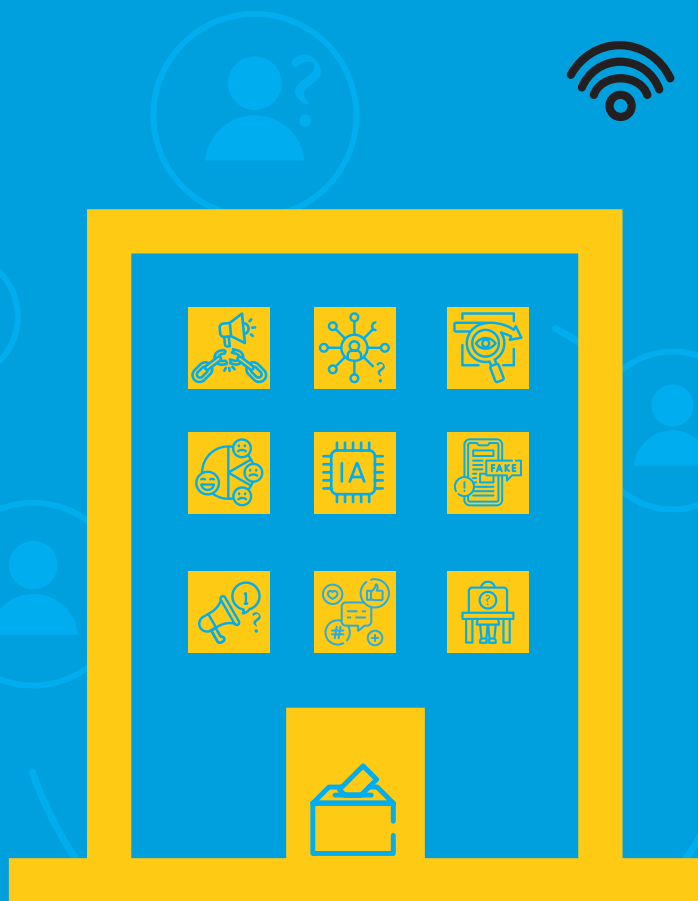


Desinformación y democracia:

retos para los organismos electorales



Desinformación y democracia:

retos para los organismos electorales



Elaine Ford

Frederico Franco Alvim

Gustavo Román Jacobo

Alfredo Juncá Wendehake

Katiuska Valencia Segovia

Román Andrés Jáquez Liranzo

Editorial

IFED-TSE

2 0 2 4

324.73 Ford, Elaine [y otros cinco]
D-457-d Desinformación y democracia: retos para los organismos electorales / Elaine Ford y otros cinco -- San José, Costa Rica : Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2024.
197 páginas

ISBN 978-9930-521-90-8

1. Comunicación política. 2. Desinformación 3. Posverdad. 4. Redes sociales.
5. Debilitamiento de la democracia. 6. Elecciones. 7. Democracia. I. Franco Alvim, Frederico. II. Román Jacobo, Gustavo. III. Juncá Wendehake, Alfredo. IV. Valencia Segovia, Katuska. V. Jáquez Liranzo, Román Andrés. VI. Título.

CDOC-IFED

DOI 10.35242/TSE_2024_9

Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica

Apartado: 2163-1000 San José Costa Rica

Web: <https://www.tse.go.cr>

Primera edición, 2024

Consejo Editorial

Hugo Picado León (director)

Ileana Aguilar Olivares (editora)

Luis Diego Brenes Villalobos

Mariela Castro Ávila

Rocío Montero Solano

Corrección de texto

Johanna Barrientos Fallas

Diseño de portada

Kandy Marín Sanabria



Desinformación y democracia: retos para los organismos electorales de Elaine Ford y otros cinco autores se encuentra bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/). Para consultas ifed@tse.go.cr

Tabla de contenidos

Presentación	7
Sobre las autorías	10
Introducción	17
	Los retos de la comunicación para los organismos electorales en el contexto de las nuevas tecnologías <i>Hugo Picado León</i>
Capítulo 1	33
	Democracia y elecciones en tiempos de tecnologías digitales y emergentes <i>Elaine Ford</i>
Capítulo 2	59
Brasil	Desinformación, contestación democrática y negacionismo electoral: advertencias y lecciones de la experiencia brasileña <i>Frederico Franco Alvim</i>
Capítulo 3	87
Costa Rica	La experiencia del Tribunal Supremo de Elecciones costarricense en el combate a la desinformación electoral <i>Gustavo Román Jacobo</i>

Capítulo 4

119

Panamá

Redes sociales, desinformación y sus efectos en la democracia: acciones desde el Tribunal Electoral de Panamá
Alfredo Juncá Wendehake

Capítulo 5

139

Perú

La gestión electoral frente a la desinformación en los procesos electorales: experiencia de la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú
Katiuska Valencia Segovia

Capítulo 6

163

República Dominicana

El combate a la desinformación y la construcción de confianza en los procesos electorales en República Dominicana
Román Andrés Jáquez Liranzo

PRESENTACIÓN



PRESENTACIÓN

Hugo Picado León
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

Julia Sandner
Fundación Konrad Adenauer Costa Rica

Los retos que los sistemas de comunicación digital imponen a las democracias en la actualidad demandan acciones institucionales innovadoras, efectivas y convincentes, de forma tal que la confianza de la ciudadanía en la democracia y sus instituciones no se vea afectada por la vorágine de desinformación y manipulación de mensajes y datos que se presenta en el intenso e imparable intercambio ciudadano en las redes. Las instituciones electorales, garantes del respeto de la voluntad popular a partir del ejercicio del sufragio, no están exentas de este fenómeno comunicacional que afecta su credibilidad y la de la democracia misma.

