

62  
DICIEMBRE  
2024

## DESINFORMACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA UE: inestabilidad y batalla de narrativas en el vecindario oriental y los Balcanes

Javier Borràs, investigador, CIDOB

*La desinformación tiene un impacto perjudicial tanto para el proceso de ampliación de la Unión Europea, como en la imagen interna que la UE tiene de sí misma y la imagen externa que proyecta al mundo. Este CIDOB Briefing recoge las principales conclusiones del seminario «Disinformation in enlargement countries: Sowing instability, distorting EU's perception», organizado por CIDOB el 4 de octubre de 2024 y financiado por el programa CERV (Citizens, Equality, Rights and Values Programme) de la Comisión Europea. El encuentro, que reunió a investigadores y periodistas, analizó la problemática de la desinformación en dos frentes claves para la UE: el vecindario oriental y los Balcanes occidentales. En ambas zonas, la desinformación afecta realidades locales a la vez que es parte de tendencias regionales: se observa una mayor interacción entre actores domésticos y externos; fuertes conexiones discursivas con nuevas narrativas anti-liberales globales; y un uso de las divisiones locales y regionales para beneficio de actores políticos domésticos y externos.*

CIDOB  
BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS



Cofinanciado por  
la Unión Europea

Las visiones y opiniones expresadas son sólo las del autor y no reflejan necesariamente las de la Unión Europea o la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA). Ni la Unión Europea ni la autoridad que otorga pueden hacerse responsables. DigiDem-EU – Digital Democracies: At the intersection between technology, democracy and rights in the EU (Convenio de subvención 101140646).

La problemática de la desinformación ha sido identificada por la Unión Europea como uno de los mayores retos a los que se enfrentan los gobiernos democráticos y la sociedad civil del continente. Aunque existe una tendencia a hablar de la desinformación fundamentalmente como una amenaza externa, impulsada, entre otros, por el gobierno ruso para desestabilizar el proyecto europeo y su apoyo a Ucrania, la problemática de las noticias falsas no tiene unas fronteras internas-externas claramente definidas. Las campañas de gobiernos externos interactúan con los mensajes de actores domésticos, haciendo de la desinformación un fenómeno al mismo tiempo internacional y local. Las metodologías, herramientas y estrategias de manipulación se usan globalmente, mientras que los mensajes se moldean a las realidades locales. En dos áreas geográficas pueden observarse fuertemente estas dinámicas: en el vecindario oriental de la UE y en los Balcanes occidentales.

### Batalla de narrativas a la sombra de Rusia

En el caso del vecindario oriental de la UE, el fenómeno de la desinformación tiene como telón de fondo la guerra en Ucrania. Desde la invasión rusa de 2022, las estrate-

gias de desinformación del Kremlin en sus países vecinos han tenido como objetivo principal reducir el apoyo diplomático, económico y militar al gobierno ucraniano. Ello se suma a los esfuerzos rusos, ya existentes en años anteriores, de deslegitimar el proyecto europeo en países que Moscú considera su «esfera de influencia», como Moldavia, Georgia o la propia Ucrania. Esta acción desinformativa rusa también tiene como objetivos claves países miembros de la UE con gobiernos más afines al Kremlin, como Eslovaquia o Hungría, además de fuerzas políticas europeas situadas en los extremos del espectro político.

Las estrategias desinformativas rusas en el vecindario oriental han vivido cambios en los últimos años, destacando entre ellos un rol mayor de los actores domésticos en la difusión de noticias falsas y narrativas favorables al Kremlin. Aunque en los debates sobre desinformación se suele señalar especialmente el papel de los gobiernos extranjeros, es importante recordar que la gran mayoría de la desinformación que circula se produce a nivel local. Dentro de esta producción doméstica de contenidos desinformativos, el Kremlin puede beneficiarse amplificando aquellos que le son estratégicamente favorables. En este sentido, los canales locales no sólo son un mecanismo de difusión unilateral de contenidos generados en Rusia.

También existen actores domésticos con su agenda política autónoma que producen su propia desinformación y, si esta genera inestabilidad y división, es ampliada por el sistema de propaganda ruso. Para contrarrestar los esfuerzos de organizaciones de verificación de noticias, también se promueven nuevos actores como los «*fact-checkers* alternativos», que buscan deslegitimar noticias factualmente correctas.

