



La diplomacia digital de la Unión Europea: pandemia y lucha contra la desinformación

**XVI Premio Andaluz de Investigación
sobre Integración Europea**

Pedro Zabala Roldán

Máster en Relaciones Internacionales y Migraciones
Especialista en Comunicación Digital

DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES

Director

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Cádiz

DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES

TÍTULOS PUBLICADOS

- Organismos genéticamente modificados y riesgos sanitarios y medioambientales. Derecho de la Unión Europea y de la Organización Mundial del Comercio,** *Justo Corti Varela* (2010).
- La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las Directivas de la UE en materia de inmigración,** *Sara Iglesias Sánchez* (2010).
- Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea,** *M.ª del Carmen Muñoz Rodríguez* (2010).
- Derecho Internacional de los ecosistemas marinos,** *José Luis Meseguer Sánchez* (2011).
- Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales,** *Antonio José Sánchez Ortega* (2013).
- La Unión Europea y la cuestión del Sáhara Occidental. La posición del Parlamento Europeo,** *Juan Domingo Torrejón Rodríguez* (2014).
- Cataluña: derecho a decidir y derecho internacional,** *Francesc Xavier Pons Rafols* (2015).
- Las fronteras internacionales de España en África: Melilla,** *Miguel Ángel Acosta Sánchez* (2016).
- Avatares del proceso de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos,** *José Manuel Cortés Martín* (2018).
- El Estatuto Jurídico de los nacionales de África, Caribe y Pacífico (ACP) en la Unión Europea,** *Michel Remi Njiki* (2019).
- La Corte Internacional de Justicia y la descolonización, 1949-2019,** *Juan Soroeta Liceras* (2020).
- El Reino Unido y Europa, una particular relación (1945-2020),** *Jesús García Bonilla* (2020).
- La política criminal de la Unión Europea. Especial referencia a su influencia en el Derecho penal español,** *Noelia Corral Maraver* (2020).
- La Diplomacia del Clima de la Unión Europea. La Acción Exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial,** *Teresa Fajardo del Castillo* (2021).
- La diplomacia digital de la Unión Europea: pandemia y lucha contra la desinformación,** *Pedro Zabala Roldán* (2022).

LA DIPLOMACIA DIGITAL DE LA UNIÓN EUROPEA: PANDEMIA Y LUCHA CONTRA LA DESINFORMACIÓN

XVI Premio Andaluz de Investigación
sobre Integración Europea

Pedro Zabala Roldán

Máster en Relaciones Internacionales y Migraciones
Especialista en Comunicación Digital

REUS
EDITORIAL

A
Junta de Andalucía
Consejería de la Presidencia, Interior,
Diálogo Social y Simplificación
Administrativa


UNIVERSIDAD
DE GRANADA


Red de Información
Europea de Andalucía

Madrid, 2022

Esta publicación ha obtenido el XVI Premio Andaluz de Investigación sobre Integración Europea de la Red de Información Europea de Andalucía.

La Red de Información Europea de Andalucía está compuesta por los siguientes miembros:

- Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Granada.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Córdoba.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Sevilla.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Almería.
- Europe Direct Almería. Diputación Provincial de Almería.
- Europe Direct Campo de Gibraltar. Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar.
- Europe Direct Granada. Diputación Provincial de Granada.
- Europe Direct Huelva. Diputación Provincial de Huelva.
- Europe Direct Málaga. Diputación Provincial de Málaga.
- Europe Direct Andalucía Rural. Asociación para el Desarrollo del Guadajoz y Campiña Este de Córdoba (ADEGUA).
- Europe Direct Sevilla. Universidad de Sevilla.
- Europe Direct Córdoba. Diputación Provincial de Córdoba.
- Enterprise Europe Network-CESEAND. Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
- Enterprise Europe Network-CESEAND. Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

© Editorial Reus, S. A.

C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid

Teléfonos: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54

Fax: (34) 91 445 11 26

reus@editorialreus.es

www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2022)

ISBN: 978-84-290-2692-4

Depósito Legal: M 25153-2022

Diseño de portada: Lapor

Impreso en España

Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.

Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

A Sol, por su luz e incondicionalidad.

RESUMEN

El propósito de esta investigación es estudiar el fenómeno de la diplomacia digital en el seno de la Unión Europea, más precisamente en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), en el contexto de la pandemia por la COVID-19. La diplomacia digital es un fenómeno que ha ganado protagonismo en la Unión Europea y demás actores de la esfera internacional como el SEAE. A través de un estudio explicativo, se identifican los debates más relevantes en torno al concepto de diplomacia digital. A continuación, se describe la estructura y funcionamiento del SEAE. Seguidamente, las iniciativas más importantes de diplomacia digital, diplomacia pública y ciberdiplomacia lideradas por el Servicio Europeo de Acción Exterior en el marco de la pandemia son analizadas. Este organismo se revela estratégico en la lucha contra la desinformación y otras actividades maliciosas cibernéticas que ponen en riesgo la seguridad de la Unión Europea. Finalmente, la aplicación del Plan de Acción contra la Desinformación resume la estrategia diplomática digital de la Unión Europea y de su actor más relevante, el Servicio Europeo de Acción Exterior.

Palabras clave: diplomacia digital, diplomacia pública, ciberdiplomacia, ciberseguridad, desinformación, comunicación estratégica, servicio europeo de acción exterior.

ABSTRACT

The purpose of this research is to study the phenomenon of digital diplomacy within the European Union, more precisely the European External Action Service, in the context of the COVID-19 pandemic. Digital diplomacy is a phenomenon that has gained prominence in the European Union and other actors in the international sphere such as the EEAS.

Through an explanatory study, this document identifies the most relevant debates surrounding the concept of digital diplomacy and describes the structure and functioning of the EEAS. The most important digital diplomacy, public diplomacy and cyber diplomacy initiatives led by the European External Action Service in the context of the pandemic are analysed. This body proves to be strategic in the fight against disinformation and other malicious cyber activities that put the security of the European Union at risk. Finally, the implementation of the Disinformation Action Plan summarises the EU's digital diplomacy strategy and that of its most relevant actor, the European External Action Service.

Key words: digital diplomacy, public diplomacy, cyber diplomacy, cyber diplomacy, cybersecurity, disinformation, strategic communication, European External Action Service.

RÉSUMÉ

L'objectif de cette recherche est d'étudier le phénomène de la diplomatie numérique au sein de l'Union européenne, plus précisément du Service européen d'action extérieure, dans le contexte de la pandémie du COVID-19. La diplomatie numérique est un phénomène qui a gagné en importance au sein de l'Union européenne et d'autres acteurs de la sphère internationale tels que le SEAE. À travers une étude explicative, le rapport identifie les débats les plus pertinents autour du concept de diplomatie numérique et décrit la structure et le fonctionnement du SEAE. Les plus importantes initiatives de diplomatie numérique, de diplomatie publique et de cyberdiplomatie menées par le Service européen d'action extérieure dans le contexte de la pandémie sont analysées. Cet organe s'avère stratégique dans la lutte contre la désinformation et les autres cyberactivités malveillantes qui mettent en péril la sécurité de l'Union européenne. Enfin, la mise en œuvre du plan d'action sur la désinformation résume la stratégie de diplomatie numérique de l'UE et celle de son acteur le plus pertinent, le Service Européen pour l'action Extérieure.

Mots-clés: diplomatie numérique, diplomatie publique, cyberdiplomatie, cybersécurité, désinformation, communication stratégique, Service européen pour l'action extérieure.

ÍNDICE

RESUMEN	7
ABSTRACT	7
RÉSUMÉ	8
INTRODUCCIÓN	9
Qué encontrará el lector en este libro	9
Un acercamiento contextual a la digitalización de la diplomacia	11
El Servicio Europeo de Acción Exterior en tiempos de pandemia	14
Nueva postura del Consejo de la Unión Europea sobre la Diplomacia Digital	15
Nueva oficina europea dedicada a la diplomacia digital en San Francisco	18
El auspicio de Global Gateway, nueva estrategia digital de la Unión Europea	20
CAPÍTULO I. REVISIÓN DE LA LITERATURA CONTEMPORÁNEA SOBRE DIPLOMACIA Y DIPLOMACIA DIGITAL Y ENFOQUE TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN	21
1. Revisión de la literatura	22
A. Conclusiones acerca de la literatura existente.....	29
2. Acercamiento contemporáneo a la diplomacia	29
3. Estudios sobre Diplomacia Digital	34
A. Diplomacia digital como parte de la diplomacia pública.....	38
B. Diplomacia digital como agente transformador de la actividad diplomática.....	43
C. Diplomacia digital como ciberdiplomacia.....	46
4. El rol de la inteligencia artificial en la diplomacia digital.....	54
A. Diplomacia de la inteligencia artificial en la Unión Europea.....	57
5. Comentarios finales sobre el marco teórico.....	61

CAPÍTULO II. ESTRUCTURA, GOBERNANZA Y FUNCIONES DE LA DIPLOMACIA EUROPEA: EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR	65
1. Entendiendo la Acción Exterior de la Unión Europea	65
2. Introducción a la estructura diplomática de la Unión Europea	69
A. La Política Exterior de Seguridad Común en la actualidad: una brújula estratégica	71
i) Pacto Civil	72
ii) Capacidades militares de la PCSD	73
iii) Otros instrumentos y agencias de la PCSD.....	73
B. La Brújula Estratégica de Política Exterior y el rol diplomático.	77
C. Algo de historia diplomática europea: creación del Servicio Europeo de Acción Exterior	81
i) Propuestas del AR/VP, Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea.....	83
D. Descripción de la organización del Servicio Europeo de Acción Exterior.....	86
i) Oficinas estratégicas del SEAE para la ciberdiplomacia y ciberseguridad.....	90
E. Funciones del Servicio Europeo de Acción Exterior	91
i) Funciones asociadas a ciberdiplomacia, diplomacia digital y/o pública	93
3. Conclusiones.....	95
 CAPÍTULO III- IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS E INICIA-TIVAS DE DIPLOMACIA DIGITAL DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR	97
1. Nueva Estrategia Conjunta de Ciberseguridad.....	97
A. Nueva estrategia de ciberdiplomacia y el EU Cyber Diplomacy Toolbox	99
B. EU Cyber Diplomacy Network	100
2. Campañas estratégicas de comunicación del SEAE durante 2020....	100
A. Campaña #WeTakeYouHome	101
3. 22º Foro de Derechos Humanos UE-ONG: el impacto de las nuevas tecnologías en los Derechos Humanos	101
4. Documento de análisis del SEAE: Implicaciones del COVID-19 en seguridad y defensa de la UE	102
5. Team Europe: Respuesta de acción exterior a la pandemia	104
A. El SEAE y Team Europe para la Coordinación Global Multilateral	105
6. Digital4Development Hub.....	106
7. Respuesta a amenazas híbridas y el rol del Servicio Europeo de Acción Exterior	108

A. EU Hybrid Fusion Cell.....	108
B. Comunicación estratégica sobre amenazas híbridas.....	109
C. Respuesta durante la pandemia y el rol del Servicio Europeo de Acción Exterior.....	110
8. Reforzando la lucha contra la desinformación en los Balcanes Occi- denciales.....	111
9. Alianza Internacional para un enfoque de la Inteligencia Artificial centrado en el ser humano (IA-AI).....	111
10. Transformación Digital del SEAE.....	112
11. Avances en agenda y transición digital.....	112
12. Apoyo a las Delegaciones de la Unión Europea.....	113
13. Conclusiones.....	114
CAPÍTULO IV. CASO DE ESTUDIO: PLAN DE ACCIÓN CONTRA LA DESINFORMACIÓN EN LA ERA COVID-19 Y LA «INFO- DEMIA».....	115
1. Posverdad, marco institucional/normativo europeo y contexto gene- ral.....	116
2. Entendiendo la lógica hostil del Kremlin.....	117
3. Respuesta institucional a la desinformación, medidas adoptadas por la Unión Europea y contexto general.....	119
A. Plan de Acción de Comunicación Estratégica.....	121
B. East StratCom Task Force – SEAE.....	122
i) Tareas y composición del East Stratcom Task Force.....	123
C. Comunicación de la Comisión sobre la lucha contra la desinfor- mación en línea.....	124
3. Plan de Acción contra la Desinformación.....	126
A. Acciones concretas en el marco del Plan de Acción contra la desinformación.....	128
4. Desinformación en la era COVID y el Servicio Europeo de Acción Exterior.....	129
A. Claves prácticas para entender el accionar europeo contra la desin- formación.....	129
B. Comunicación conjunta sobre la desinformación en pandemia... i) Refuerzo de la comunicación estratégica de la UE en el marco de la pandemia.....	130 131
ii) Cooperación diplomática con terceros países y Team Europe ..	132
iii) Evaluación del Código de Prácticas contra la Desinforma- ción.....	132
5. Reportes del Servicio Europeo de Acción Exterior sobre desinforma- ción en la era COVID-19.....	133
A. Reporte Especial del SEAE – Marzo 2020.....	134
B. Reporte Especial del SEAE – Abril 2020.....	135

C. Reporte Especial del SEAE – Abril 2020 (2)	137
D. Reporte Especial del SEAE – Abril 2021	137
E. Resumen de narrativas de desinformación	138
6. Reporte Anual 2021 de StratCom: comunicación estratégica del SEAE	139
7. Conclusiones y comentarios finales	140
CAPÍTULO V- CONCLUSIONES, DISCUSIONES Y RECOMENDACIONES	143
1. Conclusiones.....	144
2. Discusiones: carencias y virtudes de la diplomacia europea y la lucha contra la desinformación en contexto de pandemia.....	146
A. Carencias en la aplicación del Plan de Acción contra la Desinformación.....	147
i) Enfoque prioritario de seguridad	147
ii) Acercamiento reactivo a la desinformación.....	147
iii) Multiplicidad de actores internos involucrados	147
B. Virtudes en la aplicación del Plan de Acción contra la Desinformación.....	148
i) Actores externos implicados	149
ii) Comportamiento expuesto.....	149
iii) Interacción con audiencias extranjeras	149
iv) Colaboración en la aplicación de sanciones	150
3. Recomendaciones para una mejora en la respuesta diplomática digital europea: repensando la comunicación estratégica del SEAE.....	150
A. Recomendación nº 1: la desinformación es una problemática externa e interna a la UE	151
B. Recomendación nº 2: comprender que no todo es desinformación.....	152
C. Recomendación nº 3: evolución de la terminología asociada a la desinformación.....	152
D. Recomendación nº 4: dotar a las divisiones del SEAE de un rol más estratégico.....	153
E. Recomendación nº 5: involucrar al Servicio Europeo de Acción Exterior en el nuevo Código de Prácticas contra la Desinformación.....	156
F. Recomendación nº 6: el Servicio Europeo de Acción Exterior como un laboratorio de ideas de diplomacia digital	157
G. Recomendación nº 7: abrazar la diplomacia digital transatlántica.....	158
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	159
Bibliografía citada	159
Documentación institucional y normativa citada.....	169

La transformación digital es un fenómeno que está atravesando cada faceta de nuestra existencia y, por supuesto, también de la diplomacia y las relaciones internacionales. Esta nueva era de innovación, como parte de la cuarta revolución industrial, está caracterizada por una disrupción tecnológica sin precedentes. Al mismo tiempo, el multilateralismo que caracteriza el orden liberal internacional está en crisis, con el auge de populismos a nivel global, el deterioro de las democracias y una importante reducción de los niveles de confianza ciudadana en el sistema de cooperación internacional. En el marco de un contexto global tan crítico tiene su nacimiento la pandemia por la COVID-19. Este escenario puso de relieve la necesidad de dotar de innovaciones tecnológicas a los departamentos y/o ministerios responsables de llevar adelante la política exterior de un Estado. De igual forma, la pandemia agravó la problemática de la desinformación, una amenaza que aqueja a la Unión Europea desde hace más de un lustro. La desinformación es definida por la UE como una amenaza híbrida, lo que demanda una compleja respuesta diplomática y de seguridad por parte de las instituciones europeas y de los Estados miembros, en conjunto, en especial del Servicio Europeo de Acción Exterior, el servicio diplomático de la Unión Europea. En un mundo cada vez más digital, existe mayor margen para la difusión de noticias falsas y bulos y, desde el inicio de la pandemia, tanto Rusia como China han desplegado una intensa labor de comunicación en torno a la COVID-19 con sus propios métodos y campañas de desinformación. El Servicio Europeo de Acción Exterior ha cumplido diez años de vida y, como estructura diplomática europea por excelencia en la lucha contra la desinformación, merece que sus competencias estratégicas, sus recursos y limitaciones sean analizados para que, tanto en el marco de la pandemia como a futuros, se convierta en una fuerza diplomática que avance los objetivos de política exterior de la UE y de sus Estados miembros y, al mismo tiempo, contribuya a fortalecer la seguridad de la Unión y su rol global. La Diplomacia Digital Europea, aun dando sus primeros pasos, goza de buena salud. El rol de la diplomacia digital y del Servicio Europeo de Acción Exterior será cada vez más importante para hacer frente a las amenazas que se profundizan y emergen de la era postpandemia.

Pedro Zabala Roldán es Máster en International Relations and Migrations (International and European Studies) por la Universidad de Cádiz y Graduado con honores en Relaciones Públicas e Institucionales por la Universidad CAECE en Argentina, donde ha ejercido la docencia universitaria en las áreas de comunicación y tecnología, y organización de eventos. Su trabajo de finalización de Máster fue galardonado con el XVI Premio Andaluz de Investigación sobre Integración Europea. Es especialista en comunicación digital, desempeñándose actualmente en el sector privado, es colaborador del Instituto Europeo de Estudios de Seguridad (EUISS) en temas de ciberdiplomacia y ha participado en la campaña de una candidata para la Secretaría General de Naciones Unidas.