En la región latinoamericana, procesos electorales recientes han mostrado los efectos perjudiciales de las prácticas de desinformación realizadas por agrupaciones políticas contendientes, sus militantes, e incluso por algunos otros sectores de la institucionalidad estatal. Estos actores políticos y sociales despliegan habilidades comunicacionales que se centran, la mayoría de las veces, en apelar a las emociones, al temor, a la duda legal; y, por ende, generan desconfianza y confusión. Poco parece preocuparles la exactitud, la legalidad y la verdad y, como resultado del uso de técnicas claramente dirigidas a manipular actitudes y comportamientos, se influye en la toma de decisiones no siempre favorables a la convivencia

democrática. Valores como el respeto y la tolerancia, se ven desplazados por los discursos de odio, la distorsión de la información, y la no aceptación del pensamiento opuesto al propio, comportamientos que lesionan el pacto de convivencia en cualquier sociedad.

Las experiencias recientes de varios organismos administradores de elecciones y que imparten justicia electoral han encendido las alarmas sobre la fragilidad de la confianza ciudadana, y la importancia de asegurar la credibilidad en el sistema electoral, en el “árbitro” de la contienda y en los resultados electorales como fruto del ejercicio democrático. La nueva coyuntura ha demandado el desarrollo de políticas, y estrategias dirigidas a blindar la legitimidad de los procesos electorales ante prácticas que buscan socavar la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad electoral.

¿Cómo pueden enfrentar los organismos electorales las corrientes de desinformación que han penetrado, cada vez con mayor sofisticación tecnológica, los espacios de comunicación de la ciudadanía? ¿Qué políticas y acciones pueden desarrollarse para enfrentar estos comportamientos y preservar la integridad del proceso electoral?

Este libro procura, a partir de la experiencia de 5 organismos electorales latinoamericanos, mostrar las rutas tomadas por estos para enfrentar los fenómenos de la desinformación y fortalecer la confianza ciudadana. La publicación se propone identificar los objetivos de los actores que propagan la desinformación, sus narrativas, canales utilizados, pero también las rutas que permitan a los organismos electorales fortalecer las habilidades ciudadanas para enfrentar este fenómeno. Se presentan los casos de las elecciones celebradas en Brasil (2022), Costa Rica (2022 y 2024), Panamá (2024), Perú (2023) y República Dominicana (2023, 2024), en los cuales se detallan las estrategias desplegadas por cada organismo electoral, los resultados obtenidos y los retos que persisten.

Aspiramos a que las experiencias acá expuestas sirvan de guía a los administradores electorales de la región para identificar las características actuales de la comunicación política que deben atender en el cumplimiento de sus funciones, e implementar soluciones efectivas. Es un aporte no exhaustivo, pero intencionado en el fortalecimiento de los regímenes electorales y los sistemas democráticos.

SOBRE LAS AUTORÍAS

Desde el Instituto de Formación y Estudios en Democracia y la Fundación Konrad Adenauer agradecemos a las personas autoras que aceptaron participar en este proyecto y que con su conocimiento y experticia dieron contenido académico y práctico a este libro.

Elaine Ford. Peruana. Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Postgrado en Derecho Internacional y Derechos Humanos de la Universidad de Nottingham, Inglaterra. Periodista de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Especialización en Innovación en Gobierno en Harvard Kennedy School, Estados Unidos. Actualmente es Visiting Policy Fellow 2024 de Oxford Internet Institute (OII) de la Universidad de Oxford. Directora y fundadora de Democracia Digital, con sede en Lima, Perú. Fue presidenta del capítulo Perú de Internet Society (ISOC) de 2016 a 2021 y es miembro del Steering Committee del Chapters Advisory Council de ISOC. Ha sido ganadora de becas en programas internacionales de Estados Unidos, Reino Unido y Alemania. Cuenta con condecoraciones y reconocimientos internacionales. Autora y coautora de los libros relacionados con tecnologías de la información y democracia. Es conferencista internacional y TEDx.

Frederico Franco Alvim. Brasileño. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales (UMSA), doctorando en Ciencias Políticas (ULisboa), Maestría en Derecho (UNIMEP). Experto en Derecho y Procedimiento Electoral (UFG) y en Poder Judicial con énfasis en Derecho Electoral (EJEMT). Diplomado en

Derecho Electoral (UNAM) y en Desinformación y Campañas Electorales (UCM). Asesor de la Coordinación de Combate a la Desinformación del Supremo Tribunal Federal. Exasesor jefe de la Oficina Especial de Combate a la Desinformación del Tribunal Superior Electoral. Exasesor especial de la presidencia del Tribunal Superior Electoral. Laureado y premiado por su trabajo. Autor y coautor de obras relacionadas con elecciones, democracia y tecnologías de la información. Miembro fundador de la Academia Brasileña de Derecho Electoral y Político (ABRADEP).

Gustavo Román Jacobo. Costarricense. Actualmente es director general de Estrategia y Gestión Política Institucional del Tribunal Supremo de Elecciones. Cuenta con una Licenciatura en Derecho por la Universidad de Costa Rica, un Diploma en Estudios Europeos Avanzados en Comunicación Política e Institucional por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, un Máster en Marketing, Consultoría y Comunicación Política por la Universidad de Santiago de Compostela y un Doctorado en Sociedad de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido docente de grado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y de posgrado en la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva de la misma universidad y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ha publicado artículos en revistas especializadas en Derecho Electoral y Comunicación Política, y es articulista de Página 15 del periódico La Nación.