A esta dinámica de interacción entre actores internos y externos se suma el uso de herramientas y canales transnacionales, como son las redes sociales con vínculos rusos como Telegram. También a escala internacional, la creciente acción desinformativa rusa en el Sur Global tiene efectos en la UE, al generar contenidos en lenguas europeas como el español en Latinoamérica o el francés en África Occidental. Por ejemplo, en México, Nicaragua o Colombia **se ha producido** desinformación de origen ruso que busca influenciar en las percepciones locales sobre Rusia y desprestigiar al gobierno ucraniano. El alcance de estos contenidos no es sólo nacional, sino que busca ser replicado entre las comunidades latinoamericanas de Estados Unidos o las diásporas existentes en países europeos como España.

## Las estrategias desinformativas rusas en el vecindario oriental han vivido cambios en los últimos años, destacando entre ellos un rol mayor de los actores domésticos en la difusión de noticias falsas y narrativas favorables al Kremlin.

A nivel local, la desinformación rusa busca agravar divisiones políticas, étnicas o sociales existentes, además de ampliar narrativas autóctonas que le sean favorables. La polarización política, por ejemplo, beneficia al mismo tiempo a ciertos actores políticos locales, como los gobiernos eslovaco y húngaro, y a actores externos como Rusia. El uso político de la guerra en Ucrania y la llegada de refugiados ucranianos por parte de políticos locales ha hecho que, por ejemplo, en Eslovaquia **una mayoría de ciudadanos** culpe antes a Occidente o Ucrania por la guerra (51%) que a Rusia (41%). Además, sólo un 30% apoya la entrada de Ucrania en la UE y la OTAN, y más de un 36% vería positiva la implantación de un régimen autoritario en Eslovaquia. En el contexto de gobiernos europeos crecientemente iliberales, como el de Eslovaquia o Hungría, Rusia se beneficia además de **la erosión** del sistema de medios críticos y de la sociedad civil. Es importante destacar, sin embargo, que los bajos niveles en libertad de expresión no sólo afectan a países más filo-rusos como Eslovaquia (caída del puesto 17 al 29 del **World Press Freedom Index**) o Hungría (puesto 67), sino también a países más alineados con la política exterior de la UE, como Grecia (puesto 88), Bulgaria (puesto 59) o Polonia (puesto 47). El problema de la caída de la libertad de expresión en la UE responde a causas internas, más allá de que pueda beneficiar a la desinformación rusa.

Finalmente, la explotación política de las divisiones étnicas es uno de los factores que explica la inestabilidad en Moldavia, donde la maquinaria de desinformación rusa ha aprovechado también la presencia de una importante **comunidad rusófona**. Para atacar a políticos pro-europeos, como la actual presidenta moldava Maia Sandu, se les ha acusado de ser «anti-rusos» y querer marginar a esta comunidad y su lengua –una narrativa que también promovió el Kremlin antes de su agresión a Ucrania–.

La acción rusa en el vecindario oriental también interactúa con batallas por dominar las narrativas globales, como son la actual ola tradicionalista anti-liberal mundial o el revisionismo histórico de tinte nacionalista. En el primer caso, Rusia ha intentado presentarse como una potencia defensora de los valores tradicionales y conservadores, promoviendo una narrativa de una Unión Europea decadente, globalista y «*woke*». Gobiernos conservadores e instituciones religiosas del vecindario oriental también usan esta narrativa tradicionalista como herramienta legitimadora, presentándose como protectores de la esencia patria, la tradición y los intereses nacionales. Volviendo al caso de Maia Sandu, han proliferado los

**contenidos** en los que se destacaba el hecho de que no estuviera casada –o se **afirmaba** que Sandu era en secreto musulmana o de una minoría sexual– para deslegitimarla de cara a un electorado más tradicionalista. Esta ola anti-liberal ha tenido impacto en países de la región como Eslovaquia, donde un 50% de los ciudadanos **considera** su identidad y sus valores nacionales amenazados por el modo de vida occidental. En este contexto, actores conservadores como la iglesia ortodoxa también han sido claves para extender retóricas opuestas a los principios que defiende la Unión Europea, como es el caso de **la iglesia ortodoxa de Georgia**.

En el marco de las narrativas históricas, Rusia ha realizado intentos de **revisionismo histórico** para mejorar su imagen o degradar la de Ucrania en países de Europa Central y del Este. Para legitimar sus operaciones de influencia, Rusia ha impulsado narrativas paneslavicas para fomentar lazos con países como Eslovaquia. Además, ha aprovechado múltiples ocasiones para presentarse como el único liberador de estos países en la Segunda Guerra Mundial, mediante una narrativa «anti-fascista» que define a sus oponentes como nazis o fascistas, como en el caso del gobierno ucraniano. A la vez, el Kremlin ha identificado experiencias traumáticas históricas vinculadas al pasado soviético y les ha dado la vuelta para

convertirlas en revisionismo contra Ucrania. Por ejemplo, ha habido campañas de desinformación acusando a los ucranianos de **haber sido los responsables** de la represión de la revolución húngara de 1956 o la invasión de Checoslovaquia en 1968.

## Contra la ampliación europea en los Balcanes Occidentales

En el caso de los Balcanes Occidentales, las campañas de desinformación de actores tanto internos como externos aprovechan las divisiones y debilidades estructurales de estas sociedades para hacer calar sus narrativas. La desinformación, en esta región, se presenta de manera importante como un fenómeno llevado a cabo por un gobierno en el poder, como es el caso de Serbia, el estado con mayor poder económico y militar de los Balcanes Occidentales. Utilizando unas estrategias similares a los casos de Hungría o Eslovaquia, el gobierno serbio impulsa sus propias narrativas de desinformación, las cuales generan efectos sociales y étnicos divisivos, además de escepticismo ha-

**Balkan Insight**, en general, los periodistas de los Balcanes Occidentales están sujetos a unas condiciones de trabajo precarias, con poco margen de tiempo para la comprobación de contenidos y en un contexto de crisis de modelo de negocio donde se aceptan fuentes de financiación opacas. A ello se suma que, después de la crisis económica de 2008, los Balcanes vivieron importantes cambios estructurales de financiación por parte de grupos mediáticos externos, con una retirada importante de compañías occidentales y la entrada de oligarcas con intereses económicos en Rusia.

En este contexto de crisis mediática, medios rusos como Russia Today, TASS, Ria Novosti o Sputnik han aprovechado para **aumentar su presencia**, al ofrecer contenido gratuito en idiomas locales que los medios de la región pueden replicar en sus portales. En el contexto balcánico, países como Bulgaria, Serbia, Montenegro o Croacia destacan por el número de noticias locales que citan a medios rusos. Esta influencia rusa en el ecosistema informativo no solo se consigue gracias a la colocación de contenidos, sino también a través de movimientos de

**En los Balcanes Occidentales, las campañas de desinformación de actores tanto internos como externos aprovechan las divisiones y debilidades estructurales de estas sociedades para hacer calar sus narrativas. La desinformación, en esta región, se presenta de manera importante como un fenómeno llevado a cabo por gobiernos en el poder, como es el caso de Serbia.**

cia la integración europea, lo que encaja con los intereses rusos en la región. La actividad desinformativa rusa en territorio serbio, en este sentido, es escasa, ya que el propio gobierno de Belgrado contribuye a los objetivos estratégicos del Kremlin.

Sin embargo, más allá del caso serbio, hay dos factores estructurales que facilitan las campañas de desinformación en los Balcanes Occidentales. En primer lugar, existen fuertes divisiones y tensiones étnicas dentro de cada uno de los países de la región, y entre ellos y ciertos estados miembros de la UE, como Bulgaria o Grecia. En este contexto de múltiples actores con agendas nacionalistas, agravios históricos y revisionismo del pasado, la aparición de la desinformación es en buena parte **un síntoma** de estas divisiones existentes y de su explotación por parte de actores políticos.

En segundo lugar, el ecosistema mediático de los Balcanes Occidentales está infrafinanciado, politizado y vinculado a poderes económicos con intereses a veces alineados con los actores desinformadores. Aunque hay excepciones de periodismo de investigación de alta calidad, como la red

capitales destinados a la **«corrupción estratégica»** que consigue influencia o la propiedad de medios locales. En este sentido, Bulgaria y Croacia destacan en la región como los países con más entrada de «flujos financieros ilícitos» de procedencia rusa.

Todos estos factores han convertido a los Balcanes Occidentales en los grandes perdedores del proceso de ampliación europeo. Es importante apuntar que la desinformación no ha sido la causa del estancamiento de la ampliación de la Unión: también en este caso, las noticias falsas y narrativas manipulativas aprovechan descontentos y sentimientos sociales existentes. Desde hace ya años, el proceso de ampliación europeo hacia los Balcanes Occidentales está paralizado por unas élites europeas recelosas de los costes y riesgos de profundizarlo, a lo que se suma una ciudadanía de la UE cada vez más proclive a la idea de una «Europa fortaleza» cerrada al exterior. Las tendencias contra la inmigración existentes en la UE se aprovechan para reforzar los mensajes antiapertura: por ejemplo, la islamofobia y rechazo a los refugiados por parte de un sector de la ciudadanía europea se usan para promover la idea de que «la UE no quiere más musulmanes». Ello busca movilizar contra el proceso

de ampliación a la **mayoría o a un porcentaje importante** de personas de confesión islámica de países de los Balcanes Occidentales, como Bosnia-Herzegovina, Albania, Kosovo o Macedonia del Norte.

Ante esta postergación indefinida de una adhesión futura y la constatación de la falta de credibilidad de la UE, aumenta la sensación de desencanto entre los ciudadanos de la región y la búsqueda de alternativas más allá del proyecto europeo. Todo ello ofrece un caldo de cultivo en que actores domésticos y externos opuestos a la UE simplemente deben amplificar los sentimientos y recelos existentes para así debilitar todavía más el proceso de ampliación.

En medio de esta crisis de credibilidad de las voces en favor de la Unión Europea, aumentan los **gobiernos de tendencias autoritarias** que ofrecen proyectos políticos y geopolíticos «alternativos». Por un lado, estos gobiernos esgrimen una narrativa nacionalista que afirma que la entrada en la UE supondría la pérdida de la identidad nacional y los valores tradicionales. Frente a la sumisión a una agenda globalista, ultraliberal y tecnocrática, estos

actores locales autoritarios y desinformadores, y ataques a la sociedad civil y al ecosistema mediático, ¿cuáles son las medidas que podrían reducir el impacto de las campañas de desinformación en el vecindario oriental y los Balcanes Occidentales?

En primer lugar, es importante diferenciar entre el hecho de tener un sistema mediático pluralista y sólido, y el hecho de tener una posición favorable a la integración en la Unión Europea. Aunque ambas tendencias suelen ir de la mano, ser favorables a la Unión Europea no es automáticamente equivalente a ser más democrático. En el contexto de los Balcanes Occidentales una agenda más proeuropea y un sistema mediático más plural son factores que suelen estar ligados, pero existen movimientos sociales, medios independientes y organizaciones de la sociedad civil que son críticas con ciertas políticas de la Unión. Por ejemplo, recientemente **se han llevado a cabo protestas** por acuerdos mineros entre la UE y Serbia, que fueron criticados por organizaciones de la sociedad civil del país, lo que hizo que estas asociaciones fueran catalogadas como «antieuropeas». Casos como este son im-

**El debilitamiento del proceso de ampliación y el aumento de relaciones con estas potencias alternativas es especialmente beneficioso para los gobiernos más autocráticos de los Balcanes Occidentales, ya que pueden abandonar las reformas democratizadoras y liberalizadoras necesarias para entrar en la UE sin por ello perder los beneficios económicos del comercio mundial, a los que ahora pueden acceder a través de mercados alternativos.**

gobiernos ofrecen una respuesta protectora ante los procesos globalizadores y el aumento del riesgo en el panorama internacional. En este sentido, gobiernos como los de Serbia, Eslovaquia, Hungría o Georgia buscan **unas relaciones internacionales «alternativas»** en las que la Unión Europea ya no sea el socio principal, sino uno de tantos junto con Estados Unidos, Rusia, China o Turquía. El debilitamiento del proceso de ampliación y el aumento de relaciones con estas potencias alternativas es especialmente beneficioso para los gobiernos más autocráticos de los Balcanes Occidentales, ya que pueden abandonar las reformas democratizadoras y liberalizadoras necesarias para entrar en la UE sin por ello perder los beneficios económicos del comercio mundial, a los que ahora pueden acceder a través de mercados alternativos.

### **Soluciones imperfectas, pluralismo necesario**

En este contexto de debilitamiento del proceso de ampliación europea, mayor actividad rusa, fortalecimiento de

portantes para recordar que un seguidismo acrítico de las políticas europeas no es equivalente a más pluralismo y democracia: en cambio, una sociedad civil y medios de comunicación rigurosos y activos en el debate público sí que lo son. Dentro de la propia Unión Europea existen voces críticas con ciertas políticas comunitarias y no por ello se las tilda de «antieuropeas». Este pluralismo crítico es considerado parte de los valores europeos y debe ser el eje central de las campañas contra la desinformación en estas regiones. Contribuir a este pluralismo ayudaría a contrarrestar la división social, el autoritarismo o la debilidad del sistema de medios.

Mientras que existen consensos amplios sobre los factores estructurales que deberían favorecerse para construir una sociedad más resiliente a la desinformación, en el campo de las acciones específicas para contrarrestar la influencia y campañas concretas existen más divergencias. Uno de los debates más importantes es sobre las sanciones impuestas a medios de comunicación rusos como Russia Today o Sputnik, acusados de promover desinfor-



mación que busca sembrar inestabilidad en la UE y minar los esfuerzos de ayuda a Ucrania. Más allá de las divergencias sobre si estas sanciones son legítimas –por los precedentes que pueden sentar y por el impacto simbólico que tiene el hecho de que una potencia liberal como la UE sancione a medios de comunicación–, el debate más presente hoy en día es la utilidad real de estas medidas. Por un lado, hay voces que consideran que imponer estas sanciones tiene poca efectividad, ya que su contenido puede replicarse fácilmente en nuevas páginas webs –el llamado «**lavado de información**»–. Además, existe el argumento de que medios como Russia Today son fáciles de identificar como rusos, mientras que en las páginas que replican contenidos suele ser más difícil identificar el origen. Por otro lado, hay quienes consideran que llevar a cabo estas sanciones es mejor que no hacer nada, ya que en cualquier caso estas imponen costes administrativos a la burocracia desinformativa rusa y envían la señal tanto a Moscú como a sus aliados europeos de que la UE no se está quedando de brazos cruzados. Finalmente, hay quienes consideran que la censura de medios rusos debe ir acompañada de sanciones más amplias al sector energético ruso, que todavía sigue recibiendo ingresos europeos a través de canales de distribución indirectos vía terceros países como Turquía.

En el campo de las medidas reactivas ante la desinformación, también existe debate sobre la efectividad del «*de-bunking*» y el trabajo de las organizaciones de «*fact-checking*». Un primer problema es la asimetría en los recursos y capacidad de reacción de estas organizaciones y las que tienen los actores promotores de desinformación. Elegir qué noticias falsas o qué narrativas manipuladoras deben priorizarse, en un contexto de recursos escasos y de necesaria reacción rápida, supone un importante desafío. Además, ofrecer datos factuales y una versión rigurosa de los hechos **no asegura** que los ciudadanos dejen de creer en «hechos alternativos» o teorías de la conspiración. Sin embargo, hay quienes argumentan que abandonar las iniciativas de «*fact-checking*» comportaría el riesgo de dejar sin una respuesta periodística factual los contenidos desinformativos existentes. En este caso, el debate no es tanto la existencia o no de las acciones de «*de-bunking*», sino la cantidad de recursos que deben asignarse a ellas en contraste con alternativas que podrían ser más efectivas. Aunque sin plantearse como una estrategia opuesta a la verificación, estrategias contra la desinformación extranjera como la propuesta por el Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (SEAE) ofrecen un cambio de paradigma. La **estrategia contra el FIMI** (Foreign Information Manipulation and Interference, en inglés) del SEAE busca centrarse menos en las narrativas y contenidos desinformativos, y más en los comportamientos y tácticas usadas para amplificarlos, con el objetivo de cortar campañas desinformativas de alto impacto mediante la identificación cuantitativa y cualitativa de patrones y estrategias, como la acción coordinada mediante *bots* para la difusión de noticias falsas en redes sociales.

Finalmente, también existe un fuerte debate sobre si la respuesta prioritaria debería ser el refuerzo de la comunicación estratégica de los gobiernos e instituciones europeas. Ello consistiría en crear una narrativa propia y con impacto emocional en los ciudadanos europeos, que pueda ser opuesta a la desplegada por Rusia y otros actores desinformadores. Esta estrategia se enmarca en una visión de «*pre-bunking*» que considera que es necesario ir más allá de las respuestas reactivas o simplemente centradas en ofrecer datos y hechos. Bajo esta perspectiva, se considera que la UE está inmersa en un choque de narrativas a la que debe dar una contundente respuesta. Aunque aceptando la existencia de esta competición discursiva, hay quienes consideran que no existe una frontera definida entre comunicación estratégica y propaganda. Ciertas narrativas más emocionales que definan el conflicto existente desde una perspectiva mayoritariamente de «seguridad» o mediante una fuerte dialéctica amigo/enemigo, pueden afectar negativamente al pluralismo del debate público e imponer un marco excluyente hacia las voces críticas con la política institucional europea.

Tanto en el escenario del vecindario oriental como en los Balcanes Occidentales, la Unión Europea se mueve en esta tensión entre oponerse a la influencia de actores externos, pero a la vez mantener paralizado el proceso de ampliación; querer promover un fortalecimiento de la sociedad civil pluralista, pero a la vez abogar por un discurso más homogéneo que pueda oponerse con contundencia a la narrativa rusa; y llevar a cabo acciones contra la desinformación a la vez que se garantiza la libertad de expresión, en un contexto de recursos escasos y de cronificación del conflicto militar en Ucrania.