios del Ministerio de Interior, *Berkut*, que actuaron con

27 Política adoptaba por los EE. UU. hacia la Unión Soviética durante los primeros años de la guerra fría, impidiendo la expansión de su influencia hacia el oeste.

28 EUROPEAN UNION COMMITTEE. The EU and Russia... *op. cit.*, Nota al pie 15. p. 9.

29 CUE MACERA, A. La federación rusa... *op. cit.*, Nota al pie 9. p. 96.

30 *Ibid.* p. 97.

31 Organización de Cooperación de Shanghái, 1996.

32 Unión Económica Euroasiática, 2015.

33 Revoluciones de colores en las repúblicas ex soviéticas: revolución blanca en Bielorrusia, de las Rosas en Georgia, de los Tulipanes en Kirguistán, derrocamiento de Miloševi en Serbia protestas en Moldavia...

34 BREMMER, I. “Putin, el afortunado”. *El País*. 2016. [En línea] Último acceso: 06/06/2019. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2016/08/10/opinion/1470819172_533687.html

35 El texto del acuerdo se publicó en el verano de 2013.

36 En 2013 Armenia y la UE debían firmar un Acuerdo de Asociación, incluido acuerdo de libre comercio de alcance amplio. Por las presiones rusas Armenia no firmó y prefirió adherirse a la Unión Económica Euroasiática. En 2017 se consiguió llegar a otro acuerdo con Armenia. En: Parlamento Europeo. Acuerdo de Asociación Global y reforzado con Armenia. [En línea]. Pleno Julio 2018. (Consultado el: 3 de marzo de 2019). Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623565/EPRS_ATA\(2018\)623565_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623565/EPRS_ATA(2018)623565_ES.pdf)

37 Llamada así debido a la impronta pro-europea, a favor del Acuerdo de Asociación con la UE.

mucha violencia. Después de esto, en la plaza se dejó de reclamar solo la identidad europea y se comenzó a pedir el fin del régimen pro-ruso de Yanukóvich³⁸.

Según Pascual la Parte hay tres razones que pueden explicar su pérdida de legitimidad: “Utilizar ilegalmente la fuerza contra manifestantes pacíficos que se oponían a esa decisión, hacer aprobar leyes inconstitucionales contra ellos y abandonar clandestinamente el país sin cumplir lo acordado con los líderes insurrectos”³⁹.

El 16 de enero de 2014, Yanukóvich introdujo un paquete legislativo que restringía la libertad de manifestación y de expresión, lo que volvió a contar con la oposición occidental y llenó de nuevo la plaza Maidán de manifestantes⁴⁰. En este punto se recrudeció la represión gubernamental. La UE y EE. UU. tomaron parte del lado de los manifestantes, lo que dio motivos a Rusia para acusarlos de intromisión en los asuntos ucranianos y de apoyar un golpe en contra de las minorías rusas⁴¹.

El 16 de febrero de ese mismo año se celebró un referéndum en Crimea “sobre el estatuto político de Crimea”, motivado por Rusia. Los resultados dieron un 96,77% de los votos como favorables a la anexión de Crimea a Rusia, por lo que el Consejo Supremo de Crimea solicitó la adhesión a Rusia⁴². Este referéndum no fue aceptado por Ucrania ni por otros países, como EE. UU. o los de la Unión Europea, e incluso la ONU lo declaró inválido⁴³.

Finalmente, tras todas las decisiones controvertidas a favor de Rusia, fue expulsado de su partido y huyó a Moscú el 22 de febrero de 2014.

Todos estos sucesos indicaban una clara polarización en el país respecto a los marcos ideológicos y económicos, ejemplificados en las protestas en contra de la decisión de Yanukóvich de virar el rumbo del país hacia el Este. Una parte de la población era pro-europea, mientras que la otra prefería un alineamiento con Rusia. Junto con estas manifestaciones, otros dos conflictos salieron a la superficie: el conflicto entre Ucrania y Rusia, y el conflicto entre Rusia y Occidente, todos ellos interconectados entre sí⁴⁴.

Cuando Yanukóvich abandonó el país dejó a la población enfrentada⁴⁵ abiertamente por la dicotomía que había estado latente durante años: Occidente versus Rusia. Estos dos bandos no eran los únicos. Antes de que el conflicto se enconara, existió una posición intermedia que abogaba por mantener buenas relaciones tanto con Rusia como con la UE. Sin embargo, fue una opción que se vio rápidamente eclipsada por la fuerza de las otras dos y terminó por ser prácticamente irrelevante, debido a la presión geoestratégica de los pro-occidentales y los pro-rusos⁴⁶.

A partir de ese momento los hechos se precipitarían hacia una guerra en el este de Ucrania, Donbás. Como reacción contraria al Euromaidán se sucedieron las protestas pro-rusas en la zona y se declaró la independencia de Donetsk y Lugansk. La consiguiente intervención rusa en Crimea y el este de Ucrania agravó el conflicto y lo elevó a categoría internacional, con la intromisión de otros actores como EE. UU. y la UE.

Sin duda la importancia que Crimea y Sebastopol tenían para Rusia fue infravalorada por el resto de los actores, que no pensaron que Rusia se expondría a una guerra por este territorio. Asimismo, la división étnica y social en el seno de Ucrania también contribuyó a esta actitud rusa.

Los territorios invadidos por Rusia (Crimea y la ciudad de Sebastopol) habían sido cedidos a Ucrania en 1954, pues en la concepción comunista del *hombre soviético* como nacionalidad era irrelevante el

38 PASCUAL DE LA PARTE, F. El imperio que regresa... *op. cit.*, Nota al pie 5. p. 111.

39 *Ibíd.* p. 11.

40 *Ibíd.* p. 112.

41 *Ibíd.* p. 114.

42 AGENCIAS. “El 96,77% de los votantes de Crimea apoyan la adhesión a Rusia”. ABC. 2014. [En línea] Último acceso: 08/06/2019. Disponible en: <https://www.abc.es/internacional/20140316/abci-crimea-referendum-separatista-201403160709.html>

43 EFE. “La ONU declara inválido el referéndum de Crimea”. El Mundo. 2014. [En línea] Último acceso: 07/06/2019. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2014/03/27/5334506722601d6c208b4583.html>

44 FAUNDES, C. An analysis of the crisis in Ukraine, and its three conflicts. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 2016., 11 (2), pp. 137-159. p. 144

45 CUE MACERA, A. La federación rusa... *op. cit.*, Nota al pie 9. p. 91.

46 PASCUAL DE LA PARTE, F. El imperio que regresa... *op. cit.*, Nota al pie 5. p. 54.

territorio en el que estuvieran, siempre y cuando permanecieran dentro de la URSS⁴⁷. Tras la disolución, Rusia mantuvo la soberanía sobre Sebastopol, ya que, además de ser una región de gran relevancia geoestratégica, en ella fondeaba la flota rusa del mar Negro. En 1997 Rusia renunció a la soberanía de la ciudad a cambio de que Ucrania accediera a mantener la base militar rusa hasta 2042 y “desde entonces, Sebastopol fue un municipio excluido de la República Autónoma de Crimea, pero parte integrante del territorio de Ucrania”⁴⁸. Sin embargo, en abril de 2014 Vladimir Putin dio marcha atrás: canceló este acuerdo y Sebastopol volvió a ser rusa⁴⁹. Parte de la estrategia rusa para anexionarse esas zonas fue convocar un referéndum⁵⁰, que no fue reconocido por ninguna otra nación⁵¹.

Desde la perspectiva rusa, quienes no cumplieron con los acuerdos fueron los Estados Unidos, a quienes acusaron de haber violado el memorándum de Budapest de 1994, al intervenir en las manifestaciones de la plaza de Maidán en Kiev (2014). La presencia de John McCain (senador republicano de Estados Unidos) y de Chris Murphy (senador demócrata), diciendo: “Ucrania hará mejor a Europa y Europa hará mejor a Ucrania”⁵², no era tampoco un ejemplo de neutralidad.

Como conclusión a este conflicto iniciador de las hostilidades, cabe señalar que Rusia modificó las reglas del juego, pues obvió las normas de Derecho Internacional, las fronteras y las directrices de la ONU⁵³. Rusia desconfiaba de Occidente y se alejaba de la civilización europea, determinando una nueva política exterior y una nueva “Doctrina Putin”⁵⁴. El liderazgo de Putin cambió el modo en el que los rusos se percibían a sí mismos y el exterior: hubo una involución hacia la identidad imperial y a los valores tradicionales⁵⁵. Cambió la percepción de los valores compartidos, lo que complicó los acuerdos estratégicos que se realizaron desde 1994. La imagen que se elaboró del exterior fue aceptada por la población, pero hizo que su estrategia de seguridad tendiera al aislacionismo. La desventaja de esto a largo plazo fue la definición de las relaciones con Occidente en términos de rivalidad⁵⁶.

Por lo tanto, el choque no es solo geográfico o de dominio, sino que también tiene fuertes componentes ideológicos, además de geopolíticos. Putin quiere un autoritarismo conservador fundado en los valores familiares y la Iglesia Rusa Ortodoxa; una alternativa al liberalismo occidental, democrático y capitalista, que definen como inmoral, decadente y dañino para las sociedades eslavas.

La importancia geoestratégica de Ucrania, y especialmente Crimea y Sebastopol, para Rusia era inmensa, así como la relevancia del componente ideológico y patriótico. Para Rusia la posible occidentalización de Ucrania implicaba mucho más que la de otras ex repúblicas soviéticas, la ofensa iba dirigida al corazón mismo de la antigua URSS, pues Occidente se aproximaba a uno de los países más importantes para Rusia política y emocionalmente hablando. Todo esto, sumado al deterioro de las relaciones entre ambos bloques que se explica en el siguiente apartado, llevó al desenlace posterior de rivalidad y desconfianza.

1.1.2. Relaciones Rusia-UE

En 1994 Rusia y la UE firmaron el Acuerdo de Asociación y Cooperación, que junto con la declaración política firmada por el presidente de Rusia, el del Consejo Europeo y el de la Comisión Europea, daba el marco para “un diálogo político permanente y un sistema de consultas periódicas a diferentes niveles

47 CUE MACERA, A. La federación rusa... *op. cit.*, Nota al pie 15. p. 90.

48 *Ibid.* p. 90.

49 FERNÁNDEZ, R. “Putin firma la anexión de Crimea a Rusia”. *El País*. [En línea] 18/03/2014. Último acceso: 15/02/2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/03/18/actualidad/1395125826_603105.html

50 Del 17 de marzo de 2014.

51 CUE MACERA, A. La federación rusa... *op. cit.*, Nota al pie 9. p. 90.

52 Senador John McCain en: ALEXANDER, H. y MILLER, C. John McCain in Kiev: “Ukraine will make Europe better”. *The Telegraph*. [En línea] 15/12/2013. Último acceso: 17/02/2019. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10518859/John-McCain-in-Kiev-Ukraine-will-make-Europe-better.html>

53 100 países votaron en la Asamblea General en contra de la violación de soberanía en Ucrania por parte de Rusia.

54 PLOKHY, S. *The last empire...* *op. cit.*, Nota al pie 7.

55 LEON, A. “Putinology”. *The American Interest*. [En línea] 3/07/2015. Último acceso: 23/02/2019. Disponible en: <https://www.the-american-interest.com/2015/07/30/putinology/>

56 EUROPEAN UNION COMMITTEE. *The EU and Russia...* *op. cit.*, Nota al pie 15. p. 19.

sobre todo en el espectro de los asuntos políticos, económicos y otros temas de interés mutuo⁵⁷. Este acuerdo tenía la intención de ser el marco para las futuras relaciones Rusia-UE, basado en el diálogo político y el fortalecimiento de las democracias y el desarrollo de las economías, con especial cooperación en ciertas áreas (social, económica, científica, legislativa, cultural...) que pudiera llevar en un futuro a establecer un área de libre comercio⁵⁸.

En el periodo de 1994 a 2006 el Programa de Cooperación UE-Rusia se basó en el TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*, “Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes”). Rusia fue el país que más se benefició de este apoyo, recibiendo casi la mitad de los fondos. Desde 1991, cuando empezó el programa, Rusia recibió 2,7 billones de euros usados en 1.500 proyectos en 58 regiones, como indica el Servicio Europeo de Acción Exterior en su informe “*EU Russia Cooperation Programme*”⁵⁹.

En la cumbre de San Petersburgo de 2003, Rusia y la UE acordaron aumentar la cooperación creando cuatro espacios comunes:

- “Espacio Económico Común, sobre temas económicos y medioambientales;
- Espacio Común de Libertad, Seguridad y Justicia;
- Espacio Común de Seguridad Exterior, donde se incluía la resolución de crisis y la no proliferación;
- Espacio Común de Investigación y Educación, incluyendo aspectos culturales”⁶⁰.

En 2008 se negoció un nuevo acuerdo en la cumbre de Khanty- Mansiysk con el objetivo de dar un nuevo marco a las relaciones que reflejara el aumento de la cooperación, incluyendo también compromisos legalmente vinculantes en áreas como diálogo político, libertad, seguridad y justicia, cooperación económica, investigación, educación y cultura, comercio, inversión y energía⁶¹.

En 2010, en la cumbre de Rostov, la UE y Rusia también firmaron una Asociación para la Modernización, diseñada para aumentar el diálogo y la cooperación en los espacios comunes antes mencionados⁶².

Todos estos avances en la cooperación y el acercamiento se suspendieron en marzo de 2014. Según una declaración de la Comisión Europea, el 6 de marzo se suspendió la negociación para un nuevo acuerdo UE-Rusia, así como las cumbres de alto nivel⁶³. La relación se enfrió, a pesar de las buenas expectativas que había tras el final de la URSS, en parte debidas a la gran dependencia mutua en materia económica y energética.

En la página web de Acción Exterior de la Unión Europea, en lo referente a las relaciones con Ucrania hacen la siguiente declaración:

*“The European Union supports Ukraine in ensuring a stable, prosperous and democratic future for all its citizens. The EU is unwavering in its support for the country's territorial integrity and sovereignty and sees the full implementation of the Minsk agreements as the basis for a sustainable, political solution to the conflict in the east of the country. Since spring 2014, the EU has stepped up its support for economic and political reforms in Ukraine”*⁶⁴.

57 COMISIÓN EUROPEA. Situación actual en Rusia. [En línea] Último acceso: 4/03/2019. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-95-104_es.htm

58 COMISIÓN EUROPEA. Proposal for a Council and Commission Decision on the conclusion of the Agreement on Partnership and Cooperation between the European Communities and their Member States of the one part, and Russia, of the other part. [En línea] 15/06/1994. Último acceso: 05/06/2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1421756702017&uri=CELEX:51994PC0257>

59 En: EUROPEAN UNION COMMITTEE. The EU and Russia... *op. cit.*, Nota al pie 5. p. 16.

60 En el informe del Servicio Europeo de Acción Exterior, “EU-Russia Common Spaces”, En: EUROPEAN UNION COMMITTEE. The EU and Russia... *op. cit.*, Nota al pie 23. p. 16.

61 Evidencia escrita de la Comisión Europea y del Servicio Europeo de Acción Exterior. En: EUROPEAN UNION COMMITTEE. The EU and Russia... *op. cit.*, Nota al pie 15. p. 16.

62 *Ibid.*

63 *Ibid.*

64 EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. Ukraine and the EU. [En línea] 2016. Último acceso: 02/03/2019. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1937/ukraine-and-eu_en

Los elementos clave para el nuevo orden europeo formaban un sistema muy desarrollado de mutua interferencia en los asuntos domésticos y en seguridad, basado, principalmente, en un contexto de transparencia en la Unión Europea. Esta dependencia mutua alejaba el uso de la fuerza y desdibujaba el concepto de soberanía o la separación entre política interna y externa. Mientras que las fronteras no eran tan importantes, los Estados estaban abiertos a transferencias de capital, mercancías, personas e ideas. El liderazgo político se prohibía a sí mismo pensar en términos de mapas, y hubo un cambio de paradigma: se pasó de la división territorial a la integración. La anexión de Crimea y la intervención en los asuntos ucranianos fue el modo en que Rusia rechazó frontalmente este orden⁶⁵.

Un análisis de los sucesos en Ucrania, dirigido por la Cámara de los Lores británica, concluía en 2015 que Rusia se había ido alejando gradualmente de Europa y que la Unión Europea había fallado a la hora de proporcionar un marco institucional adecuado para robustecer las relaciones⁶⁶. Asimismo, el informe también subrayaba que los desacuerdos en los países miembros sobre “el vecino compartido” y la competición por el control político habían tenido graves consecuencias⁶⁷.

Debido a la firme estructura de acuerdos internacionales que impedían ataques bélicos, así como a la defensa europea a través de la OTAN, para Rusia era muy arriesgado atacar a la UE a través de métodos tradicionales. La guerra híbrida dirigida a la Unión tampoco era una opción, pues la OTAN podía haber respondido a una situación de guerra inminente. Por todo esto, Rusia acudió a la desinformación para desestabilizar a su rival, y minar su sistema democrático y la estabilidad social.

1.1.3. Implicaciones económicas

El desplome de la URSS fue un shock para los creyentes en el sistema soviético y conllevó el caos económico. La introducción repentina del capitalismo en la antigua URSS llevó a una “cultura de casino” y amplias capas de la población vieron el capitalismo y la democracia occidentales como algo negativo.

Tras la disolución de la URSS, la estructura política de Ucrania quedó en manos de clanes familiares que funcionaron como una oligarquía (Firtash, Kolomoiski, Ajmetov, Yanukóvich...); esta distribución se podía ver también en la composición de los partidos políticos y los escaños parlamentarios. Pero el reparto afectaba también a las regiones del país, por lo que se podía identificar al clan con una fracción parlamentaria, una región y hasta con un sector económico⁶⁸.

Los oligarcas ucranianos tenían mucha relación con sus homólogos rusos, sobre todo en el ámbito de la colaboración comercial en los sectores energético, del transporte o de la fabricación de maquinaria⁶⁹. Por esto, Rusia tenía intereses no solo étnicos o nacionalistas en el país vecino, sino también fuertes dependencias económicas. Con la caída de Yanukóvich en 2014 estas élites, lideradas por Rinat Ajmentov, perdieron su influencia, por lo que alentaron en parte las sublevaciones de Donetsk⁷⁰.

Como ya se ha mencionado antes, la economía ucraniana estaba deteriorada en el momento de la crisis, y además tenía una alta dependencia de Rusia en el suministro de gas, proveniente de Siberia. Además, es una zona geoestratégica para Rusia, pues los gaseoductos que llevan hidrocarburos a los mercados europeos pasan por Ucrania.

En la cumbre de Vilnius, en 2013, la UE vinculó Ucrania a la normativa económica y comercial de Bruselas⁷¹. En cambio, Rusia tenía otras armas para conseguir mantener a Ucrania en su órbita, especialmente el poder económico de Moscú sobre Kiev. En 2013, Rusia adelantaba claramente a la UE: el 25% de las exportaciones ucranianas tenían como destino Rusia, frente al 15% que representaban los europeos⁷². Por

65 KRASSTEV, I. “Dancing with the Bear. How the West Should Handle Its Relations with Russia”. En: ALCARO, R. ed. *West-Russia relations in light of the Ukraine crisis*. Roma: Instituto Affari Internazionali. Edizioni Nuova Cultura, 2015., p. 92. ISBN 9788868124649. p. 18

66 EUROPEAN UNION COMMITTEE. *The EU and Russia...* *op. cit.*, Nota al pie 15. p. 6.

67 *Ibid.*

68 PASCUAL DE LA PARTE, F. *El imperio que regresa...* *op. cit.*, Nota al pie 5. p. 106.

69 *Ibid.* p. 107.

70 *Ibid.* p. 107.

71 BONET, P. “Rusia y la UE libran otra guerra fría”. *El País*. [En línea] 1/11/2013. Último acceso: 27/02/2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2013/11/01/actualidad/1383334241_645030.html

72 PASCUAL DE LA PARTE, F. *El imperio que regresa...* *op. cit.*, Nota al pie 5. p. 110.

eso, las amenazas de boicot a productos ucranianos como los dulces, el chocolate o la leche⁷³, tuvieron un peso importante. Si a todo ello se suma que el país estaba entonces arruinado y las propuestas del FMI para el rescate implicaban el suicidio político de Yanukóvich, no es de extrañar que el entonces presidente decidiera anular la firma del acuerdo.

La interdependencia económica entre Rusia y la UE en el momento de la crisis era muy alta. Según el informe la Casa de los lores británica, citando al Servicio Estadístico de la Federación Rusa, en 2013 un 57% de las exportaciones rusas iban a la UE, y un 46,5% de las exportaciones de la UE iban a Rusia, por lo que eran importantes socios comerciales⁷⁴, sin contar las relaciones bilaterales entre algunos Estados miembros y Rusia.

Casi el 70% de las exportaciones rusas totales comprenden gas y petróleo, y la mitad estaban dirigidas a Europa⁷⁵. Por otro lado, no se puede obviar la consiguiente dependencia europea de los hidrocarburos rusos, mayor cuanto más al este se encuentren los países, de este modo: “Finlandia, Bielorrusia, República Checa y Bulgaria dependen 100% de los hidrocarburos rusos; Serbia, 95%; Letonia, Lituania, Macedonia y Moldavia, 85%; Polonia y Eslovenia, 80%; Estonia, 75%; Grecia, 70%; Austria, 68%; Turquía, 65%; Hungría, 60%; Ucrania, 55%; Alemania, 48%; Italia, 28%; Francia, 19%; Rumanía, 18%; Reino Unido, 15%; Suiza, 8% y Holanda, 5%⁷⁶. Es posible cambiar esta situación de dependencia, pero implicaría costes muy altos para ambas partes.