Alfredo Juncá Wendehake. Panameño. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá. Máster en Administración de Empresas por la Universidad Católica Santa María la Antigua, máster en Comunicación Política y Marketing Digital por la Universidad de Lleida, máster en Derecho Electoral por la Universidad de Castilla La Mancha y máster en Marketing Digital, Growth Hacking y eCommerce por la Universidad de Barcelona. Director de

la *Revista Mundo Electoral*, del Tribunal Electoral de Panamá. Creador y promotor del Pacto Ético Digital, primera iniciativa ética para el uso del internet y redes sociales en procesos electorales, y del primer centro de monitoreo y estudios de medios digitales en materia electoral en Latinoamérica. En diciembre de 2019 fue designado presidente de la Comisión Nacional de Reformas Electorales de Panamá 2020. Actualmente es presidente de la Unión Interamericana de Organismos Electorales y desde noviembre del 2022 es magistrado presidente del Tribunal Electoral de Panamá.

Katiuska Valencia Segovia. Peruana. Abogada por la universidad San Martín de Porres. Ha sido docente de la Facultad de Derecho de la misma casa de estudios y en la Escuela de Oficiales de la Policía Nacional del Perú. Cuenta con 20 años de experiencia en el sector público, como especialista en diversas áreas de gestión: electoral, financiamiento político, cooperación internacional, proyectos, educativa y jurisdiccional. Ha liderado proyectos y equipos de trabajo en los tres organismos electorales en el Perú: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Ha participado en misiones de observación electoral internacional como especialista por OEA en El Salvador, Ecuador y Bolivia, y ha sido observadora electoral en Brasil, Colombia, Paraguay, entre otros. Fue designada líder de Gobierno Digital 2021-2022 para la ONPE y actualmente es asesora 1 del jefe de la ONPE.

Román Andrés Jáquez Liranzo. Dominicano. Jurista. Licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Santo Domingo; y maestrías en Gestión Universitaria de la Universidad Alcalá de Henares, España, Derecho y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Santo Domingo y Estudios Políticos Electorales por la

Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de República Dominicana. Ha desempeñado roles clave en los procesos electorales de 2008, 2010, 2012, 2016 y 2020, en la Junta Electoral del Distrito Nacional y el Tribunal Superior Electoral (TSE), como primer juez-miembro titular y suplente. Fue juez presidente del TSE en 2017 y actualmente preside la Junta Central Electoral (2020-2024). También presidió la Red Mundial de Justicia Electoral (2019-2020) y la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) en el período 2021-2023.

INTRODUCCIÓN



LOS RETOS DE LA COMUNICACIÓN PARA LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN EL CONTEXTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Hugo Picado León

Hace dos décadas la aparición de las redes sociales generó un gran optimismo en cuanto a su potencial para la promoción de la democracia. Las nuevas tecnologías jugaron un papel clave en eventos como la denominada “Primavera Árabe”. Pocos años después, la expectativa inicial tornó en franco pesimismo. La desinformación, en sus diversas formas, se cuenta actualmente entre las mayores amenazas a los sistemas democráticos del mundo. El tráfico de las noticias falsas, los discursos de odio, las teorías conspirativas y la polarización se han potenciado a niveles inéditos por medio de las redes sociales. A su vez, la inteligencia artificial suele presentarse como una amenaza con potenciales apocalípticos.

La relación entre nuevas tecnologías y democracia requiere un análisis desapasionado. Las tecnologías son herramientas con potencial para lo bueno y para lo malo. La adecuada utilización de esas herramientas puede tener impactos sumamente positivos para la calidad de vida de las personas, para la promoción de una ciudadanía activa y para la gobernanza democrática, entre muchos otros. Pero, también, son instrumentos perversos cuando se utilizan para socavar la confianza en las instituciones democráticas.

De manera paralela a la expansión de las nuevas tecnologías, Latinoamérica ha transitado de un instante de esperanza al cabo de la tercera ola de la democratización, a un período de tendencial debilitamiento de la institucionalidad democrática y del Estado de derecho. Los condicionantes económicos y políticos han conducido a la región a un nuevo período de fatiga democrática y desencanto ciudadano. Algunas prácticas autoritarias del pasado, que en el cambio de milenio se miraban como propias del pasado, han resurgido con inusitada fuerza: los populismos de derechas y de izquierdas, la colonización del Estado de derecho, la violencia política en sus diferentes formas, el fraude electoral y la represión han vuelto a aparecer a lo largo y ancho de la región.

Dentro del entramado institucional latinoamericano, los organismos electorales jugaron un papel central en los procesos de democratización, y siguen siendo los actores de mayor importancia a la hora de garantizar la realización de comicios imparciales, transparentes y confiables. Por esa razón, los agentes antidemocráticos nacionales y transnacionales no han dudado en utilizar las nuevas herramientas tecnológicas para manipular al electorado y para socavar la credibilidad de los comicios.

Metodología

Esta obra colectiva tiene el propósito de analizar la influencia de las redes sociales y de la inteligencia artificial sobre las democracias electorales, desde la perspectiva latinoamericana. En particular, los trabajos se enfocan en las acciones tomadas desde los organismos electorales en respuesta a esos desafíos tecnológicos. Esto permitirá identificar coincidencias, desafíos y buenas prácticas. Para ello convocamos a especialistas de Brasil, Costa Rica, Panamá, Perú y República Dominicana, países en los que recientemente los organismos electorales debieron desplegar estrategias de prevención y combate a la desinformación.

El libro inicia con un texto introductorio que, desde una perspectiva teórica y general, analiza la relevancia de la tecnología y de la comunicación en las sociedades actuales. El artículo señala algunos posibles efectos de las nuevas tecnologías, tanto positivos como negativos, sobre las democracias.

Los siguientes cinco estudios incluyen una breve descripción de cada organismo electoral y la forma en que atiende las funciones de comunicación; un repaso de los hábitos de consumo de información en el país; la descripción de situaciones recientes que significaron retos para el organismo electoral derivados del uso de redes sociales o de la inteligencia artificial (IA); la indicación sobre las estrategias seguidas, y algunas valoraciones sobre los nuevos retos que deben enfrentar los organismos electorales. A cada especialista se le solicitó responder cinco preguntas guía:

1. ¿Cómo ha afectado el uso de las redes sociales y la IA al organismo electoral? (aspectos positivos y negativos) Brindar ejemplos relevantes.
2. ¿Qué estrategias ha desarrollado el organismo electoral para enfrentar los desafíos de la comunicación en los contextos de procesos electorales?
3. ¿Hay legislación que regule el uso de redes sociales durante los procesos electorales?
4. ¿Hay procesos de sensibilización o educación ciudadana en materia de uso de redes sociales?
5. ¿Qué retos identifican (en esta materia) de cara al cumplimiento de las labores de su organismo electoral?

Descripción del contenido

En el primer capítulo del libro, **Elaine Ford** expone la relevancia y los riesgos que Internet y las redes sociales representan para las democracias. Destaca que si bien se reconocen sus bondades para ganar elecciones (convocar a la militancia, realizar comunicación estratégica, segmentar mensajes y hacerlos llegar a la ciudadanía, transmitir propuestas de gobierno, entre otras facilidades), también es cierto que tienen su lado negativo al propiciarse las fábricas de bots, *trolls* y noticias falsas, tácticas que se utilizan para desinformar y manipular a las personas votantes y que generan conductas lesivas para los sistemas democráticos, tales como la agresión en redes y la difusión de mensajes de odio que provocan la polarización ciudadana, comportamientos que son antítesis de los valores de la convivencia democrática.

Las características propias de las herramientas digitales y las redes sociales, su alta capacidad de difusión y viralización, su largo alcance para llegar a miles de personas de forma simultánea y de manera segmentada y sus bajos costos financieros las han convertido en una amenaza debido a su uso inadecuado. A su vez, el lanzamiento de la inteligencia artificial generativa, mediante herramientas como el ChatGPT, ha encendido las alertas entre autoridades, líderes y científicos globales por el potencial que poseen y el riesgo que conllevan.

La autora describe el contexto de la democracia en América Latina para, después, exponer las situaciones adversas más comunes observadas en la era digital que afectan el desarrollo democrático y que están directamente relacionadas con la integridad de la información (proliferación de noticias falsas) y la incitación a la violencia en la región.

También señala cuatro riesgos para los procesos electorales: aumento y sofisticación de la desinformación *online*; fuertes

episodios de violencia y una alta polarización política; nuevos escenarios producto de la IA generativa, y la interferencia extranjera a fin de influir en los resultados electorales. Concluye que la alfabetización digital y sensibilización son tareas que no deben cesar, a la vez que las autoridades electorales deben estar alertas ante los avances de la tecnología y la amenaza de afectar la integridad de los comicios y sus resultados con recursos digitales.

En su análisis sobre la **experiencia brasileña**, **Frederico Franco Alvim** presenta el panorama de la desinformación política en su país, para lo cual ofrece un análisis crítico y descriptivo de las principales acciones de defensa democrática y protección de la integridad realizadas por el **Tribunal Superior Electoral (TSE)** en los últimos años, con énfasis en las iniciativas desarrolladas y aplicadas en el campo administrativo.

El autor expone la labor del Tribunal Superior Electoral, en diversos frentes, para mitigar la presencia y el impacto de las falsas narrativas en el contexto brasileño. Entre las principales acciones destaca la difusión de información de calidad, el fomento del periodismo de verificación de hechos, la promoción de campañas de sensibilización, el involucramiento de los ciudadanos y la creación de normas obligatorias destinadas a garantizar la soberanía popular, la paz social y las libertades públicas en las competiciones electorales.

Si bien frente al conjunto de amenazas sistémicas identificadas en el marco de los procesos electorales, desde el 2017 el TSE había venido impulsando iniciativas para combatir las falsas narrativas, fue a partir de la creación del Consejo Asesor sobre Internet y Elecciones, en 2019, cuando este conjunto de esfuerzos llegó a otro nivel con la creación del *Programa de Lucha contra la Desinformación*, encargado

de diseñar e implementar un plan estratégico que incluye acciones a nivel normativo y multisectorial, con un impacto notable en los comicios de 2020. El éxito de esta iniciativa motivó al TSE a convertirlo en un proyecto permanente a partir de 2021, con lo que fortaleció la capacidad institucional para hacer frente a la desinformación en el proceso electoral presidencial de 2022.

El artículo recalca, entre las iniciativas innovadoras que incluyó el citado programa, la creación de redes de difusores de contenido, campañas mediáticas, chatbot en WhatsApp, la creación de un canal oficial del TSE en Telegram para que la ciudadanía accediese a noticias verificadas, la ampliación de la red de emisores y difusores de contenidos de calidad sobre instituciones electorales y fortalecimiento de la cultura democrática, y la creación de un Frente Nacional de Combate a la Desinformación (FRENTE), integrado por más de 2100 voluntarios de la Justicia Electoral de todo el país.

Destaca, también, el establecimiento de un comité de ciberinteligencia para facilitar la actuación y la comunicación en caso de incidentes de ciberseguridad, así como la producción de distintos documentos orientadores (con fines pedagógicos) para combatir la desinformación.

Por su parte, en el análisis del caso de **Costa Rica, Gustavo Román Jacobo** expone los principales aspectos de las estrategias de combate a la desinformación electoral desarrolladas por el **Tribunal Supremo de Elecciones** durante el periodo 2021-2024 en el marco de los procesos electorales de 2022 (presidencial y legislativo) y 2024 (elecciones municipales).

El autor indica que, tanto para el combate a la desinformación como para su comunicación interna y externa, el TSE ha ido incorporando tecnologías digitales para mejorar sus servicios. A partir del uso de las redes sociales, el correo institucional, el

sitio web, la mensajería instantánea y los canales de *streaming*, la institución desarrolla sus estrategias de comunicación con distintas audiencias. Asimismo, se realiza un análisis de macrodatos y escucha social que permiten identificar temas de conversación pública en torno a la institución y brindar una atención integral a las consultas ciudadanas expresadas a nivel digital.

El artículo ilustra la problemática de la desinformación con 6 casos puntuales en los que se requirió del desarrollo de estrategias institucionales para desmentir información falsa y brindar con celeridad datos ciertos. Los casos se refieren a los efectos de la pandemia por COVID-19 en la jornada electoral de 2022, al cambio de la presidencia del TSE, a la transmisión de resultados de las elecciones de 2022, al rechazo de la inscripción de candidaturas de dos partidos en las elecciones municipales, y al desarrollo de un proyecto para el uso de la papeleta única electrónica en ese mismo proceso electoral.

Finalmente, el autor expone las estrategias de comunicación desarrolladas, así como los resultados obtenidos, y cierra con sus valoraciones sobre las características que debe tener la comunicación de un organismo electoral frente a los retos que enfrenta en esa materia.

En el capítulo sobre la experiencia del **Tribunal Electoral de Panamá, Alfredo Juncá** explora cómo el auge de las redes sociales y la inteligencia artificial ha revolucionado las dinámicas dentro de las democracias modernas y los organismos electorales. Destaca que, aunque estas tecnologías presentan oportunidades significativas para incrementar la participación ciudadana y mejorar la eficiencia de los procesos electorales, también introducen importantes desafíos. De forma similar que las otras investigaciones, señala que entre los principales retos destacan la proliferación de desinformación, la manipulación de la opinión pública y las amenazas a la integridad de los procesos electorales.

El artículo describe las acciones realizadas por el Tribunal Electoral de Panamá para enfrentar estos problemas. Mediante la implementación de normativas específicas (principalmente el artículo 292 del Código Electoral y el artículo 231 y subsiguientes del Decreto 29 de 2022), y la colaboración estratégica con plataformas digitales y organismos internacionales, el Tribunal ha establecido un marco regulador que guía el uso de tecnologías digitales en el ámbito electoral. De igual forma, el TE ha fortalecido las capacidades de unidades internas como la Dirección Nacional de Organización Electoral (DNOE) y del Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD).

Además, el artículo explica algunas de las acciones que el Tribunal Electoral ha implementado, tales como la inversión en herramientas tecnológicas y metodologías para facilitar la verificación de hechos e información que circula en las redes sociales; la consolidación de un equipo especializado en *fact-checking* y la promoción de un Pacto Ético Digital que rija el comportamiento en el espacio digital. Para la elección general de 2024 se realizó una campaña integral que invitó a los ciudadanos a realizar denuncias en casos de desinformación. El texto incluye algunos ejemplos del resultado de las denuncias ciudadanas, así como del monitoreo del proceso electoral de 2024.

En relación con la **Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú (ONPE)**, **Katuska Valencia** explica cómo las elecciones generales de 2021 marcaron un hito en el cambio de estrategia de comunicación dentro de la institución. Dicha elección significó un gran reto frente a las manifestaciones de desinformación que se gestaron entre la primera y la segunda vuelta presidencial, las cuales estuvieron orientadas a cuestionar acciones de la jornada electoral, del escrutinio y de la etapa de resultados. Asimismo, se insertaron dudas en el proceso de inscripción de candidaturas y se impulsó

un movimiento de solicitudes de nulidades de actas con el argumento de un supuesto fraude, con el objetivo de no reconocer los resultados de la elección. Adicionalmente, se gestó una campaña para desacreditar a los titulares de los organismos electorales, en la que se cuestionaba la probidad e imparcialidad de sus acciones y decisiones durante la elección.

Explica la autora que, ante la ola de desinformación, la tensión política de la campaña y la polarización del intercambio en redes sociales, la ONPE debió implementar una nueva línea de trabajo en materia de comunicación. Indica que este fue un punto de quiebre en la gestión de la información y educación electoral, pues la ciudadanía ya no solo requería más información de los organismos electorales por segmentos o roles, sino, además, información dedicada a hitos críticos en una elección (padrón electoral, inscripción de candidaturas, actas electorales, publicación de resultados, entre otros) para evitar o mitigar los mensajes que contenían discursos de polarización y generaban desconfianza.

El artículo detalla las lecciones aprendidas en la ONPE, y las respuestas innovadoras que la institución decidió implementar en su sistema de trabajo comunicacional para contrarrestar los riesgos de afectación a la integridad del sistema electoral y la democracia peruana, derivados de las prácticas de desinformación. Entre las acciones tomadas se incluyen el fortalecimiento de equipos de verificación, el monitoreo de redes sociales, la generación de ONPEbot, y la creación del sitio web ONPEchequea, una iniciativa de monitoreo para detectar e identificar contenidos falsos o engañosos sobre procesos electorales y contar con respuestas de información oficial de manera clara y oportuna.

En el caso de **República Dominicana**, **Román Jáquez** analiza la compleja problemática de la desinformación en el contexto electoral y los retos subyacentes para la gestión y dirección

de elecciones. Aborda las estrategias implementadas por la **Junta Central Electoral (JCE)** para combatir este fenómeno durante los procesos electorales de 2023 y 2024, así como en el contexto previo.

El autor explica que la administración electoral entendió la necesidad de desarrollar una política estructurada para contrarrestar la desinformación, no solo de forma reactiva, sino también a partir de una estrategia proactiva. Ello implicó la difusión constante de información actualizada para prevenir la propagación de noticias erróneas y reducir la incertidumbre sobre aspectos elementales del proceso electoral. En ese sentido, la JCE elaboró un proyecto para identificar, disminuir y educar sobre la desinformación durante los procesos electorales que tendría a su cargo durante los años 2023 y 2024 (primarias, elecciones municipales, legislativas y presidenciales).

Entre las acciones desplegadas, resalta la elaboración de un manual con cuatro objetivos específicos: (i) difundir información oficial de la JCE que pudiese ser constatada por la ciudadanía, (ii) capacitar sobre los procesos de la JCE en lenguaje comprensible para la ciudadanía, (iii) educar sobre el fenómeno de la desinformación; y (iv) responder, en tiempo oportuno y de acuerdo con las estrategias y protocolos establecidos, las desinformaciones que el personal de monitoreo, de redes sociales y del centro de contacto fueron registrando.

De igual forma, expone el autor cómo el organismo electoral dominicano buscó alianzas con diversos actores de la sociedad civil, con medios de comunicación, con plataformas digitales y con otras instituciones afines con el fin de atender a partir de sinergias la desinformación a través de estrategias diversas.

Visión comparada

A partir de los análisis de casos y de las experiencias compartidas por las personas autoras en este libro, es posible destacar algunos puntos de convergencia en el accionar de los organismos electorales para enfrentar los retos vigentes en materia de comunicación. Al hacer un balance comparado, de forma puntual, se destaca lo siguiente:

1. En periodos de campaña electoral, la mayoría de las estrategias de desinformación están dirigidas a debilitar la integridad del proceso electoral y del organismo que lo administra. En general las noticias falsas o engañosas se refieren a supuestas irregularidades durante la jornada de votación, cuestionamiento de la legitimidad de los resultados electorales, “detección” de problemas con documentos de identificación o con las boletas electorales, dudas sobre el escrutinio y sobre la imparcialidad de quienes integran el órgano electoral. Se busca inculcar la idea de fraude en la ciudadanía, y con ello el debilitamiento de la confianza en el procedimiento de selección democrática de las autoridades de gobierno.
2. Los organismos electorales deben desarrollar estrategias de atención inmediata de la desinformación, con un lenguaje claro y sencillo, para facilitarle su comprensión a la ciudadanía. La comunicación de un organismo electoral no solo debe ser clara, sino también firme, valiente, veraz y convincente.
3. Además de la comunicación para atención de crisis en periodos electorales, los organismos electorales deben mantener una comunicación permanente con la población. La construcción de confianza entre la

ciudadanía y el órgano electoral es la estrategia más efectiva para blindar a la autoridad electoral frente a los ataques desinformativos.

4. Los organismos electorales no deben actuar solos, sino rodearse de otros actores sociales e institucionales que les apoyen en la lucha contra la desinformación. En ese sentido, los medios de comunicación, personajes representativos de diversas áreas de interacción ciudadana (*influencers*, farándula, deporte, arte, etc.), organismos de cooperación internacional, entre otros, se pueden convertir en elementos de apoyo para preservar la integridad de los procesos electorales y fortalecer las prácticas democráticas. De igual forma, las alianzas con plataformas digitales son indispensables para comprometer su apoyo con los principios democráticos.
5. La acción educativa es fundamental. Es necesario poner a disposición de la población los medios pedagógicos que le faciliten la comprensión del fenómeno de la desinformación, aumenten su capacidad crítica y favorezcan el reconocimiento de contenidos falsos. La alfabetización digital es un reto que tienen los organismos electorales para facilitar a la ciudadanía la participación constructiva en el debate público. De igual forma, es prioritario desarrollar una comunicación pedagógica con el objetivo de que los electores y las electoras conozcan y comprendan el proceso electoral, y se comprometan con la defensa de su transparencia y legitimidad.
6. Varios artículos coinciden en plantear la discusión sobre la importancia y eventual eficacia de legislar sobre las redes sociales en contextos electorales, sobre las competencias y blindajes de los organismos

electorales, así como sobre la tipificación y sanciones a la desinformación.

Confiamos en que esta obra constituya un aporte más a la urgente reflexión sobre las respuestas de la institucionalidad democrática, en general, y de los organismos electorales, en particular, frente a las oportunidades y desafíos que plantean las nuevas tecnologías de comunicación y de información.

CAPÍTULO 1

Democracia y elecciones en tiempos de tecnologías digitales y emergentes

Elaine Ford



CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA Y ELECCIONES EN TIEMPOS DE TECNOLOGÍAS DIGITALES Y EMERGENTES

Elaine Ford

1. Introducción

Las democracias en la actualidad están cada vez más entrelazadas con los procesos de digitalización en todos sus ámbitos. Es una tendencia que avanza rápidamente en las sociedades altamente conectadas a Internet y al mayor consumo de tecnología. Nadie niega sus grandes atributos y el impacto favorable que su empleo ético y responsable puede generar en el desarrollo de las sociedades y la prosperidad de las poblaciones. Sin embargo, hay contextos específicos en democracia donde las elecciones se convierten en el “talón de Aquiles” frente al uso y manipulación de la tecnología.

El 2024 es un super año electoral a nivel global. Al menos 72 países han vivido elecciones o lo harán en los meses entrantes. Esto representa casi el 50% de la población mundial, de acuerdo con el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas.

Los países de América Latina y el Caribe han enfrentado también procesos electorales presidenciales de gran relevancia, en una región que cada vez está más polarizada por sus líderes de izquierda o derecha, quienes utilizan

narrativas que buscan validar sus liderazgos. Son narrativas que se repiten, se viralizan y fragmentan la cohesión social no solo en el interior de los Estados, sino en el plano regional, traspasando así las fronteras del debate y la deliberación.

En efecto, en Latinoamérica han surgido en la última década nuevos populismos con discursos incendiarios, desafiantes del *status quo* y abanderados de las redes sociales y la tecnología. Perfiles que se vuelven recurrentes en distintos países y que han logrado el éxito en las urnas no solo por sus propios atributos, sino por el hartazgo hacia los políticos tradicionales y los gobiernos anteriores que han sido incapaces de resolver las demandas de la población.

Adicionalmente, Internet y las redes sociales dejaron de ser únicamente esa panacea de bondades para ganar elecciones; herramientas eficaces que sirvieron para convocar militantes, reclutar voluntarios, comunicar estratégicamente, segmentar mensajes, masificar ideas y propuestas de gobierno. Recordemos la campaña presidencial de Barack Obama en el 2008, en la cual la tecnología y la innovación fueron usadas asertivamente y se lograron excelentes resultados.

Lamentablemente, su tiempo “de gloria” no sería muy extenso, pues rápidamente se vería el otro lado no tan amable: las fábricas de bots, *trolls* y noticias falsas que serían tácticas comúnmente usadas para engañar, desinformar y manipular a los votantes. Esto en espacios digitales, altamente polarizados donde el odio y la agresión prevalecen y donde no se privilegia el pluralismo de ideas, la deliberación, la tolerancia y el respeto; conductas claves para la convivencia democrática.

Por eso las democracias se han visto amenazadas ante situaciones que han aparecido o se han agudizado en esta era digital, producto de las características propias de las herramientas digitales y las redes sociales, tales como: **a)** su alta capacidad de difusión o viralización, **b)** su rapidez,

c) su largo alcance para llegar a miles de personas de manera simultánea, **d)** su posibilidad de llegar a audiencias segmentadas, **e)** en tiempo real y **f)** a cero o bajos costos financieros.

Además, tras el lanzamiento de la inteligencia artificial (IA) generativa, mediante herramientas como el ChatGPT, se han encendido las alertas entre autoridades, líderes y científicos globales por el potencial que poseen y el riesgo que conllevan. Los datos y la programación de algoritmos han permitido el desarrollo de tales herramientas con una gran capacidad para imitar los procesos cognitivos humanos, tales como pensar, razonar, tomar decisiones, aprender y más.

Por supuesto, la IA generativa ofrece una serie de beneficios para las sociedades que contribuyen a la eficiencia en la gestión, entre múltiples bondades. Sin embargo, subyace el temor a que esta podría agudizar las situaciones adversas que ya se han evidenciado en la última década y que han resquebrajado la confianza en todos sus niveles, especialmente en periodos electorales, además de aumentar el grado de sofisticación de las malas prácticas *online*, lo que hace más difícil su detección.

Cuando se hace referencia a situaciones adversas en esta era digital, es principalmente por una serie de hechos registrados en distintas latitudes del globo (incluidos los países latinoamericanos), situaciones que ya son conocidas, que se han experimentado y que han traído severos efectos y consecuencias nefastas para las democracias.

Esto está relacionado principalmente con: **a)** La integridad de la información. Es decir, todo lo vinculado a la desinformación *online*, a la proliferación de noticias falsas o *fake news* y todo contenido que busca engañar y manipular a los votantes. **b)** Incitación a la violencia. Es una tendencia que aumenta en los espacios en línea donde se observa más agresión,

incremento de los discursos de odio, mayor violencia política que se traslada al plano *offline* con acciones delictivas.

Así, para efectos de este análisis en donde se busca identificar cuáles han sido las principales tendencias de la digitalización en elecciones en las Américas en este último año; se perciben cuatro grandes líneas que podrían constituir severos riesgos a los procesos electorales y afectar los sistemas democráticos. Estas tendencias son:

1. Aumento y sofisticación de la desinformación *online*.
2. Fuertes episodios de violencia y una alta polarización política.
3. Nuevos escenarios producto de la IA generativa.
4. Interferencia extranjera a fin de influir en los resultados electorales.

Evidentemente, los riesgos que se empiezan a advertir en estos tiempos digitales, capaces de desestabilizar a las democracias, son transversales a toda sociedad conectada. El umbral de dichos riesgos se sentirá acorde a los niveles de conectividad a Internet y el uso de dispositivos tecnológicos. Así, algunos países pueden ser más sensibles o vulnerables a estos, lo que también podría guardar relación con otros factores de tipo social y político que se analizarán más adelante.

2. Situación de la democracia en la región

Para efectos de este texto, es necesario conocer cuál es la realidad en términos democráticos en América Latina y el Caribe. Es importante tomar en cuenta que hoy en día en la región en el ámbito político juegan una serie de variables que están relacionadas. Estas variables son principalmente:

- a. La desafección que existe hacia los partidos políticos tradicionales.
- b. El nivel de desconfianza hacia las autoridades e instituciones públicas.

- c. El desapego existente hacia la democracia como sistema de gobierno, que va en aumento año tras año de manera consecutiva.

Así lo demuestran diversos estudios. De acuerdo con el reciente Índice de democracia de The Economist (2023):

- Menos del 8% de la población global vive en democracia plena.
- Casi el 40% vive bajo regímenes autoritarios.
- De los 167 países que incluye el mencionado índice, 34 están bajo regímenes híbridos, entre ellos el Perú y otros países de Latinoamérica.
- La subregión de Centroamérica es la que ha sufrido un mayor retroceso en el último año.
- Es el octavo año consecutivo que se registra un declive democrático en América Latina y el Caribe.
- El promedio de países en la región encaja con la categoría de regímenes híbridos.

De otro lado, el reciente Informe del Latinobarómetro 2023 (primero pospandemia) describe el declive y vulnerabilidad al que han llegado los países de la región después de una década de deterioro continuo y sistemático de la democracia. La insatisfacción con la democracia alcanzó el 69% en América Latina, mientras que solo 28% se manifiestan satisfechos.

De acuerdo con el citado informe, El Salvador es el país latinoamericano donde se registra mayor satisfacción con la democracia, con un 64%, muy superior al promedio regional del 28%. Le siguen Uruguay (59%) y Costa Rica (43%). Al final del índice hay seis países cuya satisfacción con la democracia es inferior a 20 puntos porcentuales (Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Venezuela). El sexto es el Perú, con un 8%, único país que tiene solo un dígito. Se señala, asimismo, que esos seis países son un territorio propicio para que germinen el populismo y el autoritarismo, donde sus ciudadanos han perdido la esperanza de buen desempeño de los gobiernos.

Otro elemento crucial es la confianza. En 2020 América Latina y el Caribe manifestaron niveles bajos de confianza institucional (en el gobierno nacional, el sistema judicial, la transparencia de las elecciones y los militares): los más bajos en relación con el resto del mundo. La confianza apenas superó el 40% según la *Encuesta mundial de Gallup*. Y el Perú es uno de los países más desconfiados del mundo. Solo el 17% de los peruanos cree que se puede confiar en los demás, según la Encuesta Ipsos Global 2022.

Lamentablemente, estas cifras van en desmedro de los sistemas políticos y afectan la gobernabilidad democrática, así como la legitimidad de las autoridades. En términos generales, se puede decir que las democracias en la región no enfrentan sus mejores momentos, lo que genera espacio para el surgimiento de líderes autoritarios o de tipo populistas que recurren a discursos extremistas y desafían el *status quo* para llegar al poder o perpetuarse en él.

Este escenario, un tanto dramático en el ámbito político y social, confluye con una región altamente conectada, donde no solo hay más acceso a Internet, sino también mayor consumo tecnológico. En efecto, América Latina y el Caribe registran: **1)** un mayor acceso a Internet, **2)** mayor uso de redes sociales, **3)** más acceso a nuevas tecnologías digitales y emergentes, **4)** mayor consumo de *smartphones*, tabletas, computadoras y otros dispositivos.

De acuerdo con cifras de *We Social* (enero de 2024) el promedio de conectividad en América Latina y el Caribe es de 77% donde la subregión de Sudamérica es la que cuenta con mayor acceso a Internet, pues alcanza un 82,5%; le sigue Centroamérica con 78,8% y el Caribe con 70,2%. Entonces, América Latina es una región con alta conexión digital, pero que desafortunadamente atraviesa constantes:

- crisis políticas,
- inestabilidad democrática,

- insatisfacción ciudadana,
- pérdida de confianza hacia las instituciones y autoridades y
- desafección a los partidos políticos tradicionales.

Esta combinación puede ser explosiva. Y frente a eso hay que tener mucho cuidado. Si bien se conocen todos los buenos atributos que otorgan Internet y las tecnologías digitales y emergentes para favorecer a la humanidad, el uso irresponsable y antiético de estas mismas herramientas tecnológicas puede agravar escenarios en desmedro de sus poblaciones, socavar los cimientos de las alicaídas democracias, y convertirse en combustible para agitar la convulsión social.

Por tanto, la actual era digital abre un abanico gigantesco de oportunidades, retos y desafíos. Internet y las diversas herramientas tecnológicas deben servir principalmente para recuperar la confianza, fortalecer los sistemas de gobierno, empoderar a la ciudadanía y resguardar los pilares de la democracia.

3. Tendencias digitales en elecciones

De acuerdo con lo examinado en la parte introductoria, en este tiempo electoral se han identificado cuatro grandes tendencias a nivel global, pero que evidentemente también están muy presentes en las Américas. Dichas tendencias se describen a continuación.

3.1 Aumento y sofisticación de la desinformación *online*

En los últimos años la ciudadanía digital está expuesta a grandes volúmenes de infodemia, que significa la gran cantidad de información, contenidos o datos que se recibe diariamente a través de múltiples canales de comunicación y plataformas tanto públicas como privadas. El riesgo es que

entre este voluptuoso contenido también hay informaciones falsas, engañosas, imprecