



La búsqueda de respuestas eficaces en la lucha contra la desinformación electoral

RAFAEL RUBIO NÚÑEZ

<rafa.rubio@der.ucm.es>

Universidad Complutense de Madrid

Madrid, España

ORCID: 0000-0001-5074-0371

TAMARA ÁLVAREZ ROBLES

<talvr@unileon.es>

Universidad de León

León, España

ORCID: 0000-0001-8483-9759

VANESSA SÁNCHEZ CARRERO

<vsanchez@dogcomunicacion.com>

Universidad Complutense de Madrid

Madrid, España

[Resumen] La desinformación representa una de las amenazas más significativas para la integridad y la confianza en contextos electorales. En países como Brasil, México, Panamá y República Dominicana, así como en elecciones del Parlamento Europeo, la creación de narrativas, la difusión de noticias falsas y el contenido manipulado influyen en la opinión pública y erosionan la confianza en (i) instituciones, como los Tribunales o Juntas Electorales; y (ii) en el sistema de votación, lo que distorsiona la voluntad popular. Estos entornos resultan particularmente vulnerables debido a la polarización política, el uso intensivo de redes sociales y la ausencia de mecanismos efectivos para contrarrestar la desinformación. Por ello es crucial estudiar y enfrentar estos fenómenos de amenazas híbridas contra nuestras democracias para garantizar que las decisiones electorales reflejen la voluntad del electorado, libre de influencias engañosas.

En este sentido, proponemos una metodología propia, robusta y adaptable, que permite el análisis exhaustivo y la respuesta efectiva frente a la desinformación. Nuestra propuesta incluye un enfoque multidisciplinario que integra la monitorización de redes sociales, el análisis de contenido, la verificación de hechos, la sensibilización pública, el análisis del marco normativo y propuestas de *lege ferenda*. Esta metodología identifica y analiza la desinformación, permite una respuesta ágil y su evaluación, lo que mitiga su impacto antes de que afecte el proceso electoral. Con esta iniciativa, aspiramos a fortalecer la resiliencia de las democracias frente a uno de los mayores desafíos de la era digital.

[Palabras clave] Desinformación, elecciones, amenazas híbridas, redes sociales, plataformas tecnológicas.

[Title] The search for effective responses in the fight against electoral disinformation

[Abstract] Misinformation represents one of the most significant threats to integrity and trust in electoral contexts. In countries like Brazil, Mexico, Panama, and the Dominican Republic—as well as in supranational institutions like the European Parliament—the narratives, fake news, and manipulated content can influence public opinion. This influence can, in turn, erode trust in institutions such as Electoral Courts or Boards, so as in the voting system, ultimately distorting the popular will. These environments are particularly vulnerable due to political polarization, the high use of social media, and the lack of effective mechanisms to counter misinformation. Therefore, it is crucial to study and respond to these hybrid threats to our democracies, to ensure that electoral decisions genuinely reflect the will of the electorate, free from deceptive influences.

We propose a robust and adaptable methodology that enables comprehensive analysis and effective responses to misinformation. Our proposal includes a multidisciplinary approach that combines social media monitoring, content analysis, fact-checking, public awareness, as well as the analysis of the regulatory framework and the proposal of *lege ferenda*. This methodology not only identifies and analyzes misinformation but also allows for a quick response, mitigating its impact before it can affect the electoral process. With this initiative, we aim to strengthen the resilience of democracies against one of the greatest challenges of the digital age.

[Keywords] Disinformation, misinformation, elections, hybrid threats, social media, technological platforms.

[Recibido] 06/09/24 y [Aceptado] 31/10/24

RUBIO NÚÑEZ, Rafael, Tamara ÁLVAREZ ROBLES Y Vanessa SÁNCHEZ CARRERO. 2024. “La búsqueda de respuestas eficaces en la lucha contra la desinformación electoral”. *Elecciones* (julio-diciembre), 23(28): 77-110. DOI: 10.53557/Elecciones.2024.v23n28.03

1. INTRODUCCIÓN

En 2024, aproximadamente el 50 % de la población mundial participó en elecciones, lo que representa más de 70 países que organizaron comicios y cerca de 3994 millones de personas que ejercieron su derecho de sufragio.

El periodo electoral constituye un momento de alta sensibilidad democrática. En palabras del maestro Pedro de Vega, representa un “momento decisivo en la vida democrática de cualquier país, [que] adquiere el valor de testimonio en el que aparecen reflejadas las grandezas y miserias de la democracia moderna” (DE VEGA 2000).

Estos procesos democráticos enfrentan una serie de riesgos que deben considerarse con seriedad, pues amenazan el “corazón” mismo de la democracia. Entre estos riesgos se incluyen las amenazas híbridas, que combinan elementos físicos (como cortes de suministro eléctrico o afectaciones en el transporte) con elementos virtuales (como la desinformación y los ciberataques).

En los últimos años, la desinformación se ha convertido en un actor relevante en los procesos electorales, como lo demuestran las elecciones norteamericanas de 2016. Este fenómeno se caracteriza por narrativas orquestadas, sea de origen interno o externo, cuyo propósito es desprestigiar a las instituciones que participan en los procesos electorales (Tribunales, Colegios y Juntas Electorales) o poner en duda el propio sistema (máquinas de votación, transmisión de resultados, voto por correo), con el fin de influir en la opinión pública y generar desconfianza en el electorado (RUBIO 2018a).

En el contexto actual de riesgos electorales como ciberataques, sabotajes a infraestructuras críticas y desinformación es crucial actuar de manera preventiva, reactiva y prospectiva. Esto implica adoptar un enfoque interdisciplinario y estratégico, que considere todas las fases del proceso electoral (censo, votación, recuento y publicación de resultados) y que permita conocer el estado de las instituciones, implementar medidas correctivas y prever escenarios futuros para garantizar elecciones libres y transparentes (SÁNCHEZ MUÑOZ 2020).

En este trabajo exponemos esta problemática y proponemos pautas que pueden contribuir a su resolución, fundamentadas en una metodología propia y en experiencias previas en su aplicación.

2. LA AMENAZA DE LA DESINFORMACIÓN ELECTORAL Y LA NECESIDAD DE RESPUESTA¹

La transformación digital, característica del siglo XXI, ha traído beneficios notables, como una comunicación más eficiente y un mayor alcance de la acción política. No obstante, también ha aumentado la vulnerabilidad frente a las amenazas híbridas, lo que ha diversificado las técnicas y métodos, y ha transformado a los agentes involucrados. Como señaló Benedicto XVI (2011), “no solo el modo de comunicar, sino la comunicación misma” se ha visto afectada por este fenómeno tecnológico-digital.

Por un lado, tenemos el exceso de información o infoxicación, junto con el sesgo de los algoritmos. Esto provoca inflación informativa que, con la pérdida de autoridad de los referentes informativos tradicionales, la escasez de atención y la sobreestimulación de contenidos, produce un tipo de consumo de información selectivo de “verdad a la carta”, en el que solo se consumen aquellas noticias e informaciones que coinciden con nuestra opinión u óptica y nos conduce a cámaras de eco. A ello se suma la emergencia que genera el propio ecosistema de la inmediatez, en la que los tiempos informativos se acortan, lo que afecta los procesos de verificación, elaboración y reflexión. Esto refuerza la pérdida del horizonte temporal de la política y la falta de visión a largo plazo, convertida en un “presente omnipresente”, en el que cada declaración o acto parece surgir de manera aislada, sin conexión con el pasado ni compromiso con el futuro.

Por otro lado, el efecto de la inflación informativa genera una paradoja. Aunque tengamos más acceso a la información, la desinformación gana cada día más espacio y esto se debe, en parte, a la propia democratización de la información, al acceso teóricamente libre, amplio y equitativo de esta. En la actualidad la ciudadanía está presente en redes sociales de múltiples plataformas, generando contenidos y compartiendo información. Al estar hiperconectados producimos una hiperdifusión de noticias engañosas o falsas, especialmente a través de canales de comunicación interpersonales que funcionan como fuentes de información: X, Instagram, TikTok, WhatsApp o Telegram. Esta hiperconexión

1 El contenido de este punto tiene su origen en la contribución de Rafael Rubio al capítulo “La (pos)verdad en la democracia liberal: condiciones de posibilidad y defectos de ejecución” del libro *El reto de la posverdad* (ARIAS MALDONADO 2023).

refuerza el deseo de mantener la coherencia de una cosmovisión con nuestro grupo de pertenencia, lo que puede influir en las decisiones políticas de manera aún más determinante que los propios sesgos personales (RUBIO 2018b).

En el ámbito político, los cambios previamente descritos generan efectos específicos que se retroalimentan mutuamente:

- 1) Fragmentación del espacio público informativo, que actúa como causa y consecuencia de las dinámicas algorítmicas actuales. Esta fragmentación tiene su origen en los sistemas algorítmicos que presentan información ajustada a las búsquedas, preferencias y perfiles individuales, un fenómeno que Parisier (2011) denomina “filtros burbuja”. Tales algoritmos generan una segmentación pasiva que ofrece respuestas cada vez más adaptadas a los intereses, tanto conscientes como inconscientes, de cada usuario. Así, la “verdad a la carta” en la que cada individuo consume información conforme a sus preferencias, transforma la esfera pública —entendida como un espacio imaginario de diálogo social y político— en una estructura fragmentada, en la que cada persona limita su interacción a nichos específicos y menos conectados (cámaras de eco).
- 2) Aumento de posiciones extremas y polarización —consecuencias directas de la fragmentación y del aislamiento—. Esta “verdad a la carta” dificulta la capacidad de entender la perspectiva ajena, por lo que la empatía tiende a desvanecerse. Esto facilita la exclusión y silenciamiento “algorítmico” consciente o inconsciente de quienes piensan de manera diferente. La necesidad de captar la atención en grupos homogéneos promueve una escalada en el tono y contenido del discurso, lo que provoca una competencia constante por destacar. Como resultado, estos grupos cerrados tienden a polarizarse de manera casi inevitable, impulsados por dinámicas de radicalización progresiva.
- 3) Incremento de la manipulación informativa. Esto conlleva a una serie de consecuencias negativas en la política y en la democracia. En primer lugar, porque incrementa el componente espectacular de la política, lo que convierte el entorno en un terreno fértil para la desinformación, especialmente en tiempos electorales, en los que las percepciones y opiniones

infundadas adquieren un rol central. Esto representa una amenaza para la democracia y aumenta el emotivismo y la volatilidad, la polarización y dificulta el establecimiento de planes a mediano y largo plazo.

- 4) Auge del populismo y activismo en redes sociales. En el ámbito cultural, las dinámicas de deslegitimación impulsadas por la desinformación fortalecen posturas populistas, que oponen la presunta voluntad popular a los resultados electorales, lo que promueve la democracia directa sin contrapesos. Este enfoque de participación otorga valor al activismo y minusvalora al ciudadano pasivo. Además, convierte el ruido generado en las redes sociales (como la viralización) en un factor decisivo para la toma de decisiones.
- 5) Disminución de la confianza en las instituciones. Las narrativas desinformativas ponen en jaque los valores y principios del Estado democrático moderno y representan una amenaza que podría traer como consecuencia la desafección y la antipolítica. Esto produce una “fatiga democrática” capaz de provocar una la desvinculación gradual de la ciudadanía respecto a los procesos políticos, partidistas y electorales. Este distanciamiento favorece la progresiva imposición de otros sistemas de corte autoritario o populista.

Estos fenómenos estructurales ya generan efectos directos en el ámbito electoral. Las campañas electorales, que tradicionalmente se configuraban como “un enorme y simbólico diálogo entre electores y elegibles, entre representados y representantes” han experimentado “una revolución operada en los medios de comunicación [que] determina que ese impresionante diálogo colectivo sufra una conmoción notable, en la medida en que acaba haciendo sucumbir a los principios inspiradores de la conducta del *homo sapiens* ante los requerimientos y urgencias del *homo videns*” (DE VEGA 2000).

En democracia, la ejecución de procesos electorales de manera libre, limpia y confiable requiere, además de organización logística y administrativa, de la confianza de la ciudadanía y la imparcialidad de los actores políticos y jurídicos que participan en las instituciones democráticas. En tiempos de viralización, polarización y relativismo, los ciberdelincuentes (*hackers*), influencers y opinadores suelen contribuir a crear y diseminar desinformación mediante distintos

métodos, como los ataques cibernéticos o el uso de perfiles falsos (granjas de bots). Esto amenaza las elecciones, lo que afecta a la democracia e impacta en la confianza en el sistema.

La difusión deliberada de información engañosa o falsa en estos procesos, con el objeto de influir en la opinión pública o de generar confusión, puede afectar o favorecer a un candidato, partido, institución y grupo social, lo que influye sobre los resultados electorales. En este contexto, las redes sociales se convierten en un vehículo efectivo para su propagación. La verificación de información crítica por parte de los receptores, y por ende de la ciudadanía resulta vital, pues su ausencia puede tener consecuencias negativas para el proceso electoral, como reducir la participación, alterar el voto, generar violencia o socavar la legitimidad de los resultados. Recae en los órganos electorales proveer las herramientas suficientes, normativas y pedagogía para que la ciudadanía pueda verificar de dónde proviene la información o tener mayor sentido crítico sobre lo que recibe.

Este nuevo escenario sustituye el poder de producción por el poder de definición y convierte la información en su principal instrumento. En este sentido, las contiendas electorales pueden considerarse verdaderas guerras cognitivas, disputas por la atención y la “verdad”. La dificultad para distinguir entre información y propaganda en el ámbito electoral abre paso a la desinformación electoral, concebida como una narrativa estructural y profesionalizada que emplea recursos humanos o inteligencia artificial (RUBIO *ET AL.* 2024), cuyo propósito es socavar los cimientos de la representación política —el carácter público de la opinión pública, la integridad del proceso electoral y el buen funcionamiento de las instituciones—. Este fenómeno avanza año tras año hacia una normalización industrializada de la desinformación.

En los últimos años, este fenómeno desinformativo y de amenazas híbridas ha recibido mayor atención, dada la recurrencia de denuncias globales sobre la fragilidad del proceso electoral. Esta vulnerabilidad se relaciona de manera directa con la tecnología, lo que afecta diversas fases críticas del proceso. A pesar de la amplia participación ciudadana, existe una marcada dependencia tecnológica en etapas clave, como la elaboración y distribución de censos electorales, el escrutinio y la transmisión de resultados. En consecuencia, se han multiplicado las amenazas y la superficie de ataques tecnológicos con intenciones de alterar o colapsar el sistema de manera general o selectiva.

La evolución de casos de desinformación electoral exige un abordaje estratégico —preventivo, reactivo y prospectivo, con una perspectiva interdisciplinaria que abarque aspectos jurídicos, comunicacionales, tecnológicos y educativos— que permita disminuir, contener y responder a los ataques de desinformación durante el proceso electoral.²

En este contexto, contrarrestar la desinformación es crucial para preservar la integridad del proceso democrático y garantizar la toma de decisiones informada por parte de los ciudadanos. Esto implica desarrollar estrategias efectivas para identificar, monitorear y desacreditar la información falsa. La pedagogía mediática resulta esencial para dotar a la ciudadanía de instrumentos que permitan evaluar críticamente la información que consume. Además, es importante establecer mecanismos de notificación y respuesta, con un equipo especializado y el conocimiento adecuado para detectar y verificar noticias falsas, y con un canal de comunicación claro y accesible para que las instituciones electorales (Tribunales y Juntas Electorales) actúen con oportunidad y eficacia.

Finalmente, la participación ciudadana resulta esencial para denunciar contenidos engañosos que no cumplen con la normativa o que pueden identificarse mediante tecnología de escucha y monitoreo de la conversación digital. Un ejemplo es la detección de propaganda política pagada por partidos o candidatos durante el periodo de veda o la jornada de reflexión.

3. DEFINIENDO EL PROBLEMA EN UN CONTEXTO DE PÁNICO

En un nuevo escenario de poder, en el que la producción ha sido sustituida por el poder de definición y la información se convierte en el recurso clave para definir y definirse, resulta necesario precisar los elementos que afectan los procesos democráticos. Uno de los principales factores es la disfunción informativa, que se refiere a cualquier proceso que, al alterar la información y

2 Existen casos ampliamente documentados en los que la desinformación ha desempeñado un papel crucial. Las elecciones de Estados Unidos en 2016 representan un ejemplo emblemático, con la intervención de grupos rusos y la práctica de *doxing* contra la candidata Hilary Clinton. A este caso se suman las campañas desplegadas en los referéndums sobre el Brexit en el Reino Unido y el proceso de paz en Colombia, así como el uso de *bots* y WhatsApp en la campaña de Bolsonaro en Brasil durante las elecciones de 2018. Más recientemente, los cuestionamientos a los resultados electorales derivaron en intentos de ocupación de instituciones en Estados Unidos en 2020 y en Brasil en 2023. Desde entonces es difícil encontrar un proceso electoral a nivel mundial en el que la desinformación no tenga una presencia significativa.

su tratamiento, puede comprometer el funcionamiento ordinario del proceso electoral. Las disfunciones informativas más habituales en periodos electorales incluyen, entre otras, el uso de estrategias de segmentación para difundir información de campaña mediante mecanismos digitales masivos y automatizados (uso de redes sociales); la intervención de las administraciones públicas a través de sus perfiles en redes sociales mediante la contratación de publicidad o publicaciones; las publicaciones fuera del periodo de campaña (veda y precampaña); la suspensión o el cierre de canales por parte de las plataformas tecnológicas durante el periodo electoral; la eliminación de contenido; el uso de la violencia política en redes (especialmente contra las mujeres); y la intervención de terceros, ya sea mediante la compra de publicidad o acciones de comunicación orgánicas (como manifestaciones públicas de apoyo, campañas de respaldo en redes o la publicación de encuestas de diversos tipos).

Es importante señalar que estas disfunciones, que pueden presentarse de manera puntual u ocasional, se convierten en una amenaza para la democracia cuando adquieren carácter estructural y sistemático. Muchos Estados destinan recursos de manera continua, incluso en periodos no electorales, a actividades de desestabilización informativa. Algunos cuentan con auténticos ejércitos dedicados exclusivamente a estas labores, integrados como un instrumento adicional en sus políticas de defensa y relaciones internacionales. Aunque estas amenazas estructuradas suelen provenir del exterior (con una motivación preminentemente geopolítica), también pueden tener una procedencia interna. En ocasiones, son los propios partidos políticos quienes con capacidad operativa y financiera buscan influir en la opinión pública y en la intención de voto, o son otros actores, como *lobbys* empresariales o grupos activistas, quienes por intereses variados pueden interferir en el proceso electoral.

Responder eficazmente a este tipo de amenazas exige dejar de considerar la desinformación como un fenómeno anecdótico que afecta únicamente a la información errónea en el contexto electoral y empezar a abordarla como un problema de carácter estructural y sistemático.

4. LA NECESIDAD DE MEDIR LA EFICACIA DE LA RESPUESTA

El futuro de la democracia depende en gran medida de la eficacia en la respuesta a la desinformación. Ignorar este fenómeno podría poner en peligro el

sistema democrático y facilitar el avance de regímenes populistas o totalitarios. Afrontarlo mediante atajos, sin una visión integral y sin la adecuada previsión, podría generar daños colaterales que debiliten el proceso democrático y dejen a las democracias expuestas al cuestionamiento constante de la ciudadanía. Uno de los principales retos para los Estados democráticos consiste en enfrentar esta problemática sin socavar derechos fundamentales, como la libertad de expresión y la libertad de información, y evitar al mismo tiempo incurrir en la censura.

Aunque resulta complejo cuantificar el impacto de la desinformación en el comportamiento electoral o afirmar que altera los resultados de las elecciones, es innegable que transforma el ecosistema democrático. La desinformación ataca la confianza que sustenta la democracia y afecta directamente el sistema de elección de los representantes, intermediarios de la voluntad popular de quienes obtienen su legitimidad. Esta erosión de la confianza debilita la estructura democrática y genera incertidumbre y desconfianza en el proceso electoral, en los medios y sistemas empleados (papeletas, máquinas de votación, voto electrónico o por correo, infraestructura de telecomunicaciones) y en las instituciones que lo integran (Tribunales y Juntas Electorales).

A pesar de lo sombrío del panorama, confiar ciegamente en la capacidad autorreguladora de la tecnología o en la “magia” de la autorregulación no es suficiente, tal y como se asumía en las décadas de 1980 y 1990 bajo la ciberutopía de internet (LESSIG 1996). En este ecosistema tecnológico-digital, tanto candidatos como votantes, “pasionales” por la intensidad de la contienda electoral, suelen utilizar las redes sociales para crear y difundir contenido en respuesta al discurso del oponente, a menudo conscientes de que pueden infringir las normas de la contienda. Las plataformas digitales, por su parte, enfrentan una constante tensión entre el negocio de la propaganda política y el riesgo de ser etiquetadas de censores. Por esta razón, resulta indispensable un marco normativo claro, respaldado por una colaboración público-privada que garantice la seguridad jurídica en este contexto digital caracterizado por la desinformación. Abordar este problema sin sucumbir a modas o alarmismos apocalípticos y sin intervención excesiva en las libertades fundamentales requiere un conocimiento profundo del fenómeno.

Las respuestas habituales, en su mayoría carentes de experiencia práctica, tienden a aplicar la analogía y trasladar el marco normativo analógico al mundo digital o se empeñan en crear grandes marcos regulatorios “a la última” que carecen de un mecanismo efectivo de cumplimiento. Desde nuestra experiencia y perspectiva, proponemos una revisión del marco normativo frente a la desinformación, fundamentada en un profundo conocimiento teórico de la doctrina jurídica comparada en una experiencia práctica que permita ofrecer respuestas adaptadas a la realidad local.

En este orden de ideas, los organismos electorales desempeñan un papel esencial en esta respuesta, ya que poseen tanto el conocimiento experto sobre el marco normativo electoral como una comprensión profunda de los retos y problemas que enfrentan los procesos electorales. Así, cuentan con la capacidad de influir en la reforma de las normas electorales, ya sea a nivel reglamentario y/o interpretativo, o mediante la presentación de informes con propuestas de reforma normativa ante el legislador.

5. METODOLOGÍA DE NUESTRO ESTUDIO

A partir de las consideraciones previamente expuestas, nuestra propuesta de trabajo requiere de la colaboración de las instituciones, la sociedad civil y el mundo académico:

- 1) Colaboración con los órganos electorales. Esta colaboración persigue tres objetivos principales. En primer lugar, la información recopilada permite una aproximación a la idiosincrasia del proceso electoral y facilita un diagnóstico inicial que responde al estado actual de la institución. En segundo lugar, con base en las sugerencias preliminares se hace un seguimiento en el que resulta crucial una colaboración plena, el intercambio de información y el apoyo a la institución para resolver las dudas que surjan en cada etapa de desarrollo. Ejemplos de esta colaboración se encuentran en México, Costa Rica, Brasil y Panamá, donde se ha participado de manera directa. Finalmente se solicita información posterior a las elecciones que, junto con la recopilada por nuestro equipo, ayuda a la elaboración de un informe final con propuestas de reforma.

- 2) Colaboración con verificadores locales. El trabajo de detección y respuesta a la desinformación, fundamentada en un conocimiento profundo de la realidad local, resulta imprescindible en un entorno con múltiples matices. Para garantizar el rigor de nuestro trabajo, la selección de estos verificadores puede basarse en el cumplimiento de estándares internacionales.
- 3) Colaboración con centros universitarios locales. Con el fin de procesar la información proporcionada por los verificadores, contamos con la participación de estudiantes universitarios locales que, bajo la supervisión de un profesor, efectúan el etiquetado complementario de la información para adaptarla a nuestra metodología y colaboran en la elaboración del informe final.

Con este equipo y bajo la supervisión de los miembros del Observatorio, formado por más de 50 investigadores de 14 países de Iberoamérica, elaboramos un informe exhaustivo de cada proceso, que compartimos con el organismo electoral nacional. De forma paralela, desarrollamos directrices orientadas a establecer un estándar que permita ofrecer una respuesta eficaz y respetuosa de los derechos fundamentales frente a la desinformación electoral.³

3 Algunos organismos electorales han solicitado una colaboración más estrecha, lo que ha dado lugar a un programa de consultoría mediante el que acompañamos a estas instituciones en la conformación de un equipo especializado. Este equipo se encarga de diagnosticar y estudiar las amenazas tecnológicas, elaborar un plan estratégico de comunicación y gestión de crisis para contrarrestar la desinformación, diseñar guías para la negociación con plataformas, implementar programas de formación con herramientas prácticas y emprender una evaluación final con recomendaciones de mejora. Entre las actividades desarrolladas en esta labor de consultoría, destacan las siguientes:

1. Analizar el contexto social, la percepción ciudadana, el papel y la calidad de la información difundida por los medios de comunicación y redes sociales durante el proceso electoral, con el fin de identificar posibles desafíos y oportunidades para mejorar el acceso a información imparcial y precisa.
2. Desarrollar un plan estratégico de comunicación contra la desinformación para el proceso electoral.
3. Establecer un plan de comunicación de crisis para combatir la desinformación.
4. Diseñar un programa de comunicación que garantice a la ciudadanía la transparencia, legitimidad y carácter democrático del proceso electoral, en conformidad con las competencias del Tribunal Electoral.
5. Fortalecer la confianza de la ciudadanía en el Tribunal Electoral de Panamá mediante la difusión de información objetiva y veraz que permita desacreditar rumores y desinformación sobre el proceso electoral.
6. Acompañar al equipo de comunicaciones del Tribunal/Junta Electoral en la implementación de tácticas acordes al calendario electoral para mitigar los efectos nocivos de la desinformación.
7. Proporcionar asesoramiento y recomendaciones para optimizar las capacidades de prevención y respuesta ante la Interferencia y Manipulación Informativa (IMI) en futuros procesos electorales.
8. Presentar un informe final con hallazgos y recomendaciones que permita a las partes interesadas adoptar medidas adecuadas para mejorar el proceso electoral y abordar la interferencia y manipulación de información extranjera en elecciones futuras.

5.1. ESTUDIOS PREVIOS

El punto de partida de nuestra metodología radica en la elaboración de diagnósticos detallados, que permiten comprender la situación de la desinformación en el país donde se celebrarán las elecciones. Esta fase incluye el estudio de las leyes, la doctrina y la celebración de múltiples entrevistas con los actores involucrados.

5.1.1. DIAGNÓSTICO JURÍDICO

El estudio del marco jurídico abarca:

- 1) Funciones y competencias del organismo electoral, que incluyen los tiempos de actuación y los procedimientos establecidos.
- 2) Definición jurídica de desinformación y figuras legales existentes que permitan una actuación sin modificaciones normativas.
- 3) Distinción entre la desinformación intrapartidista y aquella que incide en el funcionamiento del sistema democrático.
- 4) Existencia de la figura de violencia política de género u otras figuras asimilables.
- 5) Posibilidades de actuación de terceros (ajenos al gobierno, medios de comunicación, partidos y candidaturas).
- 6) Marco jurídico aplicable a los ciberataques: Capacidad jurídica del Tribunal para actuar respecto a las plataformas sociales.

Asimismo, resulta fundamental profundizar en las decisiones jurisdiccionales previas en estas materias para comprobar la existencia de jurisprudencia aplicable o asimilable a las materias enumeradas anteriormente.

Además, examinamos el marco jurídico que aplican las plataformas sociales más utilizadas en el Estado de observación y tomamos en cuenta los siguientes aspectos:

- 1) Medidas implementadas en procesos electorales anteriores.

- 2) Medidas en vigor durante las fases previas del proceso electoral en curso.
- 3) Medidas adoptadas en procesos electorales similares en la región.

5.1.2. DIAGNÓSTICO DE CIBERSEGURIDAD

En esta etapa es determinante la colaboración con las administraciones públicas, organismos e instituciones, así como las personas implicadas en la ciberseguridad de los procesos electorales, puesto que se requiere información específica para formular propuestas rigurosas.

- 1) Identificación de normativa sobre ciberseguridad: es importante determinar la existencia de estrategias nacionales de ciberseguridad, normas con rango y fuerza de ley, reglamentos y manuales de procedimientos aplicables.
- 2) Identificación de instituciones y organismos relevantes en ciberseguridad: el objetivo es identificar los organismos competentes, conocer sus funciones y establecer canales de comunicación, actuación y coordinación eficientes ante incidentes de ciberseguridad. Esto incluye la identificación de CERT y/o CSIRTS y los contactos clave en cada organismo.
- 3) Identificación de software y hardware utilizados en el proceso electoral: conocer el software y hardware empleados, junto con sus certificaciones de seguridad, permite prevenir posibles ataques y vulnerabilidades, como el *malware*.
- 4) Análisis de problemas previos relacionados con la ciberseguridad en procesos electorales o con las tecnologías utilizadas en elecciones previas.
- 5) Evaluación de riesgos y amenazas: se identifican los principales riesgos y amenazas potenciales, así como aquellos que han afectado en el pasado a las administraciones públicas del Estado.
- 6) Identificación de mecanismos y herramientas de prevención, detección, contención, respuesta y recuperación ante ciberataques/ciberamenazas.

- 7) Identificación de medidas implementadas en relación con la ciberseguridad en procesos electorales.

5.1.3. DIAGNÓSTICO DE COMUNICACIÓN

Este tipo de diagnóstico comprende los siguientes aspectos:⁴

- 1) Análisis del entorno comunicacional de los Tribunales y Juntas Electorales.
- 2) Evaluación de los niveles de confianza ciudadana hacia el Tribunal o Junta Electoral.
- 3) Diagnóstico de la comunicación digital y de sus áreas de mejora.
- 4) Refuerzo de la narrativa sobre la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia.
- 5) Examen de la relación con las plataformas digitales.

5.2 ANÁLISIS DE LA DESINFORMACIÓN Y LA RESPUESTA

Tras finalizar el diagnóstico, se procede al análisis de la desinformación en el proceso electoral y de la eficacia de las medidas adoptadas. Este análisis tiene dos objetivos distintos dentro del mismo estudio. El primero organiza la información proporcionada por los verificadores y la estructura para estandarizar las conclusiones de todos los procesos examinados, lo que permite obtener conclusiones comparables. El segundo, de naturaleza más original y novedosa, evalúa las respuestas implementadas frente a la desinformación detectada, lo que facilita extraer conclusiones sobre la eficacia de estas medidas y formular propuestas de respuesta más eficaces y respetuosas de los derechos humanos.

4 En el caso de la consultoría, elaboramos una serie de documentos de trabajo:

- Plan de comunicación por fases, arcos narrativos y propuesta de contenidos.
- Formación y capacitación del equipo interno del Tribunal/Junta Electoral.
- Formación y capacitación a la sociedad civil: pedagogía ciudadana en materia electoral.
- Plan de comunicación en crisis.

- 1) Monitoreo estratégico. Este proceso consiste en seleccionar, entre los datos proporcionados por los verificadores, la información relevante para este estudio. En esta etapa, se toma en cuenta la estandarización de los resultados y se establecen protocolos con los verificadores que faciliten las tareas de clasificación y etiquetado.
- 2) Priorización y triaje. Esta fase, liderada por los expertos del observatorio, tiene como objetivo la priorización y clasificación de las actividades de manipulación informativa para enfocar los recursos en las áreas de mayor relevancia e interés. Asimismo, se establece la colaboración con otros actores para combatir la IMI, con un enfoque en aquella información que facilite la detección de campañas sistemáticas y relacionadas con la integridad electoral.
- 3) Análisis de incidentes y recopilación de evidencia. Esta etapa, desarrollada en colaboración con los estudiantes locales, consiste en la codificación de los datos de los incidentes conforme a las taxonomías establecidas: nombre del incidente, fecha de inicio, canal, destinatario del ataque (*targets*), origen del actor causante de la amenaza (interno o extranjero), vulnerabilidad, idioma, técnicas, tácticas y procedimientos (TTP), reacciones y medidas adoptadas, narrativa.

5.3 PROCESO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Este proceso constituye un enfoque sistemático y continuo para monitorear y evaluar el progreso y los resultados de la observación electoral en relación con sus objetivos y metas específicas. El proceso de seguimiento y evaluación permite a los observadores electorales y analistas comprender mejor el impacto de sus esfuerzos y adaptar sus estrategias y enfoques según sea necesario para mejorar la eficacia y eficiencia de la misión.

El proceso de seguimiento y evaluación se desarrolla en los siguientes pasos:

- 1) Establecimiento de objetivos y metas claras. Al inicio de la misión, se definen objetivos generales y específicos, junto con metas cuantificables y cualitativas que se espera alcanzar durante el proceso de observación.

- 2) Definición de indicadores de desempeño. Se identifican indicadores clave de desempeño (KPI) que facilitan la medición del progreso hacia los objetivos y metas establecidos. Estos indicadores deben cumplir con los criterios SMART (específicos, medibles, alcanzables, relevantes y temporales).
- 3) Recopilación y análisis de datos. Durante la misión, se deben recopilar y analizar datos de manera regular utilizando las herramientas de seguimiento y las metodologías descritas en el informe IMI. Esto permite a los observadores electorales y analistas evaluar el progreso de la misión y detectar de inmediato cualquier problema o desafío.
- 4) Evaluación intermedia y ajustes. A medida que se recopilan y analizan los datos, se realizan evaluaciones intermedias para valorar el progreso y la eficacia de la misión según los indicadores de desempeño. Si es necesario, se introducen ajustes en la estrategia y los enfoques para abordar los problemas identificados y mejorar el impacto de la misión.
- 5) Evaluación final y lecciones aprendidas. Al finalizar la misión de observación electoral, se ejecuta una evaluación final para medir el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, y analizar los resultados obtenidos. Esto permite identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas que pueden orientar futuras misiones de observación electoral y contribuir a la mejora continua de la resiliencia y la integridad del proceso electoral.

5.4. INFORME FINAL Y COLABORACIÓN EN RED

Esta fase tiene como objetivo principal la recopilación de enseñanzas y lecciones aprendidas, no solo para fortalecer y mejorar las capacidades de las instituciones locales, sino también para contribuir al desarrollo de estándares aplicables y adaptables en otros países. Durante este proceso, se promueve la transparencia y la rendición de cuentas, con una documentación y evaluación rigurosa de todas las acciones ejecutadas. Además, se pretende que los resultados obtenidos sirvan como referencia para futuros proyectos y políticas públicas, lo que favorece la transferencia de conocimientos y la colaboración internacional en esta materia.

6. EVALUACIÓN DE LAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES PARA COMBATIR LA DESINFORMACIÓN

A partir de nuestro estudio en una decena de procesos electorales en Iberoamérica, hemos extraído una serie de conclusiones.

La primera y más relevante consideración es la necesidad de distinguir entre las respuestas inmediatas —aunque complejas de implementar, resultan evidentes— y las respuestas estructurales que, a la luz de los hallazgos, tienen una importancia crucial. Ambas deben diseñarse sin comprometer los derechos fundamentales. En este contexto, los organismos electorales asumen un protagonismo clave.

6.1. RESPUESTAS INMEDIATAS

La respuesta inmediata ante la desinformación requiere rapidez en su identificación y, sobre todo, en la demostración de su falsedad. Sin embargo, esta refutación no siempre es posible. En ciertos casos es necesario optar por la retirada de contenidos o incluso la eliminación de cuentas, medidas que, además de presentar complejidades jurídicas, enfrentan problemas prácticos en su implementación.

Para responder de forma ágil, las plataformas han comenzado a implementar medidas que buscan minimizar las amenazas a la democracia y proteger sus propios intereses comerciales. Hoy en día, muchas decisiones adoptadas durante una campaña electoral no proceden de los órganos electorales, sino de empresas privadas como Meta, X, WhatsApp o Tik Tok. Aunque estas decisiones no siempre afectan de manera determinante los resultados electorales, pueden alterar el desarrollo normal del proceso.

Entre las medidas adoptadas figuran la localización y eliminación de cuentas falsas (Facebook y X), la suspensión o eliminación de cuentas de partidos o candidatos (X, Facebook y WhatsApp); la lucha contra las noticias falsas mediante su etiquetado y la delegación de la verificación de contenidos a plataformas especializadas en *fact-checking*, la prohibición de la publicidad política (mantenida por X durante años) y la imposición de requisitos específicos para la contratación de publicidad política. De este modo, las plataformas han aña-

dido reglas al escenario electoral a través de la aplicación de contratos privados de manera unilateral. Esta forma *sui generis* de normativa electoral, derivada de relaciones entre particulares, es también ejecutada unilateralmente por las propias plataformas, que se convierten en nuevos árbitros electorales cuya “legitimidad” se basa únicamente en su posición dominante en el mercado. Se establece así un tipo de legislación y justicia electoral informal, sin criterios ni procedimientos claros, lo que abre la puerta al abuso y la arbitrariedad.

La Comisión Europea ha alertado frente a la falta de una actuación decidida de Meta e inició un expediente, mientras que su propia *Oversight Board* ha emitido nueve principios básicos:

- 1) No basta con tener políticas; es necesario implementarlas de manera eficaz, lo que exige una adecuada inversión de recursos.
- 2) Establecimiento de estándares internacionales sin discriminaciones en función del mercado, aunque esto podría, paradójicamente, perjudicar a países donde los derechos humanos están en peligro.
- 3) Inclusión de la violencia, priorizando su moderación rápida y la aplicación de sanciones.
- 4) Protección frente al uso gubernamental de la desinformación o su empleo como excusa para reprimir el discurso crítico, especialmente en entornos electorales.
- 5) Refuerzo en la motivación de las decisiones que suprimen la libertad de expresión, con un enfoque en el daño que buscan evitar, lo que asegura su necesidad y proporcionalidad.
- 6) Referencia especial a la inteligencia artificial, con la necesidad de establecer estándares claros para el contenido generado mediante IAG y *fakes* (*deep* o *cheap*).
- 7) Protección de periodistas, sociedad civil y oposición del abuso en línea.

- 8) Transparencia, con la apertura de las medidas adoptadas y los errores cometidos.
- 9) Prioridad en la respuesta a campañas coordinadas.

Resulta fundamental recuperar la división de poderes, los controles y *check and balances* frente a esta tendencia donde las plataformas, las redes sociales, los proveedores de servicios de la información y las grandes compañías tecnológicas concentran verdaderos poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Las respuestas de estas entidades crean, *de facto*, marcos jurídicos mediante acciones unilaterales, lo que exige el establecimiento de un marco jurídico estable que proporcione seguridad jurídica para enfrentar estos desafíos.

Se requiere establecer regulaciones de carácter transnacional o al menos coherentes con los estándares internacionales, que coordinen y armonicen el tratamiento hacia las plataformas sociales, así como mecanismos efectivos que permitan la aplicación de medidas estatales de forma eficaz. Para alcanzar este objetivo es imprescindible superar la distinción entre autorregulación y regulación. En la actualidad, los únicos mecanismos adecuados para abordar estos problemas son los que algunos autores denominan corregulación (GÓMEZ-IGLESIAS ROSÓN 2016). Es necesaria una acción conjunta, coordinada y firme en la que la última palabra corresponda a los actores públicos, especialmente aquellos de naturaleza jurisdiccional, quienes conforman esa delimitación constitucional de derechos, libertades y deberes. Esto crea seguridad jurídica, lo que asegura que las plataformas participen en la implementación de la regulación y se integren en el propio proceso regulatorio.

Estos avances normativos resultarán insuficientes sin una auténtica capacidad para exigir el cumplimiento del marco jurídico. Actualmente, no existe una alternativa tecnológica que permita a los organismos del Estado actuar de manera completamente autónoma; la eficacia de estas medidas depende en gran medida de la colaboración con las plataformas. En esa dirección avanzan los trabajos de la nueva directiva europea, que prevé el papel vicario de las redes sociales para ejecutar medidas en nombre del Estado. Esta cooperación multidisciplinaria e interseccional exige la participación de las plataformas, las autoridades electorales, la academia y otros actores clave. Cada uno de estos participantes desempeña un papel fundamental en la detección de amenazas y

en la formulación de una respuesta adecuada. Sin la aplicación de todos ellos, resulta complicado tener una respuesta eficaz frente a los desafíos actuales.

Además, resulta fundamental implementar medidas que garanticen que las decisiones adoptadas por las plataformas respeten los estándares democráticos. Estas decisiones deben tomarse a través de procedimientos claros, transparentes y no discriminatorios, que incluyan la posibilidad de recurrir a la decisión y obligación de dar una respuesta motivada. Asimismo, resulta necesario dotar a las autoridades de competencias y capacidades suficientes para que puedan enfrentar estas nuevas amenazas con eficacia y tomar decisiones en tiempo y forma que permitan abordar las disfunciones informativas de manera eficaz. Para ello es importante identificar a las autoridades competentes y definir roles, estándares rigurosos, mecanismos de comunicación confiables, canales de denuncia accesibles y tiempos de respuesta acordes con la urgencia de las amenazas.

Los organismos electorales son los únicos actores con la legitimidad necesaria para implementar acciones de respuesta inmediata que puedan poner en riesgo derechos fundamentales. Por ello resulta esencial que estas instituciones cuenten con la capacidad de responder eficazmente ante amenazas de desinformación. En países como México, Panamá, Brasil y Costa Rica, los organismos electorales establecen, durante la jornada electoral, un sistema de respuesta basado en la monitorización exhaustiva. Este sistema, que requiere tanto la colaboración de plataformas tecnológicas como personal capacitado y herramientas adecuadas, permite detectar de forma temprana la información errónea y emitir una respuesta oficial antes de que esta se vuelva viral.

Los principales desafíos de estas respuestas inmediatas surgen en aquellas de naturaleza jurisdiccional. Las decisiones judiciales en esta materia abren el debate sobre el alcance de la solución jurisdiccional en ausencia de una regulación legislativa específica y resaltan la necesidad de distinguir entre acciones puntuales y aquellas con efectos duraderos. En línea con el principio de tipicidad y reserva de ley, algunos tribunales han convalidado auténticas piezas de legislación desarrolladas a través de la potestad reglamentaria de las autoridades administrativas, pervirtiendo el sistema de fuentes y la división de poderes. Aunque la interpretación judicial no considera estas decisiones como cambios normativos, los enmarca como una modulación de principios existentes, basada

en el desarrollo de principios constitucionales y en la proyección de estándares internacionales generales nos ayuda a sostener esa mutación.

En ambos casos, organismos como el TEPJF en México y el TSE en Brasil han asumido un papel proactivo, con sentencias más creadoras de derechos que meramente interpretativas. Estos organismos se han convertido en agentes de cambio que adaptan la normativa en una materia concreta a una realidad en constante evolución, con el objetivo de defender la democracia y proteger la igualdad y libertad de expresión. Sin embargo, aunque estas iniciativas persiguen un fin loable, no siempre garantizan su eficacia ni el respeto pleno a los derechos fundamentales.

Para emprender esta labor en un marco de seguridad jurídica, los organismos electorales deben contar con un marco normativo sólido, competencias definidas y recursos suficientes que les permitan enfrentar estas nuevas amenazas de manera eficaz. En este sentido, es imprescindible identificar a las autoridades competentes, definir roles y crear estándares específicos, así como establecer canales de comunicación y denuncia confiables y asegurar tiempos de respuesta adecuados a la urgencia de cada situación.

6.2. RESPUESTAS ESTRUCTURALES

Esta respuesta inmediata, además de conflictiva, resulta insuficiente para abordar la lógica de las disfunciones informativas como la desinformación, que se fundamenta en narrativas más que en datos aislados. Como señala Scott Fitzgerald (2021), “la no ficción es lo que está entre la ficción y los datos”, y en este espacio radica el desafío de las respuestas estructurales. En Estados Unidos, Perú o Brasil, una serie de fallos menores, aunque innegables, del sistema electoral han sido utilizados para construir una narrativa de fraude que algunos medios amplifican. La veracidad de ciertos hechos no elimina el efecto de estas narrativas, aunque las denuncias no resulten concluyentes. Esta narrativa de fraude ha generado una gran inestabilidad y dudas sobre el proceso y el resultado electoral. Combatir la desinformación con datos concretos es como jugar un partido de fútbol con las piernas atadas. El slogan “dato mata relato” no es más que un mal relato que no soporta los datos, pues las narrativas requieren una contranarrativa que requiere tiempo y técnica.

En Colombia, por ejemplo, el compromiso de los medios de comunicación con una cobertura justa en materia de género contribuye a construir una narrativa inclusiva. Esto resalta la importancia de reforzar la comunicación estratégica de los actores involucrados. La experiencia del Pacto Ético Digital, liderado por organismos electorales en Argentina, Uruguay y Panamá, envía un mensaje claro a la ciudadanía. No obstante, la comunicación de los organismos electorales, que fungen como fuentes oficiales durante los procesos, habitualmente deja mucho que desear. Estas tareas suelen relegarse y se percibe una falta de cultura en comunicación pública, lo que limita su eficacia. Sin embargo, existen iniciativas destacables, como en Brasil, donde las operadoras, por iniciativa del Tribunal Electoral, ofrecen acceso gratuito a las webs oficiales.

Desde el punto de vista estructural, resulta esencial adoptar medidas de seguridad para proteger tanto los procesos como a las personas, en línea con la propuesta del Consejo de Europa de convertir las elecciones en una prioridad de seguridad nacional y en una infraestructura crítica, que la dota de especial protección.

La adecuación del marco normativo mediante la aplicación de estándares internacionales, como los de la Comisión de Venecia, también es necesaria. Sin embargo, esta respuesta no debe vaciar de contenido la campaña electoral ni limitar su función de reforzar la democracia. En elecciones recientes, como las de Panamá (con el pronunciamiento de su Tribunal Constitucional) o Brasil, se ha observado la insuficiencia del marco jurídico frente a amenazas en constante evolución. Los organismos electorales requieren un marco normativo que les permita responder a acciones que comprometan la libertad de las personas votantes, así como la capacidad de actuar en tiempo y forma, en consonancia con la importancia de su función. Conscientes de los intentos de influencia indebida durante los procesos, los organismos electorales pueden asumir un papel proactivo mediante propuestas normativas, como las elevadas por el TSE de Costa Rica.

En el ámbito europeo y en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo de 2024, se han adoptado una serie de medidas bajo el Plan de Acción para la Democracia Europea, aprobado en 2020. Este plan tiene como objetivo

“capacitar a los ciudadanos y aumentar la resiliencia democrática en toda la Unión, promoviendo unas elecciones libres y justas, reforzando la libertad de los medios de comunicación y luchando contra la desinformación”.⁵ Su implementación ha avanzado en fases, con hitos en noviembre de 2021 y diciembre de 2023, que han sido fundamentales en la lucha contra la interferencia extranjera y la desinformación, gracias a la labor del Parlamento Europeo mediante Comisiones Especiales.

Entre las medidas destacan:

- El Código de Buenas Prácticas frente a la Desinformación, aprobado en 2022. Este código establece 44 compromisos y 128 medidas, entre las más importantes fue reducir la difusión de desinformación al desincentivar los beneficios económicos de esta práctica, promover la transparencia para incentivar campañas políticas más íntegras, establecer lazos de cooperación en la verificación de datos y abrir el acceso a datos a las y los investigadores.
- El Reglamento sobre la transparencia y la segmentación de la publicidad política obliga a los partidos y candidaturas a identificar su publicidad, brindar acceso a sus cuentas a organismos de transparencia y tener acceso al importe invertido, las fuentes de financiamiento y la distribución/segmentación de la publicidad política. Asimismo, prohíbe la contratación desde otros países durante los tres meses previos a la elección.
- La Ley de Servicios Digitales (DSA) tiene un impacto directo en las elecciones al regular la moderación de contenido en línea con acciones claras como etiquetar la publicidad política y los contenidos desarrollados con IA de manera clara; cooperar con autoridades nacionales y de la UE, así como investigadores académicos, expertos independientes y organizaciones civiles como el Grupo de Trabajo del Observatorio Europeo de los Medios Digitales (EDMO). Estas medidas también incluyen establecer mecanismos para reportar contenido ilegal, que viole derechos fundamentales o sea desinformación, como mecanismos para impugnar

5 “Recomendación (UE) 2023/2829 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2023, sobre procesos electorales inclusivos y resilientes en la Unión y con vistas a reforzar el carácter europeo y el desarrollo eficiente de las elecciones al Parlamento Europeo.” Bruselas: Comisión Europea, 12 de diciembre de 2023. <https://bit.ly/3ZrMfL>

decisiones de moderadores y transparentar algoritmos de recomendación de contenidos, iniciativas de alfabetización mediática. Además de adoptar sistemas para reducir la monetización y viralidad de contenido que amenaza la integridad electoral, realizar revisiones exhaustivas postelectorales que garanticen la falta de intervención de terceros y el respeto a los derechos fundamentales.

- Las recomendaciones de la Unión Europea para garantizar procesos electorales inclusivos y resilientes. Estas medidas apuntan a fortalecer la integridad de las elecciones del Parlamento Europeo para que sean libres, justas y transparentes, protegiendo así la democracia europea. La Comisión Europea estableció un Código de buenas prácticas para luchar contra la desinformación, que incluye acciones como colaborar con las plataformas; garantizar la seguridad al proteger los entornos informativos; promover la educación mediática, códigos de conducta que garanticen la integridad electoral y la transparencia.
- Frente a la ausencia de una regulación específica, es fundamental desarrollar un marco legal sólido para hacer frente al uso de la IA en los procesos electorales, que tome en cuenta las distintas fases. Este marco debe garantizar la seguridad de los datos personales de la ciudadanía, establecer límites claros para el contenido generado por IA; buscar la transparencia en la publicidad para evitar la manipulación en anuncios políticos y etiquetar la publicidad generada por IA de manera clara (con medidas como las que evitan que los bots se presenten como personas identificando el contenido generado por máquinas). Otros puntos clave incluyen garantizar que la IA no vulnere las garantías del debido proceso en la moderación y eliminación de contenido; utilizar la IA para combatir la desinformación de manera independiente y facilitar el acceso a la información a personas de la academia y organizaciones de la sociedad civil que evalúen el impacto de la IA.

Dentro de las soluciones estructurales, las respuestas también requieren cambios en la conducta personal de las personas afectadas. El componente educativo en la lucha contra la desinformación no debe desdeñar. Para mantener la libertad de formar un juicio y tomar decisiones informadas, resulta

esencial reforzar la alfabetización digital. Este enfoque no busca tanto incidir en el conocimiento de los contenidos, sino brindar instrumentos adecuados que, desde la responsabilidad individual y en libertad, permitan afrontar problemas complejos. La educación debe centrarse en mejorar la capacidad de atención, la participación, la colaboración, la comprensión de la lógica de las redes y el espíritu crítico, elementos que facilitan la detección de la desinformación (*crap detention*) y sus lógicas (RHEINGOLD 2012). En esta labor se han involucrado organismos electorales de Panamá, Costa Rica, México, Perú y Ecuador, donde la experiencia demuestra que la colaboración con las plataformas sociales a través de alianzas resulta clave para lograr un impacto significativo.

Además, los medios de comunicación conservan un papel crucial en la vida política y constituyen una pieza fundamental en los procesos electorales. Son los encargados de conferir legitimidad, actuar como cámaras de eco y convertir eventos puntuales en fenómenos sistémicos. Por esta razón, los medios de comunicación necesitan recuperar su prestigio, para así restaurar la confianza y su independencia. Establecer obligaciones de transparencia en su gobernanza y funcionamiento —más que en los contenidos— contribuirá a recuperar la confianza en ellos y a reforzar su independencia, aspectos estrechamente relacionados.

En resumen, los órganos electorales ya han implementado acciones estructurales y lideran las respuestas ante las amenazas informativas. En elecciones en países como Perú, Colombia, Costa Rica, Panamá, México, Ecuador, Uruguay y Argentina, estos organismos han adoptado medidas de prevención, monitorización e información, o han establecido convenios con plataformas, en algunos casos con resultados satisfactorios. De este modo, es posible afirmar que todos los organismos electorales, incluso aquellos que no han enfrentado directamente disfunciones informativas, han diseñado políticas para intentar contrarrestarlas.

7. ALGUNAS PROPUESTAS PRELIMINARES

A partir de las consideraciones previamente expuestas, proponemos una serie de medidas generales para mitigar los efectos adversos de la desinformación en

los procedimientos electorales. La premisa consiste en abordar este fenómeno de manera integral, no limitada al ámbito jurídico, que incluya el fortalecimiento del marco normativo, la capacidad de respuesta administrativa y jurisdiccional, además de los componentes educativo y comunicacional. Además, resulta esencial adaptar estas respuestas al contexto particular de cada proceso electoral.

- Marco jurídico. Es imperativo adecuar el marco normativo en los ámbitos administrativo y penal para abordar de manera eficaz las insuficiencias jurídicas actuales. Esto requiere una definición precisa de los responsables y de las conductas tipificadas como sancionables, así como la incorporación de conceptos clave, como desinformación y publicidad electoral, particularmente la de pago. La reciente contienda electoral (México, Costa Rica, República Dominicana, Parlamento Europeo) ha evidenciado múltiples casuísticas en el ámbito de la publicidad electoral digital, incluido el uso de IA, que también deben contemplarse. Asimismo, es esencial establecer un marco regulatorio específico para las plataformas y redes sociales, lo que brindará la seguridad jurídica necesaria en este contexto. De igual forma, se hace imperativa la revisión y adecuación de los marcos normativos en ciberseguridad y seguridad de la información, para asegurar una respuesta eficiente y eficaz ante incidentes de ciberseguridad. En suma, debemos atender el rango normativo en esta materia, ya sea reglamentario o con rango y fuerza de ley.
- Limitar el ámbito de actuación. Frente a amenazas estructuradas que comprometen la integridad electoral es fundamental estudiar, comprender y responder a dichas amenazas, caracterizadas por patrones y narrativas recurrentes. Esto permite evitar intervenciones excesivas en las libertades de información y expresión, al centrar la atención en los procedimientos utilizados en lugar de juicios sobre el contenido. La desinformación y los ciberataques representan amenazas híbridas en el contexto electoral. Es crucial diferenciar entre el contenido desinformativo y las narrativas en el ámbito de la desinformación, así como entre incidentes y ataque en el campo de la ciberseguridad, pues las tácticas empleadas en ambos casos suelen basarse en métodos probados y estructurados. La identificación y el análisis de estos patrones permiten desarrollar estrategias más efectivas para proteger la integridad de

los sistemas y la información sensible, lo que refuerza la seguridad en el entorno digital. Este esfuerzo requiere una labor coordinada entre instituciones, grupos y organizaciones, mediante puntos de enlace y protocolos definidos. Además, se recomienda enfocar la intervención en las amenazas que realmente afectan la integridad electoral y dejar en un segundo plano la desinformación relacionada con disputas partidistas. La complejidad técnica de atender este tipo de desinformación también plantea el debate sobre la conveniencia de delegar en terceros la definición de desinformación en el periodo electoral, un contexto en el que los sentimientos suelen prevalecer sobre los datos y abundan las promesas de futuro frente a la constatación histórica.

- Repensar el papel de los organismos electorales mediante la revisión tanto de sus competencias como de los recursos disponibles, para garantizar que cuente con los medios adecuados para enfrentar los desafíos contemporáneos, entre ellos, la creciente amenaza de la desinformación y los riesgos de ciberseguridad. La complejidad de los procesos electorales, acentuada por la proliferación de información manipulada, inexacta o falsa, exige que los organismos electorales cuenten con atribuciones claras y suficientes, así como con los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios para combatir eficazmente estas amenazas híbridas.
- La imprescindible relación con las plataformas. La colaboración con las plataformas digitales es un aspecto fundamental, especialmente considerando que, en algunos casos esta relación es inexistente, como ocurre con X o TikTok, o resulta insuficiente, como Meta. Por ello se debe crear un marco de comunicación y confianza entre estas y los Tribunales/Juntas Electorales con la debida antelación, dado que contactarlas apenas un mes antes de las elecciones resulta inadecuado. Hemos comprobado cómo se da una respuesta desigual en función del peso del Estado para la plataforma, lo que podría deberse a recursos limitados, a la cuota de mercado en el Estado o a la capacidad de reacción de las autoridades locales. Ante esta situación, se aconseja adoptar una estrategia de actuación regional, similar a la implementada por la Unión Europea en las elecciones al Parlamento mediante el Código de Buenas Prácticas. Para fortalecer la integridad del proceso electoral, resulta esencial mantener

- una comunicación fluida y constante para establecer acuerdos claros y aprobados con las plataformas sobre los procedimientos para la eliminación de contenidos que violen las normas electorales. Esto requiere promover una coordinación y cooperación efectivas entre las plataformas y las instituciones electorales; implementar mecanismos que identifiquen y eliminen de manera eficaz la desinformación y, al mismo tiempo, respeten la libertad de expresión; y fomentar la transparencia y la responsabilidad de las plataformas en la gestión de contenidos electorales, con el fin de evitar el ventajismo electoral de estos medios y proteger el espacio de reflexión durante la veda electoral.
- La incorporación de expertos externos, a través de asesorías técnicas y la colaboración con organismos electorales, es fundamental para fortalecer la transparencia y eficacia de los procesos electorales. La experiencia y el conocimiento especializado que aportan estos expertos permiten identificar y atender posibles vulnerabilidades, implementar mejores prácticas y garantizar el cumplimiento de estándares internacionales (como los de IDEA Internacional, la observación de la OEA y el observatorio electoral de la UCM). Además, la cooperación entre organismos electorales contribuye al intercambio de conocimientos y recursos, lo que enriquece la capacidad de respuesta ante desafíos complejos, y asegura la integridad, credibilidad y confianza en el proceso democrático.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias Maldonado, Manuel. 2023. “La (pos)verdad en la democracia liberal: condiciones de posibilidad y defectos de ejecución”. En *El reto de la posverdad*, editado por Juan-Antonio Nicolás y Félix García Moriyón, 1a ed., 73-84. Madrid: Sindéresis.
- Benedicto XVI. 2011. “Mensaje del santo padre Benedicto XVI para la XLV jornada mundial de las comunicaciones sociales”. La Santa Sede. 5 de junio de 2011. <https://bit.ly/3UCwiDy>
- De Vega, Pedro. 2000. “Democracia y Elecciones”. *ABC*, 8 de marzo de 2000.
- Gómez-Iglesias, Victorino. 2016. “De la autorregulación a la corrección. Estudio de su aplicación en los principales países europeos. El caso español”. Tesis de doctorado. Navarra: Universidad de Navarra. <https://bit.ly/3V6BcIU>
- Lessig, Lawrence. 1996. “Reading the Constitution in Cyberspace”. *Emory Law Review*, n. ° 3, 1-44. <https://doi.org/gcd2>
- Pariser, Eli. 2011. *The filter bubble*. Nueva York: The Penguin Press.
- Rheingold, Howard. 2012. *Net Smart: How to thrive online*. MIT Press.
- Rubio Núñez, Rafael. 2018a. “La amenaza tecnológica en los procesos electorales. Una respuesta jurídica”. *Revista de Privacidad y Derecho Digital* 3 (11): 109-46.
- Rubio Núñez, Rafael. 2018b. “Los efectos de la posverdad en la democracia”. *Revista de Derecho Político* 1 (103): 189-226. <https://doi.org/gcd2>
- Rubio Núñez, Rafael, Federico Franco Alvim, y Víctor de Andrade Monteiro. 2024. *Inteligencia artificial y campañas electorales algorítmicas. Disfunciones informativas y amenazas sistémicas de la nueva comunicación política*. Madrid: CEPC.
- Sánchez Muñoz, Óscar. 2020. *La regulación de las campañas electorales en la era digital. Desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*. Madrid: CEPC.
- Scott Fitzgerald, Francis. 2021. *El pagaré*, Nórdica Libros.

Conflictos de interés:

El autor y las autoras declaran no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las personas autoras:

RAFAEL RUBIO NÚÑEZ: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

TAMARA ÁLVAREZ ROBLES: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

VANESSA SÁNCHEZ CARRERO: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

Autor para correspondencia:

RAFAEL RUBIO NÚÑEZ

<rafa.rubio@der.ucm.es>

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre las personas autoras]

RAFAEL RUBIO NÚÑEZ

Doctor y Catedrático de Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Fue subdirector del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, presidente del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid y miembro de la Comisión de Venecia y del Foro de Gobierno abierto del gobierno de España. Ha publicado seis monografías, cuatro libros colectivos y más de 70 artículos académicos. Director de nueve tesis doctorales, ha enseñado en 30 universidades de todo el mundo. Investigador visitante en las Universidades de Georgetown, Harvard, George Washington, Scuola Superiore Sant'Anna y Dublin City. Actualmente, se desempeña como coinvestigador principal de los proyectos "Garantías institucionales y regulatorias, autoridades electorales y de supervisión digital ante interferencias, narrativas hostiles, publicidad segmentada y polarización" y "La ciberseguridad en los procesos electorales. Garantías frente a la desinformación y otros desórdenes informativos en plataformas". Además, es miembro del comité académico de la Red Mundial de Justicia electoral, del Comité Asesor de Transparencia Internacional España, del Consejo Asesor del Observatorio de Medios, del Comité editorial de la Revista del Estado (Colombia), del Comité Científico del Centro para estudios de los partidos políticos y del Observatorio de la desinformación y el Grupo de Investigación sobre tecnología y democracia de la UCM.

TAMARA ÁLVAREZ ROBLES

Doctora en Derecho Constitucional por la Universidad de León, magíster en Asesoría Jurídica de empresas y graduada en Derecho y en Gestión y Administración Pública. Colaboró en distintos másteres en Ciberseguridad y Big Data y participa en distintos proyectos de investigación nacionales e internacionales sobre protección de datos, desinformación, iniciativa ciudadana, personas en situaciones de dependencia y participación democrática. Ha publicado "Derecho de acceso a Internet. Especial referencia al constitucionalismo español" y "Crítica interdisciplinar de los sistemas de votación electrónica: revisando la democracia digital". Ha participado en numerosos congresos, seminarios y cursos, entre los que destacan el Seminario Permanente de Derecho e Inteligencia Artificial de la Línea de Investigación en Derecho e Inteligencia Artificial (LIDIA) del Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Dirección General de Cómputo y de Tecnologías de Información y Comunicación (DGTIC), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente se desempeña como profesora ayudante en la Universidad de León y como colaboradora de la UCM.

VANESSA SÁNCHEZ CARRERO

Magíster en Estudios Políticos y de Gobierno por la Universidad Metropolitana, y en Comunicación Política y Corporativa por la Universidad de Navarra y licenciada en Estudios Liberales. Es consultora en comunicación estratégica con más de 15 años de experiencia en campañas y procesos electorales locales, estatales, legislativos y presidenciales. Ha trabajado en Venezuela, México, Guatemala, Colombia, Panamá y la República Dominicana. Actualmente se desempeña como Latam account manager para la firma española DOG Comunicación, que lidera el programa de Transformación Digital para el Gobierno de la República Dominicana. a su vez, es colaboradora investigadora para el Observatorio de Desinformación de la Universidad Complutense. Ha escrito varios artículos para el portal político e-elecciones.net. Es vocal de la Junta Directiva 2023-2025 de la Asociación Venezolana de Consultores Políticos (AVENCOPOL). Participó en el International Visitor Leadership Program del Departamento de Estado sobre “Grassroots Democracy and Citizen Participation in the Political Process” y de la semana internacional del programa de desarrollo de liderazgos de Barna Management School en la escuela McDonough School of Business of Executive Education de la Georgetown University.