Asimismo, Ucrania se trata de una zona muy valorada por su productividad agrícola; por ejemplo, en 1940 Ucrania producía el 90% de los alimentos que necesitaba la URSS⁷⁷. Pero también Ucrania dependía de Rusia en tanto que era el mercado al que más productos exportaba. Por lo tanto, ambos países tenían una relación de dependencias recíprocas a lo largo del tiempo.

El 17 de diciembre de 2014, Yanukóvich aceptó la ayuda rusa, que incluía un paquete de ayuda económica y financiera en términos más favorables que la propuesta de la UE y el FMI. Lo que hizo Rusia fue ofrecer la compra de bonos ucranianos por 15000 millones de dólares USA y rebajar el precio del gas un 30%, todo ello sin vinculación a reformas económicas⁷⁸.

En el caso ruso, la economía también estaba debilitada y las sanciones occidentales por la intervención en Ucrania fueron perjudiciales, aunque sirvieron al gobierno para desacreditar aún más a Occidente como responsable por el descenso del nivel de vida⁷⁹. Esta situación lleva a una paradoja:

“The paradox of this is that the West has become an accomplice in Putin’s effort to disconnect Russia from the world. The key question regarding the West’s response to Russia’s actions in Ukraine is whether economic sanctions make sense in light of Putin’s strategy to unravel the connections that, for the past quarter century, Russia’s economic elites have woven with the West, or whether instead sanctions are allowing Putin to do what he cannot achieve on his own, that is, re-orienting Russia’s elites –and the whole country– away from Europe”⁸⁰.

El impacto económico de cualquier posicionamiento entre ambos bloques era muy importante para Ucrania. Tras la guerra fría se había mantenido en una situación de dependencia respecto a Rusia. Asimismo, Rusia también dependía de Ucrania y de la Unión Europea, por lo que el conflicto de Ucrania solo agravó la situación. De todo esto se puede deducir que Rusia no actuó por interés económico, ni comercial, sino que lo hizo por la idea de nación soviética que aún se mantenía viva en sus dirigentes, y por cierto miedo estratégico de perder países de su órbita de influencia.

73 SPIEGEL. “How the EU lost Russia over Ukraine”. Spiegel. [En línea] 24/11/2014. Último acceso: 23/02/2019. Disponible en: <http://www.spiegel.de/international/europe/war-in-ukraine-a-result-of-misunderstandings-between-europe-and-russia-a-1004706.html>

74 EUROPEAN UNION COMMITTEE. The EU and Russia... *op. cit.*, Nota al pie 15. p. 12.

75 CUE MACERA, A. La federación rusa... *op. cit.*, Nota al pie 9. p. 94.

76 *Ibíd.* p. 95.

77 CUE MACERA, A. *La federación rusa...* *op. cit.*, Nota al pie 9. p. 90.

78 PASCUAL DE LA PARTE, F. *El imperio que regresa...* *op. cit.*, Nota al pie 5. p. 112.

79 *Ibíd.* p. 43.

80 EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. Ukraine and the EU... *op. cit.*, Nota al pie 64. p. 25.

1.2. Contexto mediático-social

Uno de los modos más claros de presión en el conflicto ucraniano fue la implicación de la Opinión Pública ucraniana, rusa y europea.

La campaña propagandística de Rusia para legitimar sus acciones en Crimea y Sebastopol tergiversó muchos de los hechos y datos histórico-demográficos tanto dentro de los países implicados, Rusia y Ucrania, como en los países europeos. Por ejemplo, decía que había 17 millones de rusos en Ucrania (37% de la población), omitiendo que ciudades ruso-parlantes como Odessa, Jarkiv o Dniepropetrovsk apoyaban la postura de Kiev, además, según datos oficiales la población rusa en Ucrania era de un 17%⁸¹. Asimismo, también se negaba la presencia de tropas rusas en Ucrania.

Para comprender la dimensión informativa de este conflicto y sus consecuencias es necesario aclarar algunos conceptos. Las instituciones y organismos, así como los Estados y la sociedad civil, empezaron a usar de modo descontrolado los términos *fake news*, guerra híbrida, amenaza... sin tener en cuenta el peso conceptual de algunas aseveraciones. La diferencia entre guerra híbrida y desinformación es fundamental y la reacción política a un acontecimiento será distinta dependiendo de la denominación del mismo.

1.2.1. Guerra híbrida

El término se acuñó por primera vez en 2005 en el artículo *Future Warfare: The Rise of Hybrid War*, publicado por el teniente general James N. Mattis y el teniente coronel Frank Hoffman en la revista *Proceedings*. Los autores advertían de que la superioridad bélica de EE. UU. llevaría a sus contrincantes a buscar otros medios de ganar ventaja a través de la combinación de tácticas y tecnologías⁸². Esta estrategia bélica implica la superación del modelo de guerra asimétrica (ejército convencional contra fuerza insurgente), y consiste en la combinación de fuerzas regulares e irregulares, ataques informáticos, desinformación, etc. La guerra tradicional, debido a los nuevos avances tecnológicos ha dejado paso a otros tipos de conflicto, en el que el enfrentamiento frente a frente de dos ejércitos contrarios e identificados ha quedado casi obsoleto. El concepto de guerra híbrida adquirió relevancia después de la crisis de Ucrania, conflicto en el que se vio claramente el alcance de la tecnología en el desarrollo de los nuevos conflictos bélicos. Este nuevo paradigma es complicado de definir y de detectar, pues uno de sus atributos más característicos es la similitud aparente entre periodos de guerra y periodos de paz.

La guerra en el este de Ucrania trajo consigo muchas consecuencias, como se ha visto en los apartados previos, pero sin duda, la más importante a largo plazo es este nuevo concepto de guerra. La versatilidad y simultaneidad de los actores propios de la época contemporánea implican una gran sofisticación en el empleo de la tecnología y plantean nuevos desafíos en la defensa y seguridad⁸³.

Si bien la importancia de la guerra híbrida se vio claramente en Ucrania, en la guerra del Golfo de 1991 ya se vislumbraron las posibilidades de combinar fuerzas convencionales y no convencionales, actuando de modo coordinado, pero no fusionadas ni combinadas⁸⁴.

Uno de los componentes más importantes de este tipo de amenazas es la alta sensibilidad de la Opinión Pública en algunos países occidentales. Debido a la asimetría en otras áreas: población, territorio, capacidad armamentística... los contendientes elegirían atacar a través de la Opinión Pública mermando los apoyos bélicos en las sociedades. El objetivo principal al elegir este método es sobrepasar las limitaciones impuestas por las grandes potencias occidentales, es decir, la tradicional lucha de David contra Goliat, pero David usando herramientas de la guerra híbrida para tener ventaja: "(...) se incluyen las

81 PIFER, S. Putin's Dream of a New Russia fades as the USA negotiates Eastern Ukraine's future. *Newsweek*. 2015. [En línea] Último acceso: 06/06/2019. Disponible en: <https://www.newsweek.com/putins-dream-new-russia-dying-ukraine-328460>

82 GARCÍA GUINDO, M. Y MARTÍNEZ-VALERA, G. *La guerra híbrida: nociones preliminares y su repercusión en el planeamiento de los países y organizaciones occidentales*. Granada: Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2015 [En línea]. Último acceso: 10/03/2019. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2015/DIEEET02-2015_La_Guerra_Hibrida_GUindo_Mtz_Glez.pdf. (p. 3).

83 *Ibíd.*

84 *Ibíd.*

reglas de enfrentamiento, la voluntad política, la cobertura del conflicto por los medios de comunicación, las tradiciones militares, las normas de la guerra, así como los límites cognitivos y geográficos”⁸⁵.

Quienes más han desarrollado esta forma de guerra han sido los países no occidentales, que partían de una situación de desventaja por la superioridad militar convencional de las grandes potencias. La estrategia consistía en explotar los puntos débiles de estos últimos, que son principalmente de carácter civil y psicológico, no militar, y que radican en los campos cognitivo y moral⁸⁶.

Un actor en la guerra híbrida es aquel que tiene un control descentralizado del territorio, y recurre a la combinación de acciones regulares e irregulares, terroristas, métodos criminales disruptivos, unificados para conseguir los beneficios deseados. Estas características hacen complicada la anticipación y planificación estratégica, debido a la complejidad y caos que emanan sus actores, que se adaptan a diferentes escenarios. Fleming, 2001:

“Unrestricted by rules and norms of international behavior, hybrid threats may be theoretically expanded to include nongovernmental organizations, the private sector, and individual actors. Therefore, from a historical vantage, Sun Tzu’s metaphor of water having no constant form provides a prism through which to view the brackish mix of ways and means hybrid threat actors use to accomplish their objective”⁸⁷.

Una de las conclusiones más relevantes del análisis de este concepto es la de Mattis y Hoffman: *“Recent conflicts highlight the need to always remember that the enemy is a human being with the capacity to reason creatively. In effect, he has a vote in the competitive process we know as war, and does not have to play by our rules”⁸⁸.*

La anexión de Crimea y la subsecuente invasión rusa del sudeste ucraniano es la mayor crisis de seguridad para Europa desde el final de la guerra fría. Esto es debido a que Rusia ha mostrado que es capaz de alterar las fronteras del continente, y que puede romper el *status quo*, desarrollando una relación de más conflicto y de menos cooperación⁸⁹. En este caso hubo un punto de inflexión en la definición de guerra híbrida. Si hasta entonces había sido David contra Goliat usando estrategias híbridas, en este caso había sido Goliat el que había usado estas estrategias, aumentando exponencialmente su poder de maniobra y persuasión.

La actitud de Rusia hacia la UE después de la crisis de Ucrania tiene algunos componentes de guerra híbrida según las estrategias de seguridad y defensa comunitarias. Una de las cuestiones más en boga actualmente es la que plantea las consecuencias éticas de contrarrestar las amenazas híbridas. En muchos casos la amenaza al orden establecido y el dilema ontológico va más allá y cala más hondo en la identidad comunitaria que la amenaza en sí⁹⁰. La legislación contra este tipo de amenazas muchas veces puede ir en contra de los valores comunitarios tan defendidos desde la creación de la Unión, por lo que verse obligado a restringir libertades para luchar contra amenazas ocultas es un desafío.

El reto de las amenazas híbridas consiste en ser capaces de mantener un orden simbólico y una narrativa democrática mientras se lucha contra las incógnitas conocidas (*“known unknowns”*)⁹¹. Para esto es preciso definir la línea entre política y guerra y ser capaces de defender la democracia sin dañarla en el proceso⁹².

85 Ibid. p. 6.

86 Ibid. p. 31.

87 FLEMING, B. *The Hybrid Threat Concept: Contemporary War, Military Planning and the Advent of Unrestricted Operational Art*. Kansas: School of Advanced Military Studies. College. 2011. [En línea] Último acceso: 11/03/2019. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a545789.pdf> (p. 20).

88 MATTIS, J. y HOFFMAN, E. “Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars”. *Proceedings Magazine*. 2005.

89 ALCARO, R, ed. West-Russia relations... *op. cit.*, Nota al pie 20. p. 34

90 MÅLKOO, Maria. Countering hybrid warfare as ontological security management: the emerging practices of the EU and NATO. *European Security*, 27:3, 374-392. 2018. DOI: 10.1080/09662839.2018.1497984 [En línea] Último acceso: 06/06/2019. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080%2F09662839.2018.1497984>

91 Ibid.

92 Ibid.

1.2.2. Desinformación

Durante los últimos años se ha introducido en el espectro informativo un nuevo concepto: *fake news*. Se trata de la difusión de bulos intencionadamente, hechos pasar por contenidos informativos con el objetivo de influir en la Opinión Pública. La difusión de noticias falsas se puede rastrear muy atrás en la historia. El reinado de Felipe II ya tuvo que hacer frente a “falsas nuevas” que eran diseminadas para debilitar su mandato, y entre los Avisos históricos de Pellicer (1642-1644) había varias noticias falsas. La propaganda en sí, nacida como fenómeno de masas en el siglo XX también tergiversaba, mentía y enmarcaba los hechos para beneficio de unos y perjuicio de otros. ¿Qué ha cambiado para que haya irrumpido de modo tan alarmante en el debate social?

Su importancia ha sido tal que en 2017 “*fake news*” fue el término del año según los Diccionarios Oxford. El uso del mismo subió un 365% desde 2016, y lo definían como: “*false, often sensational, information disseminated under the guise of news reporting*”⁹³. El uso indiscriminado de este tipo de información ha conllevado a la falta de confianza de parte del público en los medios de comunicación. En Estados Unidos se comenzó a ver la injerencia rusa en algunas campañas electorales; en la Unión Europea se descubrió la financiación encubierta rusa a partidos de extrema derecha y populistas⁹⁴. A pesar de las negativas oficiales, era conocido el deseo ruso por desestabilizar el debate político europeo y, por ende, de la Unión. Desde entonces, ha sido tal su uso que se ha empleado para denominar demasiadas realidades informativas. Como apunta Daniel Funke:

*“Over the past two years, media organizations have often framed new developments related or adjacent to online misinformation as fake news. While it makes for a good headline, the term has since been weaponized by people ranging from President Donald Trump to Twitter user who it to leverage attacks against the media”*⁹⁵.

Por esto, algunos autores propugnaron la importancia de definir y sesgar los campos a los que harían referencia. Rasmus Kleis Nielsen, director de investigación del Instituto Reuters, propuso la diferencia entre *fake news* y desinformación, alertando de la confusión terminológica, pues desinformación hace referencia sobre todo a la intención de engañar o confundir. Mientras que *fake news* es un oxímoron: una noticia no puede ser falsa, pues deja de ser noticia. Adjetivar “noticia” con “falsa” es peligroso pues puede llevar a la Opinión Pública a pensar que hay noticias falsas y verdaderas, cuando toda noticia que no sea verdadera deja de ser noticia en sí misma.

El Consejo de Europa editó un informe en 2017 en el que proponía una diferenciación necesaria dentro de la terminología que había surgido en torno a la desinformación. Ante todo, propuso denominar al fenómeno desorden informativo (*information disorder*) y después lo clasificaron en tres categorías:

- Información errónea (*mis-information*), cuando la falta de veracidad responde a un error sin intención de dañar: falsas conexiones o contexto que se pueda malinterpretar;
- Desinformación (*dis-information*), cuando sí hay una intencionalidad negativa: contexto falso o impostado, contenido manipulado o fabricado;
- Información nociva (*mal-information*), en los casos en los que pese a tratarse de información verídica su divulgación pretende causar daño: filtraciones, amenazas o discurso de odio⁹⁶.

En este marco de aparente crisis conceptual, Facebook elaboró un informe en el que aportaba definiciones al diálogo académico. En primer lugar definía operaciones de información o influencia (*information or influence operations*) como acciones llevadas a cabo por gobiernos u organizaciones no gubernamentales

93 HUNT, J. “«Fake news» named Collins Dictionary’s official Word of the Year for 2017”. Independent. 2017 [En línea] Último acceso: 03/03/2019. Disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/fake-news-word-of-the-year-2017-collins-dictionary-donald-trump-kellyanne-conway-antifa-corbymania-a8032751.html>

94 BEESLEY, A. “EU leaders to hold talks on Russian political meddling”. Financial Times. [En línea] 16/10/2016. Último acceso: 03/03/2019. Disponible en: <https://www.ft.com/content/ff1f1cdc-9227-11e6-8df8-d3778b55a923>

95 FUNKE, D. “Reporters: Stop calling everything ‘fake news’”. Poynter. [En línea] 29/08/2018. Último acceso: 26/02/2019. Disponible en: <https://www.poynter.org/fact-checking/2018/reporters-stop-calling-everything-fake-news/>

96 WARDLE, C y DERAKHSHAN, H. Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Consejo de Europa. [En línea] 2017. Último acceso: 05/03/2019. Disponible en: <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c> (p. 5).

para interferir en los asuntos domésticos o de política exterior, frecuentemente para conseguir beneficios estratégico y/o geopolíticos. Estas operaciones pueden combinar varios métodos, como noticias falsas, desinformación o redes de cuentas falsas que manipulan la Opinión Pública (falsos amplificadores).

El informe también definía noticias falsas (*false news*) de este modo: artículos de noticias cuya intención es ser descriptivos, pero contienen intencionadamente declaraciones erróneas o hechos para levantar pasiones, atraer al público o engañar. Por último, Facebook hizo mención a un factor clave en el proceso, los falsos amplificadores (*false amplifiers*); estos coordinan la actividad desde cuentas falsas con la intención de manipular el diálogo político, por ejemplo disuadiendo a algunos partidos de participar en el debate o dando más voz a los sensacionalistas⁹⁷.

Siguiendo estas categorías se puede concluir que el proceso tiene varios actores, que producen, editan y distribuyen la desinformación a los diferentes niveles de la sociedad, por lo que la aproximación debe ser multidisciplinar si se quiere parar el proceso.

El asunto de la propagación es uno de los más delicados, pues no solo los medios alineados con Rusia, tales como *Russia Today*, *Sputnik* o *In the Now*, son responsables de esto. Los medios tradicionales a lo largo del mundo son amplificadores que deben ser conscientes de los peligros que conlleva diseminar *fake news*, rumores, etc., ya que “sin amplificación, la desinformación no llega a ningún sitio”⁹⁸. Es por esto que muchos autores hablan de “responsabilidad compartida”⁹⁹. Los medios difunden ideas extremas, hechos falsos y posturas polarizadas por las cuotas de audiencia y siguiendo la línea del *infoentretenimiento*¹⁰⁰. Los políticos y demás agentes sociales ven estas dinámicas y deciden crear contenidos susceptibles de ser emitidos y así ganar cuota de pantalla.

Por lo que no se trata solo de que los medios de comunicación difundan ideas extremas, sino de que los políticos, conscientes de cómo actúan los medios, tienden a elaborar discursos extremos que saben que luego los medios difunden. Esto genera un descenso de la discusión política de calidad¹⁰¹, y los ciudadanos consumen discursos polarizados con mensajes simples. Esto es debido a que en los últimos tiempos se ha pasado del pensamiento analítico en la retórica política a la simple emoción¹⁰². Esto, sumado al anonimato de la red, hace que la amplificación de discursos relacionados con *fake news* sea global e imparable.

El mercado de la desinformación va siempre un paso por delante de la legislación, usando técnicas para cubrir su localización, disfrazados como activistas locales y llevando a cabo actos políticos para esquivar las reglas en contra de la injerencia extranjera¹⁰³. Otro punto preocupante de estos procesos es la alarmante similitud entre las páginas de fuentes de información fiables y las que propagan desinformación. De hecho, uno de los objetivos de las campañas rusas es generar confusión y falta de confianza en la ciudadanía, hasta el punto de que se vean incapaces de juzgar la veracidad de una fuente¹⁰⁴.

Aunque se proponga el *fact-checking* (verificación de datos) como medio de eludir la desinformación, hay que tener en cuenta que la responsabilidad de la agenda de *fake news* no recae enteramente en los medios ni en el *gatekeeping*¹⁰⁵, dado que la difusión también se da por canales no convencionales. Mientras que los

97 Traducción de la autora. En: *Ibíd.* p. 1

98 *Ibíd.* p. 13.

99 BORAH, P. “Interactions of News Frames and Incivility in the Political Blogosphere: Examining Perceptual Outcomes”. *Political Communication*, 30 (3), 456 – 473, 2013. doi: 10/cvhm.

100 Difusión de la información con la intención de entretener.

101 RITTENBERG, J. *Rude Democracy: Civility and Incivility in American Politics*, by Susan Herbst *The Virtues of Mendacity: On Lying in Politics*, by Martin Jay. *Political Communication*, 28 (2), 248 – 250, 2011. doi: 10/d599d7.

102 Según un estudio de Kayla N. Jordan, publicado originalmente en la revista *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, que ha analizado más de 33.000 textos de presidentes estadounidenses. En: TERRASA, R. “Por qué los políticos te hablan como si fueras idiota”. *El Mundo Papel*. [En línea] 26/02/2019. Último acceso: 01/03/2019. Disponible en: <https://www.elmundo.es/papel/historias/2019/02/26/5c73e95afc6c834a618b4591.html>

103 SCOTT, M. “Why we’re losing the battle against fake news”... *op. cit.*, Nota al pie 4.

104 WARDLE, C y DERAKHSHAN, H. *Information disorder...* *op. cit.*, Nota al pie 96. p. 12

105 *Gatekeeping*: control periodístico de acceso a la información para su difusión posterior o publicación en Internet u otro medio. Esta tarea es propia del periodismo en tanto y cuanto se encarga de discernir qué es adecuado comunicar y qué no.

fact-checkers son autónomos en la selección de los asuntos que cubren, no influyen en la selección de las agendas, su influencia está en declive y es muy complicada la diseminación de sus correcciones¹⁰⁶.

Un nuevo fenómeno en la Comunicación Social que debe ser tenido en cuenta a la hora de hablar de *fake news*/desinformación es el aumento inexorable de las cámaras de eco (*echo chambers*). En comunicación de masas este concepto define el fenómeno por el que la información, ideas o creencias son amplificadas por transmisión y repetición en un sistema «cerrado» donde las visiones diferentes o competidoras son censuradas, prohibidas o minoritariamente representadas¹⁰⁷. Esta división de la sociedad en compartimentos estancos anula el diálogo y fomenta la polarización y el aislamiento. Si sumamos este fenómeno al de *fake news*, la desinformación, el sesgo ideológico y el surgimiento de ideologías extremas está servido.

Dentro de estos sistemas cerrados pueden operar actores que usen sistemas tecnológicos sofisticados y produzcan y envíen mensajes personalizados y sesgados, gracias a la ingente cantidad de datos personales que hay disponibles en bases de datos¹⁰⁸. El uso de la minería de datos enfocada al comportamiento puede condicionar al votante a través de una propaganda personalizada¹⁰⁹. La selección del público, huyendo de los canales tradicionales más controlados, pone en riesgo la verificación y desenmascaramiento de las noticias falsas.

La sofisticación puede llegar hasta tales extremos que nuevos programas informáticos sinteticen las facciones de un político y consigan que diga un discurso falso en un vídeo hiperrealista, incluso con el logo de alguna cadena nacional. Un ejemplo de esta nueva tecnología puede verse en un vídeo de YouTube, donde un actor dobla a Barack Obama¹¹⁰.

2. La respuesta de la UE: Propuesta de acción en 2015

En 2015 comenzó a verse realmente el impacto de la desinformación. Ese año, el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, difundió un memorando en el que decía que Rusia se había valido de la intimidación y la propaganda con “el triple fin de ocultar sus acciones bajo la densa niebla de la confusión; de disimular los verdaderos propósitos que la movían a actuar en Ucrania; y de jugar la baza de la negociación”¹¹¹. Este choque frontal fue el inicio de la campaña de desestabilización.

En 2015 el informe de la Cámara de los Lores recalca la importancia de la crisis de Ucrania para las relaciones entre Rusia y la Unión Europea. En ese momento se veía la gestión de la crisis como una prueba básica para testar el nivel de la diplomacia europea y la política exterior¹¹². Las recomendaciones del informe señalaban la importancia de mantener una aproximación dual, tanto desde la acción colectiva de la Unión Europea como de modo bilateral por parte de cada Estado miembro. Esto implicaba un enfoque común de respuesta a la crisis, sin priorizar los intereses económicos frente a los intereses estratégicos comunes¹¹³. El informe señalaba el alejamiento progresivo de Rusia y el error de la Unión Europea de no haber gestionado eficazmente esa progresiva desafección en las relaciones bilaterales¹¹⁴.

106 VARGO, C. J., GUO, L. y AMAZEEN, M. A. “The agenda-setting power of fake news: A big data analysis of the online media landscape from 2014 to 2016”. *New Media & Society*. 2018. Disponible en: doi: 10/gc92vf

107 KRASODOMSKI-JONES, A. “Talking to ourselves”. Demos. [En línea] 4/02/2017. Último acceso: 10/03/2019. Disponible en: <https://demos.co.uk/project/talking-to-ourselves/>

108 Un ejemplo de esto sería el escándalo de Cambridge Analytica, empresa que usaba el análisis de datos para cambiar los comportamientos de la audiencia. Esta empresa consiguió los datos de 50 millones de usuarios de Facebook de cara a las elecciones presidenciales en las que ganó Donald Trump.

109 HENDRIX, J. y CARROLL, D. “Confronting a Nightmare for Democracy”. Medium. [En línea] 4/05/2017. Último acceso: 02/02/2019. Disponible en: <https://medium.com/@profcarroll/confronting-a-nightmare-for-democracy-5333181ca675>

110 You Won't Believe What Obama Says In This Video! [En línea]. En: BuzzFeedVideo, Youtube. 17 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=cQ54GDm1eL0> Último acceso: 09/03/2019.

111 FREEDMAN, L.; FERNÁNDEZ AÚZ, T. La guerra futura: un estudio sobre el pasado y el presente. Barcelona: Crítica, 2019. ISBN: 9788491990628. pp. 348-349.

112 EUROPEAN UNION COMMITTEE. The EU and Russia... *op. cit.*, Nota al pie 15. p. 32

113 *Ibíd.*

114 *Ibíd.* p. 6

2.1. Mandato del Consejo Europeo

En las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de 2015 (celebrado el 19 y 20 de marzo) se habló por primera vez de la necesidad de proteger a la Unión Europea de las campañas de desinformación rusas. En la misma reunión también se abordó el tema ucraniano, y de hecho, se mantuvo la condena a la anexión de Crimea y Sebastopol, y se acordó la continuación de las sanciones a la Federación Rusa, que se habían impuesto con motivo de la anexión.

A raíz de esa declaración, otros organismos se hicieron eco de este problema, e incluso se vio la injerencia de hackers rusos en procesos electorales occidentales, como la campaña electoral de las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016 o el referéndum del Brexit. Los esfuerzos rusos se centraban en difundir mensajes falsos a través de las redes sociales para conseguir el máximo número posible de visualizaciones, todo ello con el objetivo de minar y debilitar a sus oponentes y a su Opinión Pública¹¹⁵.

En el texto del Consejo Europeo se recalca la necesidad de preparar un Plan de Acción y de establecer un equipo de comunicación¹¹⁶. En el punto III.13, en el apartado de relación exteriores con Rusia/Ucrania, el Consejo Europeo se expresó del siguiente modo:

“El Consejo Europeo ha destacado la necesidad de contrarrestar las actuales campañas de desinformación de Rusia y ha invitado a la alta representante a que, en cooperación con los Estados miembros y las instituciones de la UE, prepare antes de junio un plan de acción sobre comunicación estratégica. La creación de un equipo de comunicación constituye una primera medida en ese sentido”¹¹⁷.

Se creó el grupo de trabajo *East StratCom*, adjunto al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), cuya misión era la de comunicar las políticas de la UE en los países del este con los que había acuerdos (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania), reforzar el entorno mediático global en esas zonas, sobre todo promocionando la libertad de los medios y dando apoyo informativo. Asimismo, este organismo también era el encargado de prever, abordar y dar a conocer las actividades de desinformación rusas¹¹⁸.

El grupo de trabajo se creó bajo la responsabilidad de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, para contrarrestar las campañas de desinformación rusas. Es interesante la filiación de este sistema al Servicio Europeo de Acción Exterior y no a la Dirección General de Comunicación. Esta bicefalia se verá más adelante, pero desde un inicio se puede constatar la contradicción entre estrategia y comunicación. El hecho de asignar esta responsabilidad al Servicio Europeo de Acción Exterior daba pistas sobre el enfoque posterior del problema: bélico, cuando sus efectos y consecuencias claramente sobrepasaban el entorno de la guerra y entraban en ámbitos comunicacionales en tiempos de paz, complicados de contrarrestar con herramientas bélicas.

2.1.1. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea

La Dirección General de Comunicación (DG COMM) de la Comisión hizo su plan estratégico quinquenal en 2016, con vigencia hasta 2022 (aunque el 31 de octubre 2019 con el fin del mandato de la actual Comisión podría haber algún cambio en la orientación de la política hasta 2022). En el documento base para desarrollar la estrategia, la Comisión definió cinco factores que influenciaban el entorno mediático y a la Opinión Pública de los 28. Estos factores, interconectados entre ellos, eran los siguientes:

- Factores políticos internacionales, nacionales y regionales;
- Factores económicos internacionales, nacionales y regionales;
- Nivel de confianza en las instituciones políticas (internacionales, nacionales) y en los medios;

115 FREEDMAN, I; FERNÁNDEZ AÚZ, T. La guerra futura... *op. cit.*, Nota al pie 6. p. 350

116 SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO EUROPEO. Reunión del Consejo Europeo (19 y 20 de marzo de 2015). Consejo Europeo. 2015 [En línea] Último acceso: 14/03/2019. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21872/st00011es15.pdf>

117 *Ibid.*

118 SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. Questions and Answers about the East StratCom Task Force. 2018. [En línea] Último acceso: 01/03/2019. Disponible en: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east>

- Hábitos, prácticas y actitudes mediáticas;
- Desarrollo tecnológico, sobre todo en cuanto a información y a las nuevas tecnologías de la comunicación¹¹⁹.

Sorprende no ver recogido en esta selección de factores la injerencia externa o la difusión de desinformación como un punto independiente con entidad propia, sobre todo tratándose de un documento redactado en 2016, cuando ya se había comprobado la relevancia y peligro de estos factores para la información veraz en el seno de la UE. El objetivo principal de la DG COMM es dar apoyo a los 10 objetivos generales de la Comisión y no tiene en sí un programa propio, ni responsabilidad política o de implementación de programas¹²⁰, de hecho, no hay un Comisario de Comunicación, sino que sus funciones se coordinan desde la Presidencia. A pesar de esto, sí que es relevante que un fenómeno comunicativo de tanto calado como la desinformación no tenga cabida en sus alineamientos. La DG COMM cumple estos diez objetivos de la Comisión a través de tres servicios principales:

- Comunicación Ejecutiva,
- Comunicación Corporativa,
- Servicio de Comunicación Ciudadana¹²¹.

Esto no concuerda con la descripción que hay de las funciones de la DG COMM en su propia página web, donde dice que:

“The Commission’s Directorate-General for Communication is responsible for explaining EU policies to outside audiences. It keeps the Commission abreast of political developments and of trends in public opinion and the media. It also coordinates communication campaigns within the Commission”¹²².

La desinformación no es en sí una moda o tendencia en la opinión pública, pero sí que determina, configura y modifica estas tendencias, pues genera un caldo de cultivo proclive a la proliferación de ideas y sentimientos que determinan la orientación de esa opinión pública.

De la estrategia de la DG COMM se puede extraer, por lo tanto, una vocación corporativa e institucional, más que informativa en el sentido estricto de la palabra. Su misión primordial es la de comunicar las políticas de la Comisión y de cuidar la reputación, entre otras, por lo que los desafíos comunicativos de la misma, de no ser una estrategia en sí de la Comisión, no son parte de las funciones de la DG COMM.

En parte debido a esta estructura de la Comisión tampoco fue posible albergar la lucha contra la desinformación en un servicio puramente relacionado con la información, porque como se ha explicado, la DG COMM no estaba preparada para hacer frente a este tipo de desafío. Más adelante, sin embargo, sí que habrá una Comisaria que lidere este ámbito desde un servicio más comunicativo, alejado de la estrategia política del Servicio Exterior: la Comisaria de Economía y Sociedad Digital, Mariya Gabriel. Sin tener el perfil de comunicación que cabría esperar de una DG COMM con plenas funciones, la filiación con esta sección de la Comisión llevará novedades significativas a la lucha contra la desinformación.

2.1.2. Servicio Europeo de Acción Exterior

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) se encarga de gestionar las relaciones diplomáticas con terceros países, así como de dirigir la política exterior y de seguridad de la Unión Europea¹²³. Este cuerpo fue creado en 2011 y tiene una composición variada: por un lado, el Alto Representante (actualmente Federica Mogherini) es también el Vicepresidente de la Comisión Europea y está integrado por

119 Traducción de la autora. En: GENERAL DIRECTION OF COMMUNICATION. Strategic Plan 2016- 2020. European Commission. 2016. [En línea] Último acceso: 24/05/2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-comm_april2016_en.pdf (p. 4).

120 *Ibíd.* p. 13.

121 *Ibíd.* p. 10.

122 DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN. Policies, information and services. Comisión Europea. [En línea] Último acceso: 25/05/2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/knowledge4policy/organisation/dg-comm-dg-communication_en

123 SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. *Visión General*. Unión Europea. [En línea] Último acceso: 23/04/2019. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_es

personal transferido del Consejo de la UE y de la Comisión, así como de los servicios diplomáticos de los Estados miembros. El SEAE, como servicio exterior que es, también tiene una serie de embajadas o representaciones en todo el mundo para representar los intereses de la Unión¹²⁴. El hecho de que el Alto Representante sea también Vicepresidente de la Comisión fue un cambio introducido en el Tratado de Lisboa (2009) para incorporar los intereses supranacionales a su labor, es decir, para poder representar tanto las sensibilidades intergubernamentales como las supranacionales de la Unión.

De la definición del SEAE y sus competencias se puede extraer que es un órgano encargado mayormente de política exterior y seguridad, sobre todo si se tiene en cuenta la importancia que tienen la Política Común de Seguridad y Defensa y la Política Europea de Vecindad.

Dentro de las áreas de trabajo asignadas a la Política de Vecindad cabe destacar el apartado de “Sociedad de la Información”, cuyas líneas maestras son la creación de un mercado de la comunicación justo, competitivo y transparente con acceso generalizado a internet, y la promoción de la interoperabilidad entre la Unión Europea y los Estados vecinos para generar un clima de confianza y luchar contra el crimen informático¹²⁵. Aunque no se mencione de modo explícito la desinformación en estos principios generales, sí se puede intuir cierta preocupación por la calidad de la información y el libre acceso a los medios para su difusión.

Otro aspecto importante dentro de la estructura del SEAE es la división de comunicaciones estratégicas, conocidas como “*StratComms*”. Su función es la de liderar los esfuerzos de la UE en la dimensión pública de la diplomacia europea y sus comunicaciones en relación con Asuntos Exteriores o Política de Seguridad, así como la de gestionar la acción exterior en un sentido más amplio¹²⁶.

Este servicio se encarga de las relaciones públicas y con la prensa de la Alta Representante, por lo que se encuentra entre el SEAE y el gabinete de la Alta Representante para desarrollar estrategias de comunicación y mensajes que se diseminan por diferentes canales a diversos públicos¹²⁷. Hay que tener en cuenta que los portavoces de la Alta Representante, administrativamente, dependen del Servicio de Portavoces de la Comisión, y por lo tanto del DG COMM¹²⁸. Por lo tanto, a pesar de lo comentado previamente sobre la falta de competencias de la DG COMM con respecto a la desinformación, sí que parte de sus funcionarios están involucrados en el proyecto a través del SEAE. Esto puede llevar a cierta influencia positiva en el tratamiento de los datos desde una perspectiva periodística, pero no quita para que las decisiones finales continúen en manos de un órgano netamente político y estratégico.

2.2. Iniciativas estratégicas a partir de 2015

2.2.1. East Stratcom Taskforce

Como se ha señalado previamente, a raíz de la crisis de Ucrania, el Consejo Europeo alertó sobre las campañas de desinformación rusas, y se creó el *East Stratcom Task Force* en el marco del SEAE en 2015.

El plan de acción se presentó en junio de 2015, tres meses después del mandato del Consejo Europeo, y tenía tres objetivos principales:

Comunicación efectiva y promoción de las políticas de la UE entre los países del este;

Refuerzo del sistema mediático en los países del este y en los países miembros de la UE, incluyendo la promoción de la libertad de prensa y reforzando su independencia;

124 Ibid.

125 SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. European Neighbourhood Policy (ENP). 2016 [En línea] Último acceso: 24/04/2019. Disponible en: https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european- neighbourhood-policy-enp/330/european- neighbourhood-policy-enp_en

126 EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. Strategic Communications. [En línea] Último acceso: 24/04/2019. Disponible en: https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european-neighbourhood-policy- enp/100/strategic-communications_en

127 Ibid.

128 Ibid.

Incrementar la capacidad de la UE para prever, abordar y responder a las actividades de desinformación de agentes externos¹²⁹.

Cuando el texto hablaba de “países del este” se refería sobre todo a aquellos con los que había acuerdos preferenciales: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania, que podían tener un sistema mediático débil y proclive a la desinformación.

Con base en estos objetivos estratégicos, se puede decir que el contexto, analizado y explicado en el capítulo I de este trabajo, fue determinante para la concienciación sobre la relevancia de la desinformación en el seno de la Unión. De hecho, en esta primera fase (2015) apenas hubo anticipación ni previsión. No hay documentos oficiales previos a esa fecha que alerten sobre posibles ataques desinformativos para minar los sistemas democráticos. El *Task Force* se creó para responder, de modo tardío, a los fenómenos registrados tras la crisis de Crimea y ofrecer una contranarrativa a las informaciones prorrusas filtradas en el ecosistema mediático occidental.

Justo por la nueva actitud de Rusia hacia Occidente y su neoimperialismo con respecto a las ex repúblicas soviéticas, la estrategia también incluyó de modo preferencial la protección de los entornos mediáticos de esos países, además de los de los Estados miembros. Esta decisión se enmarca dentro de la Política de Vecindad, pues la promoción de la estabilidad, prosperidad y seguridad¹³⁰ en estas zonas podía verse truncada por informaciones perjudiciales provenientes de redes rusas.

Desde su creación, este sistema ha detectado muchas amenazas y ha mejorado la comprensión de las herramientas, técnicas e intenciones de desinformación de las fuentes rusas. Ha cooperado con otros servicios de la Comisión Europea y ha mejorado la efectividad de la comunicación entre la UE y los países del este¹³¹.

El equipo está compuesto por 16 miembros a tiempo completo, tanto de las instituciones de la UE como de los países miembros. Su labor se puede ver en su página web: euvsdisinfo.eu, redes sociales o en el boletín que envían por correo electrónico, *Weekly Disinformation Review*. A través sus canales desmienten bulos o amplían los marcos de algunas noticias, para darles un contexto más adecuado. Asimismo, también escriben artículos y asesoran a las instituciones europeas, Estados miembros, periodistas e investigadores sobre el tema.

Desde septiembre de 2015 hasta la primavera de 2018 el servicio pudo identificar y categorizar 3800 casos de desinformación relacionada con Rusia¹³².

Debido a la vocación “rusa” de este servicio, los idiomas en los que desmiente bulos y en los que produce su información son sobre todo aquellos más ligados a ese ámbito geográfico. De hecho, su página web (euvsdisinfo.eu) está disponible en ruso e inglés, y las noticias están relacionadas con el este de Europa. De hecho, en su resumen anual el ranking se titula: “*Reports of pro-Kremlin disinformation by country*”, y algunas de las palabras clave son: Ukrainian statehood, Crimea, Sergei Skripal, Euromaidan, War in Ukraine, Petro Poroshenko, etc.

Por lo tanto, en esta primera etapa de reacción, el alcance de la misma apenas cubría Europa Occidental, salvo en el caso de que hubiera relación con el Kremlin.

2.2.2. Reacción a las amenazas híbridas

El temor a una guerra híbrida por parte de Rusia estaba latente en todas las disposiciones de la Comisión. En 2016, en una nota de prensa, la Comisión se refería a la amenaza híbrida en los siguientes términos: “*They target critical vulnerabilities and seek to create ambiguity in order to hinder swift and effective*

129 SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. Questions and Answers about the East StratCom Task Force. 2018. [En línea] Último acceso: 24/04/2019. Disponible en: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east>

130 SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. European Neighbourhood Policy... *op. cit.*, Nota al pie 125.

131 SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. Countering disinformation. 2019. [En línea] Último acceso: 24/04/2019. Disponible en: https://eeas.europa.eu/topics/countering-disinformation/59411/countering-disinformation_en

132 Euvdisinfo. About. Euvdisinfo. [En línea] Último acceso: 26/05/2019. Disponible en: <https://euvsdisinfo.eu/about/>

decision-making.¹³³. En el mismo texto, también se hablaba de que uno de los métodos usados por las campañas híbridas era desestabilizar la confianza de la Opinión Pública en los gobiernos e instituciones, explotando y potenciando las vulnerabilidades sociales¹³⁴.

En 2016 se publicó la comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas (*the Joint Framework on countering hybrid threats*) de la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política Seguridad. En 2015, el Consejo para Asuntos Exteriores pidió a la Alta Representante y a la Comisión la elaboración de un informe junto con la Agencia Europea de Defensa y los Estados miembros, para encontrar propuestas destinadas a luchar contra las amenazas híbridas¹³⁵. En el mandato del Consejo de Asuntos Exteriores también se estableció la importancia de colaborar con la OTAN y terceros estados. Este mandato del Consejo se fortaleció con el del Consejo Europeo celebrado los días 25 y 26 de junio de 2015, donde se estableció que se movilizarían todos los instrumentos de la Unión para ayudar a la prevención de amenazas híbridas¹³⁶.

Como se contextualizó en el capítulo I, es conveniente tener en mente la diferencia entre desinformación y guerra híbrida. La guerra híbrida, según la definición que da la Comisión se refiere a:

“(...) the concept aims to capture the mixture of coercive and subversive activity, conventional and unconventional methods (i.e. diplomatic, military, economic, technological), which can be used in a coordinated manner by state or non-state actors to achieve specific objectives while remaining below the threshold of formally declared warfare. There is usually an emphasis on exploiting the vulnerabilities of the target and on generating ambiguity to hinder decision-making processes. Massive disinformation campaigns, using social media to control the political narrative or to radicalise, recruit and direct proxy actors can be vehicles for hybrid threats”¹³⁷.

Dentro de los métodos para una guerra híbrida sin duda se encuentra la desinformación, pues los artífices de la amenaza híbrida pueden recurrir a la propagación sistemática de la misma, incluso a través de los medios de comunicación, para desestabilizar la sociedad del país de destino y originar cambios en la Opinión Pública.

En la comunicación conjunta se propusieron 22 medidas, entre las que destaca la tercera por referirse a la desinformación:

“Action 3: The High Representative will explore with Member States ways to update and coordinate capacities to deliver proactive strategic communications and optimise use of media monitoring and linguistic specialists”¹³⁸.

La comunicación estratégica recogida en la tercera medida se basaba en la necesidad de tener una reacción coordinada y eficaz a las amenazas híbridas en términos de propagación de la desinformación. El objetivo era dar respuestas rápidas y concienciar a la ciudadanía de los riesgos de estos ataques, creando así una resiliencia social a las amenazas. Al tratarse de un fenómeno tan difuso y complicado de rastrear, la colaboración de los Estados y la Comisión permitía generar sinergias y compartir experiencias entre diferentes instituciones.

Dentro de las características que debía tener esta comunicación estratégica la Comisión destaca:

- Pleno uso de redes sociales,
- Uso de medios de comunicación tradicionales,
- Uso de medios sonoros, audiovisuales y en línea,
- Control de los idiomas de los países pertinentes,

133 COMISIÓN EUROPEA. Fact sheet. FAQ: Joint Framework on countering hybrid threats. 2016. MEMO-16-1250. [En línea] Último acceso: 04/06/2019. Disponible en: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1250_en.pdf

134 *Ibid*

135 *Ibid*

136 CONSEJO EUROPEO. European Council meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions. EUCO 22/15. 2015. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21717/euco-conclusions-25-26-june-2015.pdf>

137 COMISIÓN EUROPEA. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Joint Framework on countering hybrid threats. A European Union response. 2016. [En línea] Último acceso: 29/05/2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018> p. 2

138 *Ibid*. p. 5.

- Coordinación con los Estados miembros y sus redes de comunicación estratégica para dar respuestas coordinadas¹³⁹.

En este documento de 2016 se culmina el planteamiento que se había empezado a esbozar en las declaraciones y escritos de 2015: la desinformación era una amenaza exterior que debía ser tratada como riesgo estratégico, sobre todo, procedente de Rusia. Todo este desarrollo conceptual se inspira directamente en la declaración hecha por Juncker al inicio de su presidencia en 2014: “*Need to work on a stronger Europe when it comes to security and defence*”¹⁴⁰. Esta idea de blindar la Unión frente a ataques extranjeros, se plasma en la comunicación conjunta de 2016 sobre amenazas híbridas y sienta las bases para considerar la desinformación como un elemento de la nueva guerra del siglo XXI.

Otra de las consecuencias de esta comunicación conjunta fue la creación de la Célula de Fusión contra las amenazas híbridas de la UE en 2016, que se integró en la estructura existente de la EU INTCEN¹⁴¹. Esta célula fue concebida para recibir análisis clasificados e información en abierto sobre amenazas híbridas, con especial énfasis en la cooperación de los Estados miembros¹⁴². Por lo tanto, la célula de análisis unificaba la investigación y potenciaba la cooperación en información y detección, con un control unificado para todos los Estados. Esta iniciativa trataba de simplificar los procesos y potenciar las capacidades.

Las iniciativas que emanan de la comunicación conjunta sobre amenazas híbridas afectan el trato que se da a la desinformación, dado que la Comisión y la Alta Representante la han incluido dentro de las posibles estrategias usadas en los ataques híbridos. Por ello, es necesario tener en cuenta esta célula de fusión de la UE dentro del organigrama comunitario de lucha contra la desinformación.

Asimismo, otra consecuencia de este documento fue la creación en 2017 del Centro Europeo de Excelencia contra las amenazas híbridas (*Hybrid CoE*), con sede en Helsinki, Finlandia, en colaboración con la OTAN. Se trata de un centro de conocimientos especializados que apoyan los esfuerzos de los países para mejorar las capacidades civiles y militares para hacer frente a las amenazas híbridas¹⁴³. Aunque los países que participan actualmente en el CoE no son todos los de la OTAN o la UE, sí que asesora a ambas instituciones y permite la entrada a cualquier país miembro de ellas. Actualmente los estados dentro del CoE son: Austria, Alemania, Canadá, Chipre, Dinamarca, Estonia, España, Estados Unidos, Finlandia, Grecia, Letonia, Lituania, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia¹⁴⁴.

Aunque este centro no sea parte de la Unión Europea en sí, ni se encargue de la estrategia de modo directo, sí que conviene tener en cuenta su creación (con iniciativa comunitaria y de la OTAN) y también el tipo de análisis que produce, en el que liga la desinformación a la geoestrategia y seguridad, como por ejemplo en el Análisis estratégico de mayo de 2019: *Strategic Analysis 2/2019: Combating the manipulation of information – a French case*¹⁴⁵, en el que se habla del marco legal para combatir las *fake news* y también de la violación de la soberanía de los Estados que suponen estos ataques.

Este proceso de reacción institucional y colectiva a las amenazas híbridas influyó en el clima general de percepción y reacción contra el fenómeno informativo. Dado que las *fake news* eran una herramienta más de esa guerra híbrida, su control también estaba implícitamente dentro de la estrategia general. Por eso, como se indicó al inicio del capítulo, a pesar de ser un fenómeno puramente comunicativo no se trató como tal desde las instituciones europeas.

139 Ibid

140 JUNCKER, J.C. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. European Commission. 2014. [En línea] Último acceso: 27/05/2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_en

141 El centro de Inteligencia y de Situación de la Unión Europea es el órgano de inteligencia de la Unión Europea. Desde enero de 2011 está integrado en el Servicio Europeo de Acción Exterior.

142 JUNCKER, J.C. A New Start for Europe... *op. cit.*, Nota al pie 140. p. 4.

143 HYBRID COE. About Hybrid CoE. [En línea] Último acceso: 26/04/2019. Disponible en: <https://www.hybridcoe.fi/what-is-hybridcoe/>

144 Ibid.

145 GUILLAUME, M. Strategic Analysis 2/2019: Combating the manipulation of information – a French case. The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. 2019. ISBN 978-952-7282-19-9

2.3. Consecuencias ontológicas de la visión estratégica de la desinformación

Federica Mogherini vio la importancia de la comunicación estratégica para responder de modo efectivo a los ataques híbridos provenientes de Rusia. Fue un momento de frenesí colectivo en varios Estados e instituciones por lo inesperado de los ataques y por el profundo calado de sus efectos en la sociedad. La Unión Europea hasta entonces se había visto a sí misma como un remanso de relativa paz internacional, como una institución moral que no entraba en las contiendas políticas de los Estados. El problema fue que Rusia apeló directamente a su integridad y hegemonía, y no se vio otra salida que responder y crear las estrategias adecuadas para prevenir. Quizá uno de los grandes fallos de la UE en ese momento fue tener la ingenuidad de pensar que no iba a ser objeto de ataques directos, a pesar de lo convulso que estaba el entorno internacional.

La Unión Europea había intentado definir su presencia en el mundo a través del poder normativo: ser capaz de definir conceptos y liderar moralmente en el entorno internacional. Para conseguir esto, debía representar a todos sin antagonismo, de modo humilde¹⁴⁶. Esta situación de aparente neutralidad se vio cuestionada cuando la UE tuvo que responder a los ataques de Rusia y establecer una estrategia defensiva en varios ámbitos amenazados por la guerra híbrida. Según Wagnsson y Hellman, las decisiones tomadas por Mogherini desde 2015 alejaban a la UE de ese ideal de neutralidad, pues había perdido la capacidad de reflexión y el poder normativo¹⁴⁷. Por lo tanto, lo que se plantea con la crisis de la desinformación no es solo la estrategia que puede o no puede seguir la Comisión, sino también qué Unión Europea va a resultar una vez que se implementen todas las estrategias.

La noción de “*Ethical power Europe*” (EPE) es vista por muchos como una contradicción teórica en los tiempos actuales, de lo que “es” la UE a lo que “hace”: pues supondría alejarse de rol meramente representativo y modélico que la Unión ha defendido para adoptar uno más activo en seguridad y defensa¹⁴⁸.

Es importante tener en cuenta también la narrativa detrás de todas estas acciones, es decir, lo que significaban esas acciones europeas para otros Estados miembros y para los ciudadanos. Como se vio en el capítulo I, la aproximación de la UE a los antiguos países satélites de la URSS fue un desafío para Rusia y su área de influencia. Muchas veces, las intenciones de las políticas europeas se quedaron en objetivos ambiciosos sin cumplir¹⁴⁹.

La irrupción de la UE en la guerra de la información (*information war discourse*) ha podido dañar su imagen exterior de potencia normativa, e incluso moral, pues ha tenido que equiparar sus estrategias a las de los Estados convencionales, como Estados Unidos¹⁵⁰. El método elegido para contrarrestar los ataques de desinformación fue directo: tanto el nombre del servicio creado por el Servicio de Acción Exterior (*East StratCom*), como sus intenciones (contrarrestar las desinformaciones pro-Kremlin) apelaban directamente al “enemigo a batir”. Wagnsson y Hellman proponen que la estrategia de diplomacia pública podía haber sido más discreta, propia de un poder no alineado:

“There are alternatives to such ‘aggressive othering’. The EU could represent the self without contrasting it with the other; by promoting the image of the EU as a strong union with half a billion people that the High Representative (Mogherini, 2016g) wishes to promote by ways of public diplomacy ‘as the greatest, the greatest economy in the world, and the greatest market in the world; as the biggest humanitarian donor and the biggest development actor; and a strong and responsible security provider. Always, always working for peace’¹⁵¹.

146 WAGNSSON, C; HELLMAN, M. Normative Power Europe Caving In? EU under Pressure of Russian Information Warfare. *Journal of Common Market Studies* Vol 56. No 5. pp. 1161-1177. 2018. p. 1161

147 *Ibid.*

148 AGGESTAM, L. Ethical Power Europe? *International Affairs*, Volume 84, Issue 1. 2008, pp. 1-11. p. 1

149 NITOIU, C. The Narrative Construction of the European Union in External Relations. *Perspectives on European Politics and Society*, 2013. 14:2, 240-255, DOI: 10.1080/15705854.2013.785264

150 WAGNSSON, C; HELLMAN, M. Normative Power Europe... *op. cit.*, Nota al pie 146.

151 *Ibid.* p. 1162.

Por lo que en el momento de reaccionar ante la desinformación había dos opciones sobre la mesa, pero todo dependía de cómo se catalogase el “ataque”. Si iba a ser manejado por la DG COMM podía diseñarse una estrategia de comunicación corporativa, con técnicas de *storytelling* para “vender” una UE positiva y alejada de las mentiras de agentes externos. En cambio, si se encargaba al servicio exterior la comunicación estratégica, esta iba a estar ligada inexorablemente con las amenazas híbridas, y por lo tanto, la actitud sería mucho más defensiva, como de hecho ocurrió.

Hay varias críticas al lenguaje y los comentarios valorativos del *East StratCom Task Force*, incluso por parte del Parlamento Europeo. En concreto, el Parlamento en la resolución 2016/2030 de 23 de noviembre establece en el apartado 43:

“Notes that the Disinformation Review published by the East StratCom Task Force has to meet the standards provided for in the IFJ Declaration of Principles on the Conduct of Journalists; emphasises that the review must be drafted in an appropriate manner, without using offensive language or value judgments; invites the East StratCom Task Force to revisit the criteria used for drafting the review”¹⁵².

Esta aproximación a las relaciones exteriores de la UE podía ir en contra de su poder normativo o poder blando. Según Joseph Nye, quien teorizó el concepto de poder blando en 1990, la eficacia del poder blando puede derivar de tres vías: cultura, valores políticos y política exterior (cuando es vista como legítima por otros)¹⁵³. La UE, para continuar siendo un poder blando o potencia moral, debía evitar las dicotomías y los discursos polarizados de nosotros vs. ellos, tan comunes en las construcciones nacionales a nivel estatal¹⁵⁴.

La impresión que dan las primeras decisiones sobre comunicación estratégica es que fueron precipitadas y sin reflexión, por lo que no se puede inferir una actitud clara por parte de los dirigentes de las instituciones de cambiar la imagen pública de la UE. Eso sí, tratándose de un ataque claro a la integridad de la Unión, la imagen proyectada de esta no debía ser distinta de la de una institución protegiéndose de un ataque exterior.

3. Cambios en la estrategia de la UE a partir de 2017

Una vez superado el primer estadio de la reacción a la desinformación, la Comisión Europea comenzó a ajustar y aclarar algunos de sus principios de lucha contra este fenómeno. En esta segunda fase la Comisión intentó ampliar el horizonte de la percepción del problema y no verlo simplemente desde la perspectiva de amenaza híbrida.

Si el *East Strategic Communication Task Force* del EEAS fue el primer paso del proyecto, a partir de 2016 surgieron otras iniciativas interesantes, como “la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo sobre plataformas en línea y mercado único digital”¹⁵⁵, publicada en mayo de 2016. La Comisión vio la necesidad de regular Internet y las plataformas online en el ámbito comunitario y establecer una normativa común a los 28 Estados miembros. Asimismo, dentro de los principios detallados en el texto se exigía la protección de valores fundamentales a través de una conducta responsable de las plataformas¹⁵⁶.

Dado que muchos de los contenidos de desinformación se propagan por redes sociales, es interesante evaluar los avances de la Comisión en legislación y responsabilidad de estas plataformas, que actúan como intermediarias entre las fuentes y el público.

152 PARLAMENTO EUROPEO. Resolution of 23 November 2016 on EU strategic communication to counteract propaganda against it by third parties (2016/2030(INI)). 2016. [En línea] Último acceso: 25/05/2019. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0441_EN.html?redirect

153 NYE, J.S. Think Again: Soft Power. Foreign Policy. 2006. [En línea] Último acceso: 27/05/2019. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2006/02/23/think-again-soft-power/>

154 WAGNSSON, C; HELLMAN, M.. Normative Power Europe... *op. cit.*, Nota al pie 146. p. 1164

155 COMISIÓN EUROPEA. Las plataformas en línea y el mercado único digital Retos y oportunidades para Europa. COM(2016) 288. 2016. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0288&from=EN>

156 *Ibíd.* p. 6.

Noviembre de 2017 fue el momento de más actividad respecto a la desinformación ya que, desde el mandato del Consejo de 2015, con el establecimiento de la *Task Force* en el Servicio de Acción Exterior, no había habido apenas novedades.

Aunque sí que hay ejemplos de novedades y reuniones, estas rozaban la desinformación sin apelar directamente a ella. Es decir, tanto las amenazas híbridas como la regulación de las plataformas en línea estaban relacionadas con la desinformación (Mercado Único), y por lo tanto sí había habido algunos avances relacionados en el ámbito del marco teórico y la regulación de los canales de distribución. En 2017, sin embargo, se puso en marcha una consulta pública y se creó un grupo de expertos de alto nivel. Estas dos propuestas tenían un objetivo claro: conocer profundamente el problema y sus implicaciones para poder desarrollar una estrategia europea clara y eficaz.

3.1. Consulta pública

La consulta pública fue una propuesta de la Comisión para recoger las opiniones de todas las partes afectadas por la desinformación en la UE, para así buscar soluciones efectivas. Otro de los objetivos era racionalizar las medidas de la Unión y de los Estados miembros con base en la información recibida¹⁵⁷. Esta consulta fue liderada por la Dirección General de Redes de Comunicación, Contenidos y Tecnologías, el departamento responsable en la Comisión de desarrollar un mercado único digital en Europa, que a su vez participa en el desarrollo de políticas de asuntos exteriores y seguridad, entre otras¹⁵⁸.

La consulta estuvo activa desde el 13 de noviembre de 2017 hasta el 23 de febrero de 2018. Había dos tipos de cuestionarios: uno dirigido a los ciudadanos y otro a las personas de los ámbitos legal y periodístico que pudieran reflejar su experiencia profesional en *fake news* y desinformación en línea, cada uno pudiendo responder en el idioma comunitario de preferencia¹⁵⁹. Todo este proceso estaba englobado dentro del Mercado Único Digital, por lo que, como se ha comentado antes, también el mercado online estaba muy relacionado con el fenómeno de la desinformación. El objetivo era conseguir información sobre:

- Definición de información falsa y su propagación en línea;
- Evaluación de las medidas tomadas por las plataformas, compañías informativas y sociedades civiles para paliar la desinformación en línea;
- Futuras acciones para reforzar la calidad de la información y prevenir la difusión de desinformación en línea¹⁶⁰.

La consulta recibió 2986 respuestas, de las cuales 2784 fueron de ciudadanos y 202 de organizaciones legales y periodísticas. Los países más involucrados en la respuesta fueron Bélgica, Francia, Reino Unido, Italia y España, seguidos de Lituania, Eslovaquia y Rumanía¹⁶¹.

Entre las conclusiones que la Comisión Europea destacó de esta consulta se encuentra, sobre todo, la percepción que estos colectivos tenían de la desinformación:

*“There is a common perception amongst all respondents that fake news in general are highly likely to cause harm to society, in particular in areas such as political affairs, immigration, minorities and security”*¹⁶².

El método más valorado por las organizaciones para contrarrestar este fenómeno era el *fact-checking*, aunque muchos pensaban que las plataformas en línea no ayudaban a los ciudadanos a contrarrestar la información antes de compartirla, y que la efectividad de los *fact-checkers* era limitada si no se

157 COMISIÓN EUROPEA. Public Consultation on Fake News and Online Disinformation. 2017. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>

158 COMISIÓN EUROPEA. Responsibilities DG Communications Networks, Content and Technology. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/departments/communications-networks-content-and-technology_en

159 COMISIÓN EUROPEA. Public Consultation... *op. cit.*, 157.

160 COMISIÓN EUROPEA. Synopsis report of the public consultation on fake news and online disinformation. 2018. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/synopsis-report-public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>

161 *Ibid.*

162 *Ibid.*

complementaba con otras medidas¹⁶³. A pesar de la necesidad de parar la desinformación antes de su difusión, los que respondieron a la consulta también subrayaron la importancia de respetar los derechos fundamentales como libertad de expresión y la necesidad de evitar la censura a toda costa¹⁶⁴. Este deseo de respetar *a priori* las libertades relacionadas con la comunicación complicaba la implementación de legislación aplicable en estos casos; de hecho, los consultados preferían un modelo multiparticipativo, multidimensional y autorregulado¹⁶⁵.

Otro tema que surgió en esta consulta fue la necesidad de incrementar y potenciar la alfabetización mediática. Las audiencias debían saber cómo manejar los medios de comunicación con capacidades críticas y creativas para discernir correctamente. Los ciudadanos de todas las edades y profesiones debían tener esta base pedagógica en medios de comunicación, así como los periodistas. De este modo, con la alfabetización mediática global se trataba de asegurar el acceso público al periodismo contrastado para generar una Opinión Pública fuerte y plural¹⁶⁶.

Esta consulta es interesante sobre todo por dos aspectos: la percepción mediática del asunto y la libertad individual como problema y como solución. En primer lugar, la consulta ciudadana no hace referencia a amenazas externas ni híbridas, sino que habla de la sociedad de la información y de la Opinión Pública de calidad, algo importante para una democracia. Esto apunta en una línea distinta pero complementaria a los esfuerzos hechos por la Comisión y la Alta Representante de la Comisión hasta la fecha, que habían ido más enfocados a contrarrestar la amenaza rusa desde un punto de vista geoestratégico. En segundo lugar, la referencia a la libertad individual y los derechos fundamentales es importante de cara a posibles soluciones. La lucha contra la desinformación no puede implicar ni censura previa ni bloquear la libertad de expresión, es decir, debe ser contrarrestada respetando el hecho de que, ante la duda, primará antes la libertad de exponer un hecho mal contextualizado que su prohibición.

Relacionado con esto, la Comisión, en el Coloquio Anual de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2018, centrado en la discusión sobre la democracia, concluyó:

*“We will look at opportunities and challenges brought about by digitalisation for an informed, fair and pluralistic democratic debate and discuss the negative impact of propaganda”*¹⁶⁷.

3.2. Eurobarómetros: la preocupación ciudadana por la desinformación

En 2016 la Comisión Europea realizó un Eurobarómetro sobre el pluralismo en los medios de comunicación, el antecedente más reciente y relacionado con el de 2018 sobre desinformación. En 2016 solo un 53% consideraba que los medios de comunicación ofrecían información fiable y un 57% afirmaba que los medios estaban influenciados por presiones políticas y económicas¹⁶⁸.

El 12 de marzo de 2018 se presentaron los resultados del Eurobarómetro sobre *fake news* y desinformación en línea, realizado vía telefónica en febrero de ese mismo año en todos los Estados miembros a un total de 26576 ciudadanos (mayores de 14 años). Los resultados de esta encuesta son complementarios a los de la Consulta Ciudadana y aportan además la visión de personas que, probablemente, estaban menos comprometidas con el problema que aquellas que contestaron la Consulta Ciudadana de manera voluntaria. Los resultados, aun así, muestran una gran preocupación sobre la difusión de la desinformación en la Unión, ya que el 83% de los encuestados declaró que la desinformación era un

163 Ibid.

164 Ibid.

165 Ibid.

166 Ibid.

167 COMISIÓN EUROPEA. 2018 Annual Colloquium on Fundamental Rights. 2018. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/events/annual-colloquium-fundamental-rights/2018-annual-colloquium-fundamental-rights-2018-nov-26_en

168 COMISIÓN EUROPEA. *Fomento del pluralismo de los medios de comunicación y de la democracia: la Comisión acoge el segundo coloquio anual sobre derechos fundamentales*. IP/16/3690. 2016. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3690_es.htm

peligro para la democracia¹⁶⁹. Este tipo de preguntas se denominan PMI (Pregunta más importante) y tratan de conocer cuál es el problema más relevante al que se enfrenta una sociedad. Según la teoría de la *agenda setting*¹⁷⁰, esta pregunta se responde también a través de los temas que han tenido más cobertura mediática¹⁷¹.

Algunas de las conclusiones que la Comisión extrajo de esta consulta son las siguientes:

- Percepción de los medios tradicionales como la forma de información más fiable: radio (70%), televisión (66%) y periódicos impresos y revistas (63%);
- Un 37% estaba expuesto diariamente a desinformación y un 71% pensaba que era capaz de identificarla;
- 85% percibía la desinformación como un problema en su país y un 83% como un problema para la democracia en general;
- Los principales responsables para parar su difusión eran: periodistas (45%), autoridades nacionales (39%) y los directivos de prensa y televisión (36%)¹⁷².

En los resultados de la encuesta no se percibe un consenso claro sobre quién tiene la responsabilidad y el poder para frenar este fenómeno. Además de los tres grupos que la Comisión destaca en sus conclusiones (periodistas, autoridades nacionales y directivos de medios), algunos ciudadanos también señalaron las plataformas sociales y a los propios consumidores. Por esto, desde el punto de vista del público, y con base en los resultados, las acciones coordinadas¹⁷³ entre todos los grupos involucrados son necesarias para frenar este fenómeno.

3.3. Grupo de expertos de alto nivel

El 13 de noviembre de 2017 la Comisión anunció nuevas medidas para luchar contra la desinformación: la consulta pública ya explicada y un Grupo de Expertos de Alto Nivel. En noviembre se abrió el plazo para presentar candidaturas para este grupo, que finalmente se constituyó en enero de 2018¹⁷⁴. El grupo de expertos iba a estar auspiciado por la Dirección General para redes de Comunicación, Contenidos y Tecnología.

Finalmente, a mediados de enero de 2018 la Comisión Europea anunció la composición del Grupo de Expertos de Alto Nivel (*“the HLEG”*), formado por 39 profesionales de diferentes ámbitos. Estas personas iban a pensar y proponer estrategias para prevenir las campañas de desinformación, liderados por Madeleine de Cock Buning (profesora de Economía Digital y Social y presidenta de la junta ejecutiva de la Autoridad Holandesa de Medios). Los expertos provenían de compañías de tecnología, académicos, medios de comunicación, plataformas de redes sociales, periodistas y sociedad civil¹⁷⁵.

Uno de los retos a los que se enfrentaba este grupo era conseguir un control que no minara el derecho a la libertad de expresión.

169 COMISIÓN EUROPEA. Final results of the Eurobarometer on fake news and online disinformation. 2018. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-results-eurobarometer-fake-news-and-online-disinformation>

170 Teoría de la Agenda Setting: o “teoría de la fijación de la agenda” defiende que los medios de comunicación de masas tienen mucha influencia en el público y determinan el interés informativo de un acontecimiento con base en la cobertura que le den.

171 HERNÁNDEZ, M. La selección de temas sobre la Unión Europea en los medios de comunicación españoles. Estudio de campo de primer nivel de la teoría de la Agenda Setting. Revista Científica de Información y Comunicación, 15, pp. 251 – 285. 2018. E- ISSN: 2173-1071. P. 276

172 COMISIÓN EUROPEA. Final results of the Eurobarometer... *op. cit.*, Nota al pie 169.

173 COMISIÓN EUROPEA. Flash Eurobarometer 464 report. Fake news and disinformation online. 2018. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/su_rveyky/2183

174 COMISIÓN EUROPEA. Próximas medidas contra las noticias falsas: la Comisión crea un grupo de expertos de alto nivel y pone en marcha una consulta pública. IP/17/4481. 2017. Último acceso: 29/05/2019. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4481_es.htm

175 HIGH LEVEL GROUP ON FAKE NEWS. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. Comisión Europea. 2018 DOI: 10.2759/739290. [En línea] Último acceso: 30/04/2019. Disponible en: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6ef4df8b-4cea-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>

Su función era aconsejar a la Comisión sobre todos los temas relacionados con noticias falsas y su propagación a través de los medios tradicionales y las redes sociales, así como posibles formas de manejar sus consecuencias sociales y políticas. El grupo redactó un informe en el que se definían buenas prácticas y las respuestas más adecuadas, teniendo en cuenta unos principios generales. Esta base teórica-conceptual otorgaba un marco de acción a la Comisión para valorar el fenómeno, y a partir de él poder profundizar en sus efectos¹⁷⁶.

El informe sobre desinformación que se encargó a este grupo de expertos fue publicado el 30 de abril de 2018, bajo el título: “*A multi-dimensional approach to disinformation*”. El documento estaba auspiciado por la Comisión, pero esta no se hacía responsable del enfoque de los expertos.

Mariya Gabriel, Comisaria de Economía y Sociedad Digital, en el prefacio del informe dijo que gracias a él se podrían implementar políticas para enfrentar mejor el reto de la desinformación y motivar un debate libre, democrático, plural, social y económico en Europa¹⁷⁷. Otro aspecto importante de esta declaración inicial es que la Comisaria subraya la especial atención que se tendrá al respecto por los valores fundamentales de la Unión, como libertad de expresión, pluralismo mediático y libertad de prensa, etc., así como la promoción de la alfabetización mediática en el área comunitaria a todos los niveles. Además, Gabriel también señala el deseo de promover un ecosistema mediático transparente y veraz, con periodistas y usuarios empoderados¹⁷⁸.

La declaración política de la comisaria Gabriel es el único aspecto que puede llegar a comprometer las futuras decisiones de la Unión Europea en materia de desinformación, pues habla en nombre de la Comisión en los ámbitos que lidera su división. En gran parte asume las conclusiones del informe, ya que habla de aproximación multidimensional y refleja en su introducción los principios que estructuran el informe:

(...) four principles underlie my endeavor: transparency so that citizens have clear information about news sources and funding; diversity of information both online and offline because this fuels critical judgement; credibility of information must be obvious to citizens; and inclusivity as there can be no long term, sustainable solution without commitment from all the parties involved”¹⁷⁹.

La aproximación de este grupo de expertos por lo tanto es teórica, pero muestra la preocupación de la Comisión por definir su alcance y establecer el modo más adecuado de enfrentarlo. El hecho de que la Comisión lidere esta reflexión desde el punto de vista mediático es un gran avance, teniendo en cuenta el recorrido previo más enfocado a la estrategia y la política exterior. Como explica Madeleine de Cock Buning, se trata de la primera vez que las partes interesadas se ponían de acuerdo en los pasos que dar para proporcionar a los ciudadanos información fiable¹⁸⁰.

Es interesante la frontera que dibujan estos autores a la hora de luchar contra la desinformación; desde la irrupción de este fenómeno en el ecosistema mediático ha habido mucha confusión sobre qué entra y qué no bajo el paraguas de la desinformación. El informe, desde un principio, basó su análisis en una consideración previa: la desinformación como un fenómeno que va más allá de las *fake news*¹⁸¹. El término *fake news*, según el grupo de expertos, podía llevar a simplificaciones de una realidad muy amplia. La desinformación “abarca todos los tipos de información falsa, imprecisa o engañosa, diseñada, presentada y promocionada para dañar al público o para obtener beneficio”¹⁸². Además de definir la desinformación, también concretaba lo que no es desinformación:

“No incluye asuntos relacionados con la creación y difusión online de contenido ilegal (difamación, discurso de odio, incitaciones a la violencia), que son sujetos de medidas regulatorias de la UE o las legislaciones

176 COMISIÓN EUROPEA. Próximas medidas contra las noticias falsas... *op. cit.*, Nota al pie 174.

177 HIGH LEVEL GROUP ON FAKE NEWS. Report of the independent High... *op. cit.*, 175.

178 *Ibíd.*

179 *Ibíd.*

180 *Ibíd.* p. 3.

181 *Ibíd.*

182 Traducción de la autora. En: HIGH LEVEL GROUP ON FAKE NEWS. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. [En línea] Último acceso: 30/04/2019. Disponible en: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6ef4df8b-4cea-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>

nacionales. Tampoco incluye otras formas de distorsión deliberada pero no engaños de los hechos, como la sátira o la parodia”¹⁸³.

Este giro semántico es importante a la hora de enfrentar el fenómeno. En el entorno académico llevaba un tiempo siendo tema de debate, y de hecho, uno de los impulsores de esta diferenciación, Rasmus Kleis Nielsen¹⁸⁴, fue uno de los 39 expertos del Grupo de Alto Nivel. Por lo que no es de extrañar que denominar “desinformación” al fenómeno fuera una de las primeras apreciaciones del informe. Es importante partir del mismo marco conceptual para poder guiar a los lectores por el documento.

Por otro lado, no es de extrañar que la Unión Europea se sumara a la tónica general terminológica. Ese mismo año la UNESCO editó una guía para periodistas en la que hacía la misma reflexión:

“It avoids assuming that the term ‘fake news’ has a straightforward or commonly understood meaning. This is because ‘news’ means verifiable information in the public interest, and information that does not meet these standards does not deserve the label of news. In this sense then, ‘fake news’ is an oxymoron which lends itself to undermining the credibility of information which does indeed meet the threshold of verifiability and public interest – i.e. real news”¹⁸⁵.

3.3.1. Líneas generales del informe

El informe dio propuestas de soluciones a corto y largo plazo para contrarrestar la desinformación. Las respuestas estaban basadas en cinco pilares diseñados para:

- Reforzar la transparencia de las noticias en línea, promoviendo un intercambio adecuado y compatible con la privacidad de los datos,
- Promover la alfabetización mediática e informativa para contrarrestar la desinformación y ayudar a los usuarios a navegar en el entorno digital,
- Desarrollar herramientas para empoderar a los usuarios y a los periodistas para abordar la desinformación y fomentar una relación positiva con las tecnologías de la información,
- Salvaguardar la diversidad y sostenibilidad del entorno mediático europeo y
- Promover la investigación continua sobre el impacto de la desinformación en Europa para evaluar medidas y ajustar respuestas¹⁸⁶.

Las propuestas apelaban directamente a ciudadanos, medios y plataformas, gobiernos y mundo académico, sobre todo incrementando la calidad informativa para el buen funcionamiento del ecosistema mediático, principal damnificado por los efectos de la desinformación.

3.3.2. Efectos y temas abiertos

El informe trata de modo directo algunos de los temas más delicados que rodean al fenómeno de la desinformación. Por ejemplo, constata el hecho de que también los políticos pueden generar desinformación, incluso desde dentro de la Unión Europea. Esta afirmación aleja el “fantasma ruso” y abre la puerta a una multiplicidad de “enemigos” a batir. Debido a que hay una gran variedad de actores desinformadores, la estrategia defensiva, casi militar, no es válida. Como afirman en el informe:

“Disinformation is a multifaceted problem, does not have one single root cause, and thus does not have one single solution”¹⁸⁷.

Los expertos utilizan varias fuentes de información, sobre todo de organizaciones internacionales como la ONU, que en 2017 realizó una declaración conjunta sobre derechos humanos internacionales

183 Traducción de la autora. En: HIGH LEVEL GROUP ON FAKE NEWS. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. [En línea] Último acceso: 30/04/2019. Disponible en: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6ef4df8b-4cea-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>

184 KLEIS NIELSEN, R; GRAVES, L. “News you don’t believe”... *op. cit.*, Nota al pie 1.

185 IRETON, C; POSETTI, J ed. Journalism, ‘Fake news’ & Disinformation... *op. cit.*, Nota al pie 2.

186 HIGH LEVEL GROUP ON FAKE NEWS. Report of the independent High... *op. cit.*, 175. pp .5-6.

187 *Ibíd.* p. 11.

y desinformación (“*Joint declaration on Fake News, Disinformation and Propaganda*”¹⁸⁸) junto con la OSCE¹⁸⁹ y la OAS¹⁹⁰.

3.3.3. Recomendaciones finales

En las recomendaciones del grupo de expertos para el medio largo plazo es interesante sobre todo ver lo que afecta directamente a la Comisión. En lo que respecta al corto-medio plazo, los expertos consideran que la Comisión debería:

- Facilitar la creación de una Coalición anti-desinformación formada por varios integrantes, y facilitar un Código de Buenas Prácticas para evaluar su efectividad;
- Considerar nuevas iniciativas políticas para mejorar la evaluación de las medidas;
- Apoyar la creación de Centros Europeos para la investigación en desinformación a nivel nacional para buscar desinformación en el entorno mediático, y sobre todo financiar la creación de un Centro de Excelencia equipado con todo lo necesario para proporcionar una red adecuada a los centros nacionales;
- Apoyar la innovación en proyectos mediáticos para animar a los periodistas en su lucha contra la desinformación¹⁹¹.

Para el largo plazo, el informe anima a la Comisión a seguir las siguientes iniciativas:

- Promover la alfabetización mediática, incluyendo intercambio de buenas prácticas entre profesores, con especial atención a ciertas regiones (Países Bálticos, Europa del Este...);
- Promover las colaboraciones, sobre todo entre los más jóvenes, para construir una Europa más amplia con alternativas informativas para diferentes edades y grupos demográficos;
- Aumentar la financiación para el periodismo de calidad, incluyendo colaboraciones transfronterizas y periodismo de datos;
- Asegurar que hay suficientes recursos para promover la investigación y la innovación, para modernizar redacciones y crear servicios mediáticos en línea;
- Guiar a los Estados miembros para que financien de modo adecuado al sector mediático¹⁹² (A través del control que la Comisión ejerce sobre la financiación a través del artículo 107 del TUE).

Asimismo, en las conclusiones también se atribuirían responsabilidades para los Estados miembros, las plataformas, los usuarios y los medios de comunicación.

A lo largo del informe no se menciona ni una vez la palabra “Rusia” y la mención al “Este” solo se hace para subrayar la especial vulnerabilidad de los países de esa zona respecto a la desinformación y la necesidad de ser más cuidadosos con su entorno mediático. Cuando se habla de amenaza, se hace para referirse a la amenaza que supone la desinformación para la democracia¹⁹³, pero en ningún caso de la amenaza híbrida que tanto se mencionó durante la etapa anterior de la Comisión (*East StratCom*).

Con este informe parece que se supera finalmente la etapa inicial de reacción post-crisis de Ucrania y se empieza a ver el problema como un fenómeno mediático, una herramienta más que puede usar cualquier actor para cualquier causa.

188 UN, OSCE, OAS. Joint Declaration on “Fake News,” Disinformation and Propaganda. Último acceso: 29/05/2019. Disponible en: <http://www.osce.org/fom/302796?download=true>

189 Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

190 Siglas en inglés para Organización de Estados Americanos.

191 HIGH LEVEL GROUP ON FAKE NEWS. Report of the independent High... *op. cit.*, 175. p .36.

192 *Ibíd.*

193 *Ibíd.* p. 10.

3.4. Código de buenas prácticas

El 26 de abril de 2018, dentro de la estrategia de combate de la desinformación en línea, la Comisión propuso un conjunto de medidas a nivel de la Unión Europea. El contexto en el que se decidió establecer estos códigos de buenas prácticas estaba muy marcado por la reciente filtración de datos a Cambridge Analytica. Esta empresa privada combinaba la minería de datos con la comunicación estratégica en campañas electorales, es decir, “microfocalizaba” anuncios y propaganda electoral sirviéndose de la segmentación y los perfiles de los usuarios en redes sociales¹⁹⁴. Este escándalo no estaba solo relacionado con la protección de datos (se incrementó mucho la legislación para proteger la información de los usuarios a partir de este momento), sino que también sirvió para ver el alcance y fuerza que podía tener una campaña de desinformación si juntaba minería de datos, comunicación estratégica y medias verdades.

Por todo esto, la Comisión vio la necesidad de proteger de modo efectivo los procesos electorales, la seguridad y los valores europeos¹⁹⁵. En total se destacaron ocho medidas, dirigidas a diferentes actores involucrados, que podían servir para frenar la difusión de este fenómeno: un código de buenas prácticas, una red europea de verificadores de información, una plataforma europea en línea segura sobre desinformación, refuerzo de la alfabetización mediática, apoyo a los Estados miembros para asegurar la resiliencia de las elecciones, promoción de sistemas voluntarios de identificación electrónica, apoyo a una información plural y de calidad y, por último, una política de comunicación estratégica coordinada¹⁹⁶.

De estas ocho medidas, algunas son recomendaciones que ya estaban siendo implementadas o habían sido percibidas como necesarias antes, como el apoyo a los Estados (destacada en el informe de expertos sobre desinformación) o el apoyo a una información plural y de calidad. Sin embargo, otras medidas no habían sido aplicadas de modo claro o no habían tenido un mandato específico de la Comisión para desempeñarse. Entre estas destaca el código de buenas prácticas a nivel europeo. La Comisión dio tres meses a las plataformas en línea para desarrollar un código común para:

- “Garantizar la transparencia sobre los contenidos patrocinados, en particular la publicidad de carácter político, así como restringir las opciones de determinación de un objetivo para ese tipo de publicidad y reducir los ingresos de los vectores de desinformación;
- proporcionar una mayor claridad sobre el funcionamiento de los algoritmos y permitir la verificación por terceros;
- hacer que resulte más fácil para los usuarios encontrar y acceder a fuentes distintas de noticias que representen otros puntos de vista;
- introducir medidas para identificar y cerrar cuentas falsas y combatir el problema de los «zombis»;
- capacitar a los verificadores de información, los investigadores y las autoridades públicas para controlar permanentemente la desinformación en línea”¹⁹⁷.

Es interesante cómo la Comisión rehúye la censura o una legislación dura sobre este asunto, y trata de crear un código ético de autorregulación. Al hacer esto hace partícipes del problema a las plataformas, dándoles una clave para solucionarlo, pero sin quitarles responsabilidad.

Para apoyar el código de buenas prácticas, la Comisión decidió implantar dos servicios complementarios: la red europea de verificadores de información y una plataforma europea segura en línea sobre desinformación. Estos dos servicios iban dirigidos a la previsión y al análisis posterior respectivamente, y la

194 BBC MUNDO. “5 claves para entender el escándalo de Cambridge Analytica que hizo que Facebook perdiera US\$37.000 millones en un día”. BBC. 2018. [En línea] Último acceso: 03/06/2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-43472797>

195 COMISIÓN EUROPEA. Combatir la desinformación en línea: La Comisión propone un Código de Buenas Prácticas para toda la UE. 2018. [En línea] Último acceso: 03/06/2019. Disponible en: europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3370_es.pdf

196 *Ibid.*

197 *Ibid.*

Comisión propuso la selección de los integrantes de los miembros de la Red Internacional de Verificación del Poynter Institute¹⁹⁸, Escuela de Periodismo de San Petersburgo, Florida.

Respecto al nivel político de esta propuesta, destaca la “política de comunicación estratégica combinada” entre instituciones de la Unión y los Estados miembros. Sin duda este aspecto era necesario debido a las dimensiones de la Unión y la multiplicidad de instituciones involucradas. En relación con las propuestas, la comisaria de Economía y Sociedad Digitales dio una advertencia en el caso de que estas medidas no fueran efectivas: “Seguiremos de cerca los progresos realizados y, si los resultados no fuesen satisfactorios, de aquí al mes de diciembre [de 2018] propondríamos otras medidas, en particular de carácter reglamentario”¹⁹⁹. Aunque no especificó qué tipo de regulación se podría aplicar a un fenómeno tan difusivo, donde las responsabilidades están claras, pero no el nivel de implicación de cada actor, ni la línea entre libertad de prensa, censura y desinformación.

El código de buenas prácticas incluye la definición de desinformación que había usado la Comisión en “La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo”, una comunicación conjunta de 2018, con la intención de unificar criterios sobre el fenómeno. Se refiere a ella como conjunto de información falsa o engañosa difundida para obtener beneficio económico o engañar al público, o para causar daño público y minar los sistemas democráticos y procesos políticos, así como bienes públicos, como el bienestar de los ciudadanos, el medioambiente o la seguridad²⁰⁰.

El código incluye una serie de disposiciones para cumplir con el reglamento de la UE, pues no sustituye el marco jurídico existente. Los instrumentos jurídicos en los que se basa son: la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Directiva 2000/31/CE, el Reglamento (UE) 2016/679, la Directiva 2005/29/CE, la Directiva 2006/114/CE y Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), sobre la proporcionalidad de las medidas diseñadas para limitar el acceso a los contenidos perjudiciales y su circulación²⁰¹.

La comisaria Mariya Gabriel dijo respecto a este código:

“It is an important step in tackling a problem which has become increasingly pervasive and threatens Europeans’ trust in democratic processes and institutions. This is the first time that the industry has agreed on a set of self-regulatory standards to fight disinformation worldwide, on a voluntary basis. The industry is committing to a wide range of actions, from transparency in political advertising to the closure of fake accounts and demonetisation of purveyors of disinformation, and we welcome this. These actions should contribute to a fast and measurable reduction of online disinformation. To this end, the Commission will pay particular attention to its effective implementation”²⁰².

Esta iniciativa de autorregulación por parte de las plataformas, pero alentada por la Comisión es importante, porque mantiene el respeto a los valores europeos relacionados con la libertad de expresión y la censura.

3.5. Plan de acción de la UE

El 5 de diciembre de 2018, con el objetivo de mejorar los programas establecidos en 2015, la Unión Europea realizó un Plan de Acción para proteger sus sistemas democráticos y debates públicos, así como para detener las campañas de desinformación. En la línea de todos los documentos que se habían editado

198 Ibid.

199 GABRIEL, M. En: COMISIÓN EUROPEA. Combatir la desinformación en línea: La Comisión propone un Código de Buenas Prácticas para toda la UE. Comisión Europea. 2018. [En línea] Último acceso: 03/06/2019. Disponible en: europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3370_es.pdf

200 COMISIÓN EUROPEA. La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo. 2018 [En línea] Último acceso: 10/06/2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN>

201 COMISIÓN EUROPEA. Código de buenas prácticas de la Unión en materia de desinformación. 2018. [En línea] Último acceso: 04/06/2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation_pp_2-3.

202 COMISIÓN EUROPEA. Statement by Commissioner Gabriel on the Code of Practice on Online Disinformation. 2018. [En línea] Último acceso: 04/06/2019. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-5914_en.htm

hasta el momento, la Comisión continuó subrayando la importancia de los valores democráticos en la lucha contra la desinformación:

“Freedom of expression is a core value of the European Union enshrined in the European Union Charter of Fundamental Rights and in the constitutions of Member States”²⁰³.

La Comisión, a lo largo de los tres años que estuvo tratando de determinar el marco conceptual para la desinformación, fue afinando cada vez más la definición. Se pasó de *fake news* a desinformación, y poco a poco se vio más cómo un instrumento usado por diversos actores antes que como una amenaza en sí, equiparable a actores o sujetos internacionales. El paso relevante que da en este informe es la asunción de que, a pesar de ser dañina, la desinformación es legal: “*The actions contained in this Action Plan only target disinformation content that is legal under Union or national law*”²⁰⁴.

Este informe fue encargado por el Consejo Europeo del 28 de junio de 2018 para afrontar la desinformación, incluyendo suficientes recursos para ello. De nuevo la referencia se hacía dentro del apartado de “Seguridad y defensa” y estaba enmarcado entre la amenaza nuclear y la cooperación con la OTAN²⁰⁵, por lo que, aunque la terminología se haya suavizado desde 2015, la Unión Europea sigue viendo la desinformación como un fenómeno estratégico y relacionado con la defensa.

El informe multidisciplinar del grupo de expertos reunidos en 2017 fue un gran paso a la hora de categorizar la desinformación como una herramienta del ámbito comunicacional, pero el entorno y la sensación de amenaza en el seno de la Unión no dejaron que estas ideas calaran en la visión estratégica del problema. La denominación que se dio a este fenómeno fue la de “amenaza híbrida”, pues estas actividades podían poner en riesgo la seguridad “en periodos marcados por paz relativa”²⁰⁶. El Plan de Acción, por lo tanto, incluye detección y análisis, cooperación y respuestas conjuntas entre los Estados miembros²⁰⁷.

Es interesante ver el marco que adopta la Comisión en este nuevo informe: “*The actors behind disinformation may be internal, within Member States, or external, including state (or government sponsored) and non-state actors*”²⁰⁸; por lo que a pesar de insistir con la amenaza de terceros estados, sí que asume la posibilidad de ataques internos.

El informe en líneas generales recoge todo lo que se había escrito sobre el tema en el entorno comunitario en los tres años anteriores, y también las asociaciones externas, como el Centro Europeo de Excelencia contra las amenazas híbridas (*Hybrid CoE*). Es un mapa de los esfuerzos realizados hasta esa fecha, y las recomendaciones a futuro, pero apenas hay novedades con respecto a otros informes. Centra su marco de acción en cuatro pilares, que recogen las recomendaciones previas e incluyen alguna innovación.

El primer pilar se refiere a la mejora de la detección, el análisis y la exposición a la desinformación. Tiene dos vertientes fundamentales: la investigación con herramientas digitales que permitan el análisis de datos con personal cualificado (tanto de la UE como de los Estados miembros), y la evaluación del alcance e impacto de la desinformación²⁰⁹.

El segundo pilar es el más novedoso porque estandariza la cooperación y las respuestas conjuntas a la desinformación. Este paso se concretó el 15 de marzo de 2019 con el lanzamiento del Sistema de Alerta Rápida (*RAS, rapid alert system*), que institucionalizaba la cooperación entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros²¹⁰, para incrementar capacidades, reducir esfuerzos y compartir

203 COMISIÓN EUROPEA. Action Plan Against Disinformation. 2018. [En línea] Último acceso: 04/06/2019. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/action_plan_against_disinformation.pdf p. 1.

204 *Ibid.*

205 CONSEJO EUROPEO. European Council conclusions, 28 June 2018. 2018. [En línea] Último acceso: 04/06/2019. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>

206 FREEDMAN, L; FERNÁNDEZ AÚZ, T. La guerra futura... *op. cit.*, Nota al pie 6. P. 350

207 DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. Unión Europea – Plan de lucha contra la desinformación. Gabinete de la Presidencia del Gobierno, 2018. [En línea] Último acceso: 16/03/2019. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/uni%C3%B3n-europea-plan-lucha-contradesinformaci%C3%B3n>

208 COMISIÓN EUROPEA. Action Plan Against Disinformation... *op. cit.*, Nota al pie 203.

209 SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. Action Plan Against Disinformation. 2019. [En línea] Último acceso: 06/06/2019. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/disinformation_factsheet_march_2019_0.pdf

210 SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. Rapid Alert System. 2019. [En línea] Último acceso: 06/06/2019. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ras_factsheet_march_2019_0.pdf

experiencias. Está basado en información abierta, percepciones del mundo académico, *fact-checkers*, plataformas en línea y socios internacionales (OTAN, G-7...) ²¹¹. Este sistema todavía no ha tenido recorrido suficiente para testar su viabilidad, pero es un avance exponencial en la cooperación comunitaria, sobre todo por los elementos que incluye: alertas sobre campañas de desinformación, cooperación en análisis, tendencias y reportes, respuestas coordinadas, discusión sobre buenas prácticas y efectividad de tiempo y recursos ²¹². Los facilitadores principales para que el sistema funcione son el Servicio de Acción Exterior y la Comisión, y se complementan con otras estructuras previamente diseñadas, como la gestión de crisis, la ciberseguridad, las amenazas híbridas, etc. ²¹³.

El tercer pilar se centra en la cooperación con el sector privado. Recoge la iniciativa del código de buenas prácticas de 2018 para las plataformas en línea, firmado por compañías como Google, Facebook, Twitter o Mozilla ²¹⁴. El plan de acción incluye la advertencia de la Comisaria Gabriel, que plantea la regulación legislativa en caso de que la autorregulación no sea efectiva.

Por último, el cuarto pilar apela a la importancia de prevenir y concienciar a la sociedad civil sobre la desinformación, construyendo resiliencia entre la población. Este pilar se refiere a la localización de las campañas de desinformación, la implicación de la sociedad civil en su localización y la construcción de una contranarrativa, así como el apoyo comunitario a medios independientes y *fact-checkers* ²¹⁵.

El plan surgió sobre todo como un sistema preventivo de cara a las elecciones europeas de 2019, por lo que fue editado con cierta urgencia ²¹⁶. Basa su efectividad en la buena voluntad de los actores implicados, por lo que no solo depende de la Comisión, sino que también de los Estados miembros, las plataformas e, incluso, la ciudadanía.

3.6. Retos y propuestas

El plan de acción se ha convertido en el documento guía de la Unión Europea en cuanto a desinformación e inspira no solo a la Comisión, sino también al resto de instituciones ²¹⁷. Con el paso del tiempo cada institución ha ido desarrollando su propio sistema para luchar contra la desinformación. Por ejemplo, el Parlamento Europeo creó una unidad de cara a las elecciones europeas del 26 de marzo de 2019 que va a continuar colaborando con la Comisión y el Servicio de Acción Exterior ²¹⁸. En el caso del Parlamento Europeo, la unidad de desinformación sí dependerá de la dirección de Comunicación ²¹⁹, algo que no pasa en la Comisión como se ha indicado antes, donde la unidad de desinformación depende de la Comisaria de Sociedad Digital.

Por lo tanto, se puede ver una triple vertiente en “la lucha” contra la desinformación a nivel comunitario: El Servicio de Acción Exterior centrado en ataques externos, la Comisión con énfasis en los verificadores y coordinación de sistemas de alerta, y por último el Parlamento, que, en palabras de Jaume Duch, Director General de Comunicación: “Nuestro campo de acción será más general y nos centraremos más en luchar contra las noticias falsas para defender la reputación del Parlamento Europeo y la política europea” ²²⁰.

Algunos de los retos de estas campañas de prevención y respuesta tienen su origen en la esencia misma de las democracias y de la comunicación. La calidad de la esfera pública, donde se discuten los asuntos

211 Ibíd.

212 Ibíd.

213 Ibíd.

214 Ibíd.

215 Ibíd.

216 PEÑA, P. It's not perfect, but it could work: The Action Plan against disinformation in the 2019 European elections. Lawahead, 2019. [En línea] Último acceso: 07/06/2019. Disponible en: <https://lawahead.ie.edu/its-not-perfect-but-it-could-work-the-action-plan-against-disinformation-in-the-2019-european-elections/>

217 RULLAN, C. Comunicación del Parlamento Europeo en la Representación de Madrid. [Entrevista personal el 05/06/2019]

218 Ibíd.

219 EUROPA PRESS. “La Eurocámara pone en marcha una nueva unidad para combatir las noticias falsas sobre la UE”. Europa Press, 2018. [En línea] Último acceso: 06/06/2019. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-eurocamara-pone-marcha-nueva-unidad-combatir-noticias-falsas-ue-20180115185410.html>

220 Ibíd.

comunes y se forma la Opinión Pública, determina a su vez la salud democrática de la sociedad en cuestión. Según Habermas, esta debe ser “inclusiva, representativa y respetuosa”²²¹. El problema surge cuando estas esferas son cerradas y se retroalimentan, creando espacios opacos, es decir “cámaras de eco”.

La espiral del silencio es otro concepto a tener en cuenta a la hora de enfrentar la desinformación, enunciado por Elisabeth Noelle-Neumann en 1977 en el libro *Opinión pública: nuestra piel social*. La Opinión Pública para Noelle-Neumann es lo que da cohesión a la sociedad, como la piel, y los ciudadanos tienden a seguir la opinión de la mayoría para no sentirse excluidos²²². Si un ataque de desinformación consigue penetrar en el entramado social de un Estado, según esta teoría, sería muy complicado que voces disonantes fueran en contra de lo aceptado por una mayoría. No es necesario que la mayoría de los ciudadanos crea la desinformación, sino que basta con que haya apariencia de ello y que el resto de la población quede en silencio²²³.

Otro de los aspectos que influyen en la postura de la Unión con respecto a la desinformación es la relación con otras instituciones y con los Estados miembros. La OTAN es el referente más claro con respecto a este asunto. Esta institución ve la desinformación claramente como una amenaza híbrida. Carmen Romero, vicesecretaria general adjunta de Diplomacia Pública de la OTAN, en el debate de El Real Instituto Elcano sobre “El futuro de la alianza transatlántica. La OTAN en los próximos 70 años”, dijo que la desinformación no debía tratarse como un fenómeno aislado, sino dentro del marco de desafíos híbridos²²⁴. Asimismo, ambas organizaciones, tras la cumbre de Varsovia, tratan de buscar sinergias, compartir narrativas y mejores prácticas y amplificar los hallazgos, todo esto reforzado por el Centro de Excelencia de Helsinki²²⁵. Sin embargo, los cuatro principios que lideraron el informe del grupo de expertos siguen siendo relevantes: transparencia, diversidad de información, credibilidad e inclusión, manteniendo siempre el respeto por la libertad de expresión, el pluralismo y la libertad mediática. Esta crisis informativa afecta de lleno al Espacio Común Europeo que se ha querido conseguir durante tanto tiempo. El objetivo de una Unión más amplia y profunda, con un gran sentido de pertenencia, ha sido perseguido con estrategias a veces idealistas, insuficientes y confusas, en ocasiones debido a la falta de visión política o de recursos²²⁶.

Ahora mismo hay sobre la mesa varias opciones de futuro, dependiendo de cual sea la respuesta de las plataformas en línea con respecto a la autorregulación propuesta por la Comisión. De Castro Ruano vaticina la futura necesidad de regular los límites con imperativos de funcionamiento en los nuevos medios sociales y en las plataformas²²⁷, pero él mismo reconoce las dificultades para discernir la verdad pues “no siempre puede demostrarse una afirmación, o negarse empíricamente; hay «verdades a medias», «medias verdades», hay «opiniones» que se confirman y otras que no son sino puro desvarío; pero quién es nadie para impedir que se manifiesten (...)”²²⁸.

La legislación sobre este asunto se hace especialmente complicada porque no toca los terrenos de libertad de prensa o derecho de la información, ya regulados por leyes nacionales y a nivel europeo en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos²²⁹. En este caso, los supuestos delitos son de carácter ontológico y su valoración implica una reflexión filosófica sobre la verdad, la mentira y el relativismo de

221 HABERMAS, J. Historia y crítica de la Opinión Pública. Barcelona: Ed. Gustavo Gili, S.A. 1981. ISBN: 84-252-1069-0.

222 NOELLE-NEUMANN, E. La espiral del silencio: opinión pública, nuestra piel social. Barcelona: Ed. Paidós. 1995. ISBN: 9788449300257.

223 *Ibid.*

224 ROMERO, C. “El futuro de la alianza transatlántica. La OTAN en los próximos 70 años”. Real Instituto Elcano [Conferencia] 04/06/2019. Último acceso: 14/06/2019. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/actividad?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elca no/elcano_es/calendario/actividades/futuro-alianza-transatlantica-otan-proximos-70-anos](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/actividad?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elca%20no/elcano_es/calendario/actividades/futuro-alianza-transatlantica-otan-proximos-70-anos)

225 *Ibid.*

226 LODGE, J; SARIKAKIS, K. Citizens in ‘an ever-closer union?’ *op. cit.*, Nota al pie 3

227 DE CASTRO RUANO, J.L. La desinformación como instrumento político *op. cit.*, Nota al pie 10. P. 10

228 *Ibid.*

229 AZURMENDI, A. Derecho de la Comunicación. Guía jurídica para profesionales de los medios. Pamplona: Ed. Eunsa. 2016. ISBN: 978-84-313-3123-8.

los “hechos alternativos”²³⁰. Justo por esta indefinición, la desinformación es efectiva y también por esto las herramientas habituales son contraproducentes. Por lo tanto, si ni la legislación directa ni la defensa activa (en términos de guerra híbrida) son útiles, ¿qué opciones quedan?

La desinformación es un fenómeno comunicativo, que puede ser usado por diferentes actores. Su caso podría compararse con el de una pistola. No todo el que usa una pistola es un agente externo que quiere desestabilizar democracias, del mismo modo, no todos los que desinforman tienen los mismos objetivos. La desinformación puede proceder de dentro de los Estados para beneficiar a un partido político o a un grupo de presión, en palabras del eurodiputado español González Pons: “Los ciberataques son el medio, no el enemigo. El enemigo es el nacionalismo, el autoritarismo, el populismo”²³¹.

Dado que es un fenómeno comunicativo (y no bélico), las soluciones se pueden estructurar en torno a los tres vértices del triángulo infernal de Dominique Wolton: medios, gobiernos y ciudadanos²³². Con medios veraces, ciudadanos informados y alfabetizados y gobiernos concienciados y responsables, la desinformación no tiene cabida. Reestructurando la confianza entre esos tres vértices e implementando medidas de control (*fact checking*) es posible dividir opiniones de hechos, a pesar del *framing*²³³ propio de cada ciudadano, inherente a su forma de ver el mundo y aprehender la realidad.

Conclusiones

A continuación, se exponen las principales conclusiones obtenidas tras el análisis de las estrategias de la Unión Europea para luchar contra la desinformación en relación directa con tres hipótesis planteadas.

La primera de las hipótesis, que afirma la influencia rusa en la reacción inicial de la Unión Europea a la desinformación, se confirma totalmente:

La guerra de Ucrania fue el detonante para que las relaciones entre Rusia y la Unión Europea se rompieran, pero había indicios previos de alejamiento por parte de Rusia. La visión del Estado, la sociedad y la democracia de ambas potencias era antagónica, algo que determinaba la evolución de las áreas de influencia de cada una. Para Rusia, el acercamiento de Ucrania a Occidente fue el colofón en su lista de agravios y decidió intervenir para evitar que su tradicional aliado preferente cayera en la órbita comunitaria y de la OTAN. Esta intervención fue a través del método de guerra híbrida en Ucrania y de desinformación contra la Unión Europea, con el objetivo de dañar la sociedad democrática y el modelo de valores y libertades Occidental.

El entorno global en ese momento era muy inestable y la Unión Europea tenía varios frentes abiertos, como el Brexit o la crisis de refugiados, por lo que el miedo a un ataque exterior lideró las estrategias para contrarrestar la desinformación. Además, como Rusia era un actor extranjero que estaba interviniendo en la guerra de Ucrania, rápidamente se dio a la desinformación en la UE un matiz bélico, incluyéndolo en las características de la guerra híbrida.

La Unión Europea no se anticipó al deterioro de las relaciones con el vecino del este. Asimismo, también falló en la previsión de un posible ataque híbrido, no ya de Rusia, sino de cualquier actor de la Sociedad Internacional. Por otro lado, al ser una institución tan grande, burocrática y con 28 sensibilidades diferentes, la maquinaria necesaria para una reacción conjunta fue lenta y poco efectiva en un primer momento. Por tanto, a pesar del debilitamiento de las relaciones con Rusia y su progresivo alejamiento

230 Alternative facts: frase usada por Kellyanne Conway, jefa de campaña de Donald Trump en 2016, durante una entrevista en 2017 para justificar una inexactitud del Secretario de Prensa de la Casa Blanca, Sean Spicer. En: RUTENBERG, J. 'Alternative Facts' and the Costs of Trump-Branded Reality. The New York Times. 2017. [En línea] Último acceso: 09/06/2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/01/22/business/media/alternative-facts-trump-brand.html>

231 MATEO, J. J. “González Pons: ‘Necesitamos menos espías y más periodistas’”. *El País*. 2018. [En línea] Último acceso: 13/06/2019. Disponible en: https://elpais.com/politica/2018/03/08/actualidad/1520527688_775865.html

232 WOLTON, D. Sobre la comunicación. Madrid: Acento Editorial. 1999. ISBN: 9788448304201.

233 Término usado en comunicación para referirse a los esquemas interpretativos de los individuos para entender y responder a eventos. En: CHONG, D; DRUCKMAN, J.N. Framing Theory. Annual Review of Political Science. Vol. 10:103-126. 2007. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054>

del paradigma democrático occidental, la UE no elaboró ningún plan de contingencia para frenar una posible vuelta a la rivalidad.

La segunda hipótesis defendía que la Unión Europea no había tenido una reflexión terminológica clara en la primera etapa de lucha contra la desinformación. Esta hipótesis se confirma parcialmente:

La Unión Europea comenzó a desarrollar planes y estrategias contra un fenómeno nuevo en el marco de la comunicación. A pesar de que sí que había una amplia experiencia sobre propaganda, el método de desinformación era totalmente desconocido. No hubo una reflexión teórica pausada e informada para evaluar la magnitud e implicaciones del problema. De hecho, partiendo de la base de que el primer registro de desinformación provenía de Rusia, todos los esfuerzos se centraron en ese foco sin valorar que otros actores, incluso de dentro de la Unión, podían hacer valer sus objetivos a través de este método.

Sí que hubo amagos de reflexión por parte de algunos centros de investigación, como la Célula de Fusión contra las amenazas híbridas de la UE creada en 2016, donde se empezaron a analizar informaciones y a compartir experiencias. El problema de estos esfuerzos fue que se integró la desinformación en las amenazas híbridas y no se plantearon las implicaciones del problema de modo individualizado.

El liderazgo en esta primera etapa de reacción fue del Servicio Europeo de Acción Exterior, que asumió el mandato del Consejo Europeo y creó el *East StratCom Task Force*. Esto, junto con las iniciativas contra amenazas híbridas en el continente (Célula de Fusión de la UE e Hybrid CoE), indicaba la adjetivación rusa y bélica que se había dado a la desinformación.

La tercera hipótesis sostenía que la evolución de la reflexión en la Unión Europea había llevado a considerar la desinformación como un fenómeno comunicativo en vez de como una amenaza híbrida, algo que se confirma solo parcialmente:

En 2017 se inició un proceso de recopilación de datos para evaluar el fenómeno. Hubo dos iniciativas importantes: la Consulta Pública y los Eurobarómetros. En ambos casos se preguntó a los ciudadanos de la Unión cuáles eran sus preocupaciones, y en el caso de la Consulta (voluntaria) se pidieron posibles soluciones. Esta involucración de la sociedad civil en el proceso era una novedad, pues hasta ese momento se había restringido a evaluaciones de alto nivel con carácter estratégico.

Ese mismo año se convocó a un grupo de expertos para hacer un informe multidimensional sobre desinformación. Esta iniciativa de la Comisión supuso un punto de inflexión en el tratamiento de la desinformación, pues a pesar de ser un grupo de expertos externos, la comisaria Mariya Gabriel sí que asumió muchas de las conclusiones del informe, como la promoción de los valores fundamentales de la Unión en un ecosistema mediático veraz y transparente. Este informe motivó la creación de un código de buenas prácticas para plataformas en línea, las cuales se podían adscribir voluntariamente. Por lo tanto, en este periodo tratan la desinformación como un fenómeno comunicativo, complicado de regular sin faltar a los valores fundamentales, y muy relacionado con la autorregulación.

A pesar de este gran avance, el Plan de Acción posterior (2018) y el resto de los comunicados y políticas propuestas hasta 2019 no demuestran un alejamiento claro y final de la premisa inicial de desinformación como amenaza híbrida. La estructura del Servicio Europeo de Acción Exterior continúa con su división *East StratCom* para desmentir informaciones procedentes de Rusia, y el tono de las intervenciones sobre el tema continúa su deriva bélica. Por lo que algunos sectores de la Comisión siguen contrarrestando un fenómeno comunicativo con los métodos estratégicos de una guerra, y no asumen el hecho de que la desinformación es un método susceptible de ser usado en un gran abanico de campañas con un amplio rango de intenciones.

El Plan de Acción sí que introduce algunos elementos esperanzadores, como la afirmación de que la desinformación puede ser usada por actores externos o internos, que los valores fundamentales deben respetarse, y que debe potenciarse la importancia de la cooperación institucional e intergubernamental, entre otros.

La Unión Europea debe continuar avanzando en materia de desinformación, sobre todo definiendo adecuadamente el marco teórico a partir del cual va a desarrollar iniciativas y propuestas. La colaboración de académicos y profesionales del mundo de la comunicación es imprescindible. El informe de expertos

A multi-dimensional approach to disinformation es la iniciativa más novedosa y fructífera, justo debido a la reflexión pausada e informada de personas versadas en la materia. El Plan de Acción es un buen punto de partida, pero dado que fue elaborado con premura debido a las elecciones europeas, tal vez es conveniente una reelaboración más pausada.

Por último, cabe responder a la pregunta de investigación planteada al inicio de este análisis sobre cuál ha sido la evolución de la estrategia de la Unión Europea para luchar contra la desinformación. El incremento de importancia, medios y eficacia ha sido exponencial. La Unión ha sido capaz de unificar esfuerzos y potencial humano y técnico para cerrar filas ante un fenómeno inesperado. Debido a la doble vertiente que tienen todas las nuevas amenazas: ser respondidas y ser comprendidas, la Unión todavía debe avanzar en la comprensión y afianzar y perfeccionar la respuesta.

Bibliografía

1. Fuentes primarias

1.1. Comisión Europea

COMISIÓN EUROPEA. *2018 Annual Colloquium on Fundamental Rights*. 2018. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/events/annual-colloquium-fundamental-rights/2018-annual-colloquium-fundamental-rights-2018-nov-26_en

COMISIÓN EUROPEA. *Action Plan Against Disinformation*. 2018. [En línea] Último acceso: 04/06/2019. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/action_plan_against_disinformation.pdf

COMISIÓN EUROPEA. *Código de buenas prácticas de la Unión en materia de desinformación*. Comisión Europea, 2018. [En línea] Último acceso: 04/06/2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

COMISIÓN EUROPEA. *Combatir la desinformación en línea: La Comisión propone un Código de Buenas Prácticas para toda la UE*. 2018. [En línea] Último acceso: 03/06/2019. Disponible en: europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3370_es.pdf

COMISIÓN EUROPEA. *Fact sheet. FAQ: Joint Framework on countering hybrid threats*. 2016. MEMO-16-1250. [En línea] Último acceso: 04/06/2019. Disponible en: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1250_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA. *Final results of the Eurobarometer on fake news and online disinformation*. 2018. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-results-eurobarometer-fake-news-and-online-disinformation>

COMISIÓN EUROPEA. *Flash Eurobarometer 464 report. Fake news and disinformation online*. 2018. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2183>

COMISIÓN EUROPEA. *Fomento del pluralismo de los medios de comunicación y de la democracia: la Comisión acoge el segundo coloquio anual sobre derechos fundamentales*. IP/16/3690. 2016. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3690_es.htm

COMISIÓN EUROPEA. *Joint Communication to the European Parliament and the Council. Joint Framework on countering hybrid threats. A European Union response*. 2016. [En línea] Último acceso: 29/05/2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018>

COMISIÓN EUROPEA. *La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo*. 2018 [En línea] Último acceso: 10/06/2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN>

- COMISIÓN EUROPEA. *Las plataformas en línea y el mercado único digital Retos y oportunidades para Europa*. COM(2016) 288. 2016. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0288&from=EN>
- COMISIÓN EUROPEA. *Proposal for a Council and Commission Decision on the conclusion of the Agreement on Partnership and Cooperation between the European Communities and their Member States of the one part, and Russia, of the other part*. [En línea] 15/06/1994. Último acceso: 05/06/2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1421756702017&uri=CELEX:51994PC0257>
- COMISIÓN EUROPEA. *Próximas medidas contra las noticias falsas: la Comisión crea un grupo de expertos de alto nivel y pone en marcha una consulta pública*. IP/17/4481. 2017. Último acceso: 29/05/2019. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4481_es.htm
- COMISIÓN EUROPEA. *Public Consultation on Fake News and Online Disinformation*. 2017. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>
- COMISIÓN EUROPEA. *Responsibilities DG Communications Networks, Content and Technology*. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/departments/communications-networks-content-and-technology_en
- COMISIÓN EUROPEA. *Situación actual en Rusia*. [En línea] Último acceso: 4/03/2019. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-95-104_es.htm
- COMISIÓN EUROPEA. *Statement by Commissioner Gabriel on the Code of Practice on Online Disinformation*. 2018. [En línea] Último acceso: 04/06/2019. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-5914_en.htm
- COMISIÓN EUROPEA. *Synopsis report of the public consultation on fake news and online disinformation*. 2018. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/synopsis-report-public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>
- DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN. *Policies, information and services*. Comisión Europea. [En línea] Último acceso: 25/05/2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/knowledge4policy/organisation/dg-comm-dg-communication_en
- DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN. *Strategic Plan 2016-2020*. Comisión Europea. 2016. [En línea] Último acceso: 24/05/2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-comm_april2016_en.pdf
- JUNCKER, J.C. *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change*. Comisión Europea. 2014. [En línea] Último acceso: 27/05/2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_en

1.2. Servicio Europeo de Acción Exterior

- SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. *Ukraine and the EU*. [En línea] 2016. Último acceso: 02/03/2019. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1937/ukraine-and-eu_en
- SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. *Countering disinformation*. 2019. [En línea] Último acceso: 24/04/2019. Disponible en: https://eeas.europa.eu/topics/countering-disinformation/59411/countering-disinformation_en
- SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. *Action Plan Against Disinformation*. 2019. [En línea] Último acceso: 06/06/2019. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/disinformation_factsheet_march_2019_0.pdf
- SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. *Rapid Alert System*. 2019. [En línea] Último acceso: 06/06/2019. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ras_factsheet_march_2019_0.pdf

SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. *European Neighbourhood Policy (ENP)*. [En línea] Último acceso: 24/04/2019. Disponible en: https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp_en

SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. *Questions and Answers about the East StratCom Task Force*. 2018. [En línea] Último acceso: 24/04/2019. Disponible en: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east->

SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. *Strategic Communications*. [En línea] Último acceso: 24/04/2019. Disponible en: https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european-neighbourhood-policy-enp/100/strategic-communications_en

SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. *Ukraine and the EU*. [En línea] 2016. Último acceso: 02/03/2019. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1937/ukraine-and-eu_en

SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. *Visión General*. Unión Europea. [En línea] Último acceso: 23/04/2019. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_es

1.3. Otras instituciones públicas

CONSEJO EUROPEO. *European Council conclusions, 28 June 2018*. 2018. [En línea] Último acceso: 04/06/2019. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>

CONSEJO EUROPEO. *European Council meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions*.

EUCO 22/15. 2015. [En línea] Último acceso: 28/05/2019. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21717/euco-conclusions-25-26-june-2015.pdf>

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Unión Europea – Plan de lucha contra la desinformación*. Gabinete de la Presidencia del Gobierno, 2018. [En línea] Último acceso: 16/03/2019. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/uni%C3%B3n-europea-plan-lucha-contra-desinformaci%C3%B3nEUROPEAN>

UNION COMMITTEE. *The EU and Russia: before and beyond the crisis in Ukraine*. House of Lords, 2015 [En línea] .Último acceso: 03/03/2019. Disponible en: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldeucom/115/115.pdf>

HIGH LEVEL GROUP ON FAKE NEWS. *Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*. Comisión Europea, 2018. DOI: 10.2759/739290 [En línea] Último acceso: 30/04/2019. Disponible en: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6ef4df8b-4cea-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>

HYBRID COE. *About Hybrid CoE*. [En línea] Último acceso: 26/04/2019. Disponible en: <https://www.hybridcoe.fi/what-is-hybridcoe/>

PARLAMENTO EUROPEO. *Acuerdo de Asociación Global y reforzado con Armenia*. [En línea]. Pleno Julio 2018. (Consultado el: 3 de marzo de 2019). Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623565/EPRS_AT A\(2018\)623565_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623565/EPRS_AT A(2018)623565_ES.pdf)

PARLAMENTO EUROPEO. *Acuerdo de Asociación Global y reforzado con Armenia*. [En línea]. Pleno Julio 2018. (Consultado el: 3 de marzo de 2019). Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623565/EPRS_ATA\(2018\)623565_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623565/EPRS_ATA(2018)623565_ES.pdf)

PARLAMENTO EUROPEO. *Resolution of 23 November 2016 on EU strategic communication to counteract propaganda against it by third parties (2016/2030(INI))*. 2016. [En línea] Último acceso: 25/05/2019. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0441_EN.html?redirect

SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO EUROPEO. *Reunión del Consejo Europeo (19 y 20 de marzo de 2015)*. Consejo Europeo, 2015 [En línea] Último acceso: 14/03/2019. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21872/st00011es15.pdf>

SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. *Questions and Answers about the East StratCom Task Force*. 2018. [En línea] Último acceso: 01/03/2019. Disponible en: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east->

UN, OSCE y OAS. *Joint Declaration on “Fake News,” Disinformation and Propaganda*. [En línea] Último acceso: 29/05/2019. Disponible en: <http://www.osce.org/fom/302796?download=true>

1.4. Fuentes orales

ROMERO, C. “El futuro de la alianza transatlántica. La OTAN en los próximos 70 años”. *Real Instituto Elcano* [Conferencia] 04/06/2019. Último acceso: 14/06/2019. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/actividad?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/calendario/actividades/futuro-alianza-transatlantica-otan-proximos-70-anos

RULLAN, C. Comunicación del Parlamento Europeo en la Representación de Madrid. [Entrevista personal el 05/06/2019].

2. Fuentes secundarias

2.1. Libros

ALCARO, R ed. *West-Russia relations in light of the Ukraine crisis*. Roma: Instituto Affari Internazionali. Edizioni Nuova Cultura, 2015. ISBN 9788868124649.

ALEKSIEVICH, S. *El fin del «Homo sovieticus»*, Barcelona: Acantilado, 2015. El acantilado; ISBN 9788416011841.

CHIVVIS, C. *Deterrence in the New European Security Context*. En: ALCARO, R, ed. *West-Russia relations in light of the Ukraine crisis*. Rome: Instituto Affari Internazionali. Edizioni Nuova Cultura, 2015., p. 92. ISBN 9788868124649.

CHONG, D; DRUCKMAN, J.N. *Framing Theory*. Annual Review of Political Science. Vol. 10:103-126.2007. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054>

FREEDMAN, L; FERNÁNDEZ AÚZ, T. *La guerra futura: un estudio sobre el pasado y el presente*. Barcelona: Crítica, 2019. 978-8491990628.

GUILLAUME, M.. *Strategic Analysis 2/2019: Combating the manipulation of information – a French case*. The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. 2019. ISBN 978-952-7282-19-9

HABERMAS, J. (1981). *Historia y crítica de la Opinión Pública*. Barcelona: Ed. Gustavo Gili, S.A. ISBN: 84-252-1069-0

IRETON, C; POSETTI, J ed. *Journalism, ‘Fake news’ & Disinformation. Handbook for Journalism, Education and Training*. UNESCO. 2017. ISBN: 978-92-3-100281- 6 [En línea] Último acceso: 29/05/2019. Disponible en: <https://coinform.eu/wp-content/uploads/2019/02/Journalism-and-Disinformation-Handbook.pdf>

PASCUAL DE LA PARTE, F. *El imperio que regresa : la guerra de Ucrania 2014-2017, origen, desarrollo, entorno internacional y consecuencias*. Oviedo: Ediciones de la Universidad de Oviedo, 2017., 2017. ISBN 9788416343584.

PLOKHY, S. *The last empire. The final days of the Soviet Union*. London: Oneworld Publications, 2014. ISBN 978-1-78074-529-9.

WOLTON, D. *Sobre la comunicación*. Madrid: Acento Editorial. 1999. ISBN: 9788448304201.

2.2. Artículos académicos

AGGESTAM, L. “Ethical Power Europe?” *International Affairs*, Volume 84, Issue 1. 2008, pp. 1-11.

BORAH, P. “Interactions of News Frames and Incivility in the Political Blogosphere: Examining Perceptual Outcomes”. *Political Communication*, 30 (3), 456 – 473, 2013. doi: 10/cvhm

- CUE MACERA, A. "La federación rusa y la crisis de Ucrania". *El Cotidiano*. 2014., julio-agos , pp. 89-96.
- DE CASTRO RUANO, J.L. *La desinformación como instrumento político en la Sociedad Internacional actual: las respuestas desde la Unión Europea*. Revista Aranzadi Unión Europea. Número 7, 2018. ISSN 1579-0452.
- FAUNDES, C. *An analysis of the crisis in Ukraine, and its three conflicts*. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. 2016., 11 (2), pp. 137-159.
- FLEMING, B. *The Hybrid Threat Concept: Contemporary War, Military Planning and the Advent of Unrestricted Operational Art*. [En línea] Kansas: School of Advanced Military Studies. College. 2011. Último acceso: 11/03/2019. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a545789.pdf>
- FUNKE, D. "Reporters: Stop calling everything 'fake news'". *Poynter*. [En línea] 29/08/2018. Último acceso: 26/02/2019. Disponible en: <https://www.poynter.org/fact-checking/2018/reporters-stop-calling-everything-fake-news/>
- GARCÍA GUINDO, M. y MARTÍNEZ-VALERA, G. *La guerra híbrida: nociones preliminares y su repercusión en el planeamiento de los países y organizaciones occidentales*. Granada: Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2015 [En línea] Último acceso: 10/03/2019. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2015/DIEEET02-2015_La_Guerra_Hibrida_GUindo_Mtz_Glez.pdf
- HENDRIX, J. y CARROLL, D. "Confronting a Nightmare for Democracy". *Medium*. [En línea] 4/05/2017. Último acceso: 02/02/2019. Disponible en: <https://medium.com/@profcarroll/confronting-a-nightmare-for-democracy-5333181ca675>
- HERNÁNDEZ, M. *La selección de temas sobre la Unión Europea en los medios de comunicación españoles. Estudio de campo de primer nivel de la teoría de la Agenda Setting*. IC – Revista Científica de Información y Comunicación, 15, pp. 251-285. 2018. E- ISSN: 2173-1071.
- KLAUS NIELSEN, R; GRAVES, L. "News you don't believe": *Audience perspective on fake news*. Reuters Institute, Oxford University. 2017. [En línea] Último acceso: 29/05/2019. Disponible en: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-10/Nielsen&Graves_factsheet_1710v3_FINAL_download.pdf
- KRASODOMSKI-JONES, A. "Talking to ourselves". *Demos*. [En línea] 4/02/2017. Último acceso: 10/03/2019. Disponible en: <https://demos.co.uk/project/talking-to-ourselves/>
- LEON, A. "Putinology". *The American Interest*. [En línea] 3/07/2015. Último acceso: 23/02/2019. Disponible en: <https://www.the-american-interest.com/2015/07/30/putinology/>
- LODGE, J; SARIKAKIS, K. *Citizens in 'an ever-closer union'? The long path to a public sphere in the EU*. International Journal of Media & Cultural Politics, Volume 9, Number 2, 1. 2013, pp. 165-181(17). DOI: https://doi.org/10.1386/macp.9.2.165_1
- MATTIS, J. y HOFFMAN, F. "Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars". *Proceedings Magazine*. 2005.
- MÄLKOO, Maria. *Countering hybrid warfare as ontological security management: the emerging practices of the EU and NATO*. European Security, 27:3, 374- 392, DOI: 10.1080/09662839.2018.1497984 2018. [En línea] Último acceso: 06/06/2019. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09662839.2018.1497984>
- NITOIU, C. *The Narrative Construction of the European Union in External Relations*. Perspectives on European Politics and Society, 2013. 14:2, 240-255, DOI: 10.1080/15705854.2013.785264
- NYE, J.S. *Think Again: Soft Power*. Foreign Policy. 2006. [En línea] Último acceso: 27/05/2019. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2006/02/23/think-again-soft-power/>
- PEÑA, P. *It's not perfect, but it could work: The Action Plan against disinformation in the 2019 European elections*. Lawahead, 2019. [En línea] Último acceso: 07/06/2019. Disponible en: <https://lawahead.ie.edu/its-not-perfect-but-it-could-work-the-action-plan-against-disinformation-in-the-2019-european-elections/>

- PIFER, S. *Putin's Dream of a New Russia fades as the USA negotiates Eastern Ukraine's future*. Newsweek. 2015. [En línea] Último acceso: 06/06/2019. Disponible en: <https://www.newsweek.com/putins-dream-new-russia-dying-ukraine-328460>
- RITTENBERG, J. "Rude Democracy: Civility and Incivility in American Politics, by Susan Herbst The Virtues of Mendacity: On Lying in Politics, by Martin Jay". *Political Communication*, 28 (2), 248 – 250, 2011. doi: 10/d599d7.
- SCOTT, M. "Why we're losing the battle against fake news". *Politico*. [En línea] 10/07/2018. Último acceso: 06/03/2019. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/fake-news-regulation-misinformation-europe-us-elections-midterms-bavaria/>
- VARGO, C. J., GUO, L., y AMAZEEN, M. A. The agenda-setting power of fake news: A big data analysis of the online media landscape from 2014 to 2016. *New Media & Society*, 2018 [en línea] Disponible en: doi:doi: 10/gc92vf
- WAGNSSON, C; HELLMAN, M. *Normative Power Europe Caving In? EU under Pressure of Russian Information Warfare*. Journal of Common Market Studies Vol 56. No 5. pp. 1161-1177, 2018.
- WARDLE, CyDERAKHSHAN, H. *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Consejo de Europa. [En línea] 2017. Último acceso: 05/03/2019. Disponible en: <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-researc/168076277c>

2.3. Recursos hemerográficos

- ALEXANDER, H. y MILLER, C. John McCain in Kiev: "Ukraine will make Europe better". *The Telegraph*. [En línea] 15/12/2013. Último acceso: 17/02/2019. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10518859/John-McCain-in-Kiev-Ukraine-will-make-Europe-better.html>
- BBC MUNDO. *5 claves para entender el escándalo de Cambridge Analytica que hizo que Facebook perdiera US\$37.000 millones en un día*. BBC. 2018. [En línea] Último acceso: 03/06/2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-43472797>
- BEESELEY, A. "EU leaders to hold talks on Russian political meddling". *Financial Times*. [En línea] 16/10/2016. Último acceso: 03/03/2019. Disponible en: <https://www.ft.com/content/ff1f1cdc-9227-11e6-8df8-d3778b55a923>
- BREMMER, I. "Putin, el afortunado". *El País*. 2016. [En línea] Último acceso: 06/06/2019. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2016/08/10/opinion/1470819172_533687.html
- BONET, P. "Rusia y la UE libran otra guerra fría". *El País*. [En línea] 1/11/2013. Último acceso: 27/02/2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2013/11/01/actualidad/1383334241_645030.htm
- Discurso de Vladimir Putin ante el Parlamento ruso por la crisis de Ucrania y la anexión de Crimea* [en línea]. En: *Noticias 24 horas*. Rteve a la carta. 18 de marzo de 2014 (fecha de consulta: 1 de marzo de 2019). Disponible en: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/noticias-24-horas/discurso-vladimir-putin-ante-parlamento-ruso-tesis-ucrania-anexion-crimea/2454308/>
- EFE. *La ONU declara inválido el referéndum de Crimea*. El Mundo. 2014. [En línea] Último acceso: 07/06/2019. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2014/03/27/5334506722601d6c208b4583.html>
- EUROPA PRESS. *La Eurocámara pone en marcha una nueva unidad para combatir las noticias falsas sobre la UE*. Europa Press. 2018. [En línea] Último acceso: 06/06/2019. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-eurocamara-pone-marcha-nueva-unidad-combatir-noticias-falsas-ue-20180115185410.html>
- FERNÁNDEZ, R. "Putin firma la anexión de Crimea a Rusia". *El País*. [En línea] 18/03/2014. Último acceso: 15/02/2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/03/18/actualidad/1395125826_603105.htm

- HUNT, J. “«Fake news» named Collins Dictionary’s official Word of the Year for 2017”. *Independent*. [En línea] 2/11/2017. Último acceso: 03/03/2019. Disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/fake-news-word-of-the-year-2017-collins-dictionary-donald-trump-kellyanne-conway-antifa-corbynmania-a8032751.html>
- MATEO, J. J. “González Pons: ‘Necesitamos menos espías y más periodistas’”. *El País*. 2018. [En línea] Último acceso: 13/06/2019. Disponible en: https://elpais.com/politica/2018/03/08/actualidad/1520527688_775865.html
- Noticias 24 horas*. Rtve a la carta. 18 de marzo de 2014 (fecha de consulta: 1 de marzo de 2019). Disponible en: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/noticias-24-horas/discurso-vladimir-putin-ante-parlamento-ruso-crisis-ucrania-anexion-crimea/2454308/>
- RUTENBERG, J. “‘Alternative Facts’ and the Costs of Trump-Branded Reality”. *The New York Times*. 2017. [En línea] Último acceso: 09/06/2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/01/22/business/media/alternative-facts-trump-brand.html>
- RYZHKOV, V. “The New Putin Doctrine”. *The Moscow Times*. [En línea]. 2/04/2014. Último acceso: 01/03/2019. Disponible en: <https://www.themoscowtimes.com/2014/04/02/the-new-putin-doctrine-a33567>
- SPIEGEL. “How the EU lost Russia over Ukraine”. *Spiegel*. [En línea] 24/11/2014. Último acceso: 23/02/2019. Disponible en: <http://www.spiegel.de/international/europe/war-in-ukraine-a-result-of-misunderstandings-between-europe-and-russia-a-1004706.html>
- TERRASA, R. “Por qué los políticos te hablan como si fueras idiota”. *El Mundo Papel*. [En línea] 26/02/2019. Último acceso: 01/03/2019. Disponible en: <https://www.elmundo.es/papel/historias/2019/02/26/5c73e95afc6c834a618b4591.html>
- AGENCIAS. “El 96,77% de los votantes de Crimea apoyan la adhesión a Rusia”. *ABC*. 2014. [En línea] Último acceso: 08/06/2019. Disponible en: <https://www.abc.es/internacional/20140316/abci-crimea-referendum-separatista-201403160709.html>
- You Won’t Believe What Obama Says In This Video!* [En línea]. En: BuzzFeedVideo, Youtube. 17 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=cQ54GDm1eL0> Último acceso: 09/03/2019

Números Publicados

Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales

Nº 1/2000	“La política monetaria única de la Unión Europea” Rafael Pampillón Olmedo
Nº 2/2000	“Nacionalismo e integración” Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
Nº 1/2001	“Standard and Harmonize: Tax Arbitrage” Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
Nº 2/2001	“Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias” José María Beneyto Pérez
Nº 3/2001	“Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)” Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
Nº 4/2001	“La Política de Inmigración en la Unión Europea” Patricia Argerey Vilar
Nº 1/2002	“ALCA: Adiós al modelo de integración europea?” Mario Jaramillo Contreras
Nº 2/2002	“La crisis de Oriente Medio: Palestina” Leonardo Caruana de las Cagigas
Nº 3/2002	“El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros” José María Beneyto y Claus Giering
Nº 4/2002	“La sociedad anónima europea” Manuel García Riestra
Nº 5/2002	“Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente” Alberto Gil Ibáñez
Nº 6/2002	“Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las Regiones en el ámbito de la UE. Especial atención al Comité de las Regiones” Alberto Gil Ibáñez
Nº 7/2002	“Die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten” José María Beneyto y Claus Giering
Nº 1/2003	“Un español en Europa. Una aproximación a Juan Luis Vives” José Peña González
Nº 2/2003	“El mercado del arte y los obstáculos fiscales ¿Una asignatura pendiente en la Unión Europea?” Pablo Siegrist Ridruejo
Nº 1/2004	“Evolución en el ámbito del pensamiento de las relaciones España-Europa” José Peña González

Nº 2/2004	“La sociedad europea: un régimen fragmentario con intención armonizadora” Alfonso Martínez Echevarría y García de Dueñas
Nº 3/2004	“Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo” Berta Carrión Ramírez
Nº 4/2004	“Turquía: El largo camino hacia Europa” Delia Contreras
Nº 5/2004	“En el horizonte de la tutela judicial efectiva, el TJCE supera la interpretación restrictiva de la legitimación activa mediante el uso de la cuestión prejudicial y la excepción de ilegalidad” Alfonso Rincón García Loygorri
Nº 1/2005	“The Biret cases: what effects do WTO dispute settlement rulings have in EU law?” Adrian Emch
Nº 2/2005	“Las ofertas públicas de adquisición de títulos desde la perspectiva comunitaria en el marco de la creación de un espacio financiero integrado” José María Beneyto y José Puente
Nº 3/2005	“Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo” Carlota González Láynez
Nº 24/2006	“El Imperio Otomano: ¿por tercera vez a las puertas de Viena?” Alejandra Arana
Nº 25/2006	“Bioterrorismo: la amenaza latente” Ignacio Ibáñez Ferrándiz
Nº 26/2006	“Inmigración y redefinición de la identidad europea” Diego Acosta Arcarazo
Nº 27/2007	“Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones” Raquel Turienzo Carracedo
Nº 28/2007	“El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea” Gaspar Atienza Becerril
Nº 29/2008	“Iraqi Kurdistan: Past, Present and Future. A look at the history, the contemporary situation and the future for the Kurdish parts of Iraq” Egil Thorsås
Nº 30/2008	“Los desafíos de la creciente presencia de China en el continente africano” Marisa Caroço Amaro
Nº 31/2009	“La cooperación al desarrollo: un traje a medida para cada contexto. Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza en terceros países: la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas” Anne Van Nistelroo
Nº 32/2009	“Desafíos y oportunidades en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía” Manuela Gambino
Nº 33/2010	“Las relaciones trasatlánticas tras la crisis financiera internacional: oportunidades para la Presidencia Española” Román Escolano
Nº 34/2010	“Los derechos fundamentales en los tratados europeos. Evolución y situación actual” Silvia Ortiz Herrera

Nº 35/2010	“La Unión Europea ante los retos de la democratización en Cuba” Delia Contreras
Nº 36/2010	“La asociación estratégica UE- Brasil. Retórica y pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas”(Vol 1 y 2) Ana Isabel Rodríguez Iglesias
Nº 37/2011	“China’s foreign policy: A European Perspective” Fernando Delage y Gracia Abad
Nº 38/2011	“China’s Priorities and Strategy in China-EU Relations” Chen Zhimin, Dai Bingran, Zhongqi Pan and Ding Chun
Nº 39/2011	“Motor or Brake for European Policies? Germany’s new role in the EU after the Lisbon-Judgmentof its Federal Constitutional Court” Ingolf Pernice
Nº 40/2011	“Back to Square One - the Past, Present and Future of the Simmenthal Mandate” Siniša Rodin
Nº 41/2011	“Lisbon before the Courts: Comparative Perspectives” Mattias Wendel
Nº 42/2011	“The Spanish Constitutional Court, European Law and the constitutional traditions commonto the Member States (Art. 6.3 TUE). Lisbon and beyond” Antonio López-Pina
Nº 43/2011	“Women in the Islamic Republic of Iran: The Paradox of less Rights and more Opportunities” Désirée Emilie Simonetti
Nº 44/2011	“China and the Global Political Economy” Weiping Huang & Xinning Song
Nº 45/2011	“Multilateralism and Soft Diplomacy” Juliet Lodge and Angela Carpenter
Nº 46/2011	“FDI and Business Networks: The EU-China Foreign Direct Investment Relationship” Jeremy Clegg and HinrichVoss
Nº 47/2011	“China within the emerging Asian multilateralismand regionalism. As perceived through a comparison with the European Neighborhood Policy” Maria-Eugenia Bardaro & Frederik Ponjaert
Nº 48/2011	“Multilateralism and global governance” Mario Telò
Nº 49/2011	“EU-China: Bilateral Trade Relations and Business Cooperation” Enrique Fanjul
Nº 50/2011	“Political Dialogue in EU-China Relations”. José María Beneyto, Alicia Sorroza, Inmaculada Hurtado y Justo Corti
Nº 51/2011	“La Política Energética Exterior de la Unión Europea. Entre dependencia, seguridad de abastecimiento, mercado y geopolítica”. Marco Villa
Nº 52/2011	“Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior” Macarena Esteban Guadalix
Nº 53/2011	“Holding Europe’s CFSP/CSDP Executive to Account in the Age of the Lisbon Treaty” Daniel Thym

Nº 54/2011	“El conflicto en el Ártico: ¿hacia un tratado internacional?” Alberto Trillo Barca
Nº 55/2012	“Turkey’s Accession to the European Union: Going Nowhere” William Chislett
Nº 56/2012	“Las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa en materia de seguridad y defensa Reflexiones al calor del nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica” Jesús Elguea Palacios
Nº 57/2012	“The Multiannual Financial Framework 2014-2020: A Preliminary analysis of the Spanish position” Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
Nº 58/2012	“Preserving Sovereignty, Delaying the Supranational Constitutional Moment? The CJEU as the Anti-Model for regional judiciaries” Allan F. Tatham
Nº 59/2012	“La participación de las Comunidades Autónomas en el diseño y la negociación de la Política de Cohesión para el periodo 2014-2020” Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
Nº 60/2012	“El planteamiento de las asociaciones estratégicas: la respuesta europea ante los desafíos que presenta el nuevo orden mundial” Javier García Toni
Nº 61/2012	“La dimensión global del Constitucionalismo Multinivel. Una respuesta legal a los desafíos de la globalización” Ingolf Pernice
Nº 62/2012	“EU External Relations: the Governance Mode of Foreign Policy” Gráinne de Búrca
Nº 63/2012	“La propiedad intelectual en China: cambios y adaptaciones a los cánones internacionales” Paula Tallón Queija
Nº 64/2012	“Contribuciones del presupuesto comunitario a la gobernanza global: claves desde Europa” Cristina Serrano Leal
Nº 65/2013	“Las Relaciones Germano-Estadounidenses entre 1933 y 1945” Pablo Guerrero García
Nº 66/2013	“El futuro de la agricultura europea ante los nuevos desafíos mundiales” Marta Llorca Gomis, Raquel Antón Martín, Carmen Durán Vizán, Jaime del Olmo Morillo-Velarde
Nº 67/2013	“¿Cómo será la guerra en el futuro? La perspectiva norteamericana” Salvador Sánchez Tapia
Nº 68/2013	“Políticas y Estrategias de Comunicación de la Comisión Europea” Actores y procesos desde que se aprueban hasta que la información llega a la ciudadanía española Marta Hernández Ruiz
Nº 69/2013	“El reglamento europeo de sucesiones. Tribunales competentes y ley aplicable. Excepciones al principio general de unidad de ley” Silvia Ortiz Herrera
Nº 70/2013	“Private Sector Protagonism in U.S. Humanitarian Aid” Sarah Elizabeth Capers
Nº 71/2014	“Integration of Turkish Minorities in Germany” Iraia Eizmendi Alonso
Nº 72/2014	“La imagen de España en el exterior: La Marca España” Marta Sabater Ramis

Nº 73/2014	“Aportaciones del Mercado Interior y la política de competencia europea: lecciones a considerar por otras áreas de integración regional” Jerónimo Maillo
Nº 74/2015	“Las relaciones de la UE con sus socios meridionales a la luz de la Primavera Árabe” Paloma Luengos Fernández
Nº 75/2015	“De Viena a Sarajevo: un estudio del equilibrio de poder en Europa entre 1815 y 1914” Álvaro Silva Soto
Nº 76/2015	“El avance de la ultraderecha en la Unión Europea como consecuencia de la crisis: Una perspectiva del contexto político de Grecia y Francia según la teoría del ‘chivo expiatorio’” Eduardo Torrecilla Giménez
Nº 77/2016	“La influencia de los factores culturales en la internacionalización de la empresa: El caso de España y Alemania” Blanca Sánchez Goyenechea
Nº 78/2016	“La Cooperación Estructurada Permanente como instrumento para una defensa común” Elena Martínez Padilla
Nº 79/2017	“The European refugee crisis and the EU-Turkey deal on migrants and refugees” Guido Savasta
Nº 80/2017	“Brexit:How did the UK get here?” Izabela Daleszak
Nº 81/2017	“Las ONGD españolas: necesidad de adaptación al nuevo contexto para sobrevivir” Carmen Moreno Quintero
Nº 82/2017	“Los nuevos instrumentos y los objetivos de política económica en la UE: efectos de la crisis sobre las desigualdades” Miguel Moltó
Nº 83/2017	“Peace and Reconciliation Processes: The Northern Irish case and its lessons” Carlos Johnston Sánchez
Nº 84/2018	“Cuba en el mundo: el papel de Estados Unidos, la Unión Europea y España” Paula Foces Rubio
Nº 85/2018	“Environmental Protection Efforts and the Threat of Climate Change in the Arctic: Examined Through International Perspectives Including the European Union and the United States of America” Kristina Morris
Nº 86/2018	“La Unión Europea pide la palabra en la (nueva) escena internacional” José Martín y Pérez de Nanclares
Nº 87/2019	“El impacto de la integración regional africana dentro del marco de asociación UE-ACP y su implicación en las relaciones post Cotonú 2020” Sandra Moreno Ayala
Nº 88/2019	“Lucha contra el narcotráfico: un análisis comparativo del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida” Blanca Paniego Gámez
Nº 89/2019	“Desinformación en la UE: ¿amenaza híbrida o fenómeno comunicativo? Evolución de la estrategia de la UE desde 2015” Elena Terán González
Nº 90/2019	“La influencia del caso Puigdemont en la cooperación judicial penal europea” Pablo Rivera Rodríguez

Serie Política de la Competencia y Regulación

- Nº 1/2001 “El control de concentraciones en España: un nuevo marco legislativo para las empresas”
José María Beneyto
- Nº 2/2001 “Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa-Iberdrola”
Luis Atienza, Javier de Quinto y Richard Watt
- Nº 3/2001 “Empresas en Participación concentrativas y artículo 81 del Tratado CE: Dos años de aplicación del artículo 2(4) del Reglamento CE de control de las operaciones de concentración”
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 1/2002 “Cinco años de aplicación de la Comunicación de 1996 relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con los acuerdos entre empresas”
Miguel Ángel Peña Castellet
- Nº 1/2002 “Leniency: la política de exoneración del pago de multas en derecho de la competencia”
Santiago Illundaín Fontoya
- Nº 3/2002 “Dominancia vs. disminución sustancial de la competencia ¿cuál es el criterio más apropiado?: aspectos jurídicos”
Mercedes García Pérez
- Nº 4/2002 “Test de dominancia vs. test de reducción de la competencia: aspectos económicos”
Juan Briones Alonso
- Nº 5/2002 “Telecomunicaciones en España: situación actual y perspectivas”
Bernardo Pérez de León Ponce
- Nº 6/2002 “El nuevo marco regulatorio europeo de las telecomunicaciones”
Jerónimo González González y Beatriz Sanz Fernández-Vega
- Nº 1/2003 “Some Simple Graphical Interpretations of the Herfindahl-Hirshman Index and their Implications”
Richard Watt y Javier De Quinto
- Nº 2/2003 “La Acción de Oro o las privatizaciones en un Mercado Único”
Pablo Siegrist Ridruejo, Jesús Lavallo Merchán y Emilia Gargallo González
- Nº 3/2003 “El control comunitario de concentraciones de empresas y la invocación de intereses nacionales. Crítica del artículo 21.3 del Reglamento 4064/89”
Pablo Berenguer O´Shea y Vanessa Pérez Lamas
- Nº 1/2004 “Los puntos de conexión en la Ley 1/2002 de 21 de febrero de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia”
Lucana Estévez Mendoza

- Nº 2/2004** “Los impuestos autonómicos sobre los grandes establecimientos comerciales como ayuda de Estado ilícita ex art. 87 TCE”
Francisco Marcos
- Nº 1/2005** “Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva”
Jerónimo Maillo González-Orús
- Nº 2/2005** “La evaluación de los registros de morosos por el Tribunal de Defensa de la Competencia”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 3/2005** “El código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado”
Alfonso Lamadrid de Pablo
- Nº 18/2006** “Régimen sancionador y clemencia: comentarios al título quinto del anteproyecto de la ley de defensa de la competencia”
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 19/2006** “Un nuevo marco institucional en la defensa de la competencia en España”
Carlos Padrós Reig
- Nº 20/2006** “Las ayudas públicas y la actividad normativa de los poderes públicos en el anteproyecto de ley de defensa de la competencia de 2006”
Juan Arpio Santacruz
- Nº 21/2006** “La intervención del Gobierno en el control de concentraciones económicas”
Albert Sánchez Graells
- Nº 22/2006** “La descentralización administrativa de la aplicación del Derecho de la competencia en España”
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 23/2007** “Aplicación por los jueces nacionales de la legislación en materia de competencia en el Proyecto de Ley”
Juan Manuel Fernández López
- Nº 24/2007** “El tratamiento de las restricciones públicas a la competencia”
Francisco Marcos Fernández
- Nº 25/2008** “Merger Control in the Pharmaceutical Sector and the Innovation Market Assessment. European Analysis in Practice and differences with the American Approach”
Teresa Lorca Morales
- Nº 26/2008** “Separación de actividades en el sector eléctrico”
Joaquín M^a Nebreda Pérez
- Nº 27/2008** “Arbitraje y defensa de la competencia”
Antonio Creus Carreras y Josep Maria Juliá Insenser
- Nº 28/2008** “El procedimiento de control de concentraciones y la supervisión por organismos reguladores de las Ofertas Públicas de Adquisición”
Francisco Marcos Fernández

- Nº 29/2009 “Intervención pública en momentos de crisis: el derecho de ayudas de Estado aplicado a la intervención pública directa en las empresas”
Pedro Callol y Jorge Manzarbeitia
- Nº 30/2010 “Understanding China’s Competition Law & Policy: Merger Control as a Case Study”
Jeronimo Maillo
- Nº 31/2012 “Autoridades autonómicas de defensa de la competencia en vías de extinción”
Francisco Marcos
- Nº 32/2013 “¿Qué es un cártel para la CNC?”
Alfonso Rincón García-Loygorri
- Nº 33/2013 “Tipología de cárteles duros. Un estudio de los casos resueltos por la CNC”
Justo Corti Varela
- Nº 34/2013 “Autoridades responsables de la lucha contra los cárteles en España y la Unión Europea”
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 35/2013 “Una revisión de la literatura económica sobre el funcionamiento interno de los cárteles y sus efectos económicos”
María Jesús Arroyo Fernández y Begoña Blasco Torrejón
- Nº 36/2013 “Poderes de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia”
Alberto Escudero
- Nº 37/2013 “Screening de la autoridad de competencia: Mejores prácticas internacionales”
María Jesús Arroyo Fernández y Begoña Blasco Torrejón
- Nº 38/2013 “Objetividad, predictibilidad y determinación normativa. Los poderes normativos *ad extra* de las autoridades de defensa de la competencia en el control de los cárteles”
Carlos Padrós Reig
- Nº 39/2013 “La revisión jurisdiccional de los expedientes sancionadores de cárteles”
Fernando Díez Estella
- Nº 40/2013 “Programas de recompensas para luchar contra los cárteles en Europa: una comparativa con terceros países”
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 41/2014 “La Criminalización de los Cárteles en la Unión Europea”
Amparo Lozano Maneiro
- Nº 42/2014 “Posibilidad de sancionar penalmente los cárteles en España, tanto en el presente como en el futuro”
Álvaro Mendo Estrella
- Nº 43/2014 “La criminalización de los hardcore cartels: reflexiones a partir de la experiencia de EE. UU. y Reino Unido”
María Gutiérrez Rodríguez
- Nº 44/2014 “La escasez de acciones de daños y perjuicios derivadas de ilícitos antitrust en España, ¿Por qué?”
Fernando Díez Estella
- Nº 45/2014 “Cuantificación de daños de los cárteles duros. Una visión económica”
Rodolfo Ramos Melero

- Nº 46/2014 “El procedimiento sancionador en materia de cárteles”
Alfonso Lamadrid de Pablo y José Luis Buendía Sierra
- Nº 47/2014 “Japanese Cartel Control in Transition”
Mel Marquis and Tadashi Shiraishi
- Nº 48/2015 “Una evaluación económica de la revisión judicial de las sanciones impuestas por la CNMC por infracciones anticompetitivas”
Javier García-Verdugo
- Nº 49/2015 “The role of tax incentives on the energy sector under the Climate Change’s challenges
Pasquale Pistone”
Iñaki Bilbao
- Nº 50/2015 “Energy taxation and key legal concepts in the EU State aid context: looking for a common understanding”
Marta Villar Ezcurra and Pernille Wegener Jessen
- Nº 51/2015 “Energy taxation and key legal concepts in the EU State aid context: looking for a common understanding Energy Tax Incentives and the GBER regime”
Joachim English
- Nº 52/2016 “The Role of the Polluter Pays Principle and others Key Legal Principles in Energy Taxes, on an State aid Context”
José A. Rozas
- Nº 53/2016 “EU Energy Taxation System & State Aid Control Critical Analysis from Competitiveness and Environmental Protection Objectives”
Jerónimo Maillo, Edoardo Traversa, Justo Corti and Alice Pirlot
- Nº 54/2016 “Energy Taxation and State Aids: Analysis of Comparative Law”
Marta Villar Ezcurra and Janet Milne
- Nº 55/2016 “Case-Law on the Control of Energy Taxes and Tax Reliefs under European Union Law”
Álvaro del Blanco, Lorenzo del Federico, Cristina García Herrera, Concetta Ricci, Caterina Verrigni and Silvia Giorgi
- Nº 56/2017 “El modelo de negocio de Uber y el sector del transporte urbano de viajeros: implicaciones en materia de competencia”
Ana Goizueta Zubimendi
- Nº 57/2017 “EU Cartel Settlement procedure: an assessment of its results 10 years later”
Jerónimo Maillo
- Nº 58/2019 “Quo Vadis Global Governance? Assessing China and EU Relations in the New Global Economic Order”
Julia Kreienkamp and Dr Tom Pegram
- Nº 59/2019 “From Source-oriented to Residence-oriented: China’s International Tax Law Reshaped by BRI?”
Jie Wang

Resumen: La irrupción de la desinformación en la arena política en los últimos años ha generado nuevos retos políticos, comunicativos y legislativos en las sociedades democráticas. La Unión Europea, como institución supranacional e intergubernamental, tiene mucho peso en la forma en que se percibe esta cuestión. Este trabajo de investigación pretende explicar la evolución de su estrategia contra la desinformación desde 2015 y cuál ha sido el peso de los ataques rusos en su marco conceptual general. Asimismo, ofrecerá un análisis de sus estrategias y sus consecuencias y recomendaciones a futuro..

Abstract: Disinformation has greatly altered the political arena of recent years in democratic societies. It has created new challenges in the fields of communication, politics and legislation which governments have to deal with. The European Union, as a supranational and intergovernmental institution, has a relevant role in the perception of this matter in other institutions and governments. This paper aims to explain its strategic evolution against disinformation since 2015 and how important the Russian threat has been when defining its conceptual framework. Likewise, it will offer an analysis of its strategies and consequences together with future recommendations.

Palabras clave: Unión Europea, Ucrania, desinformación, Comisión Europea, Rusia, fake news.

Keywords: European Union, Ukraine, disinformation, European Commission, Russia, fake news.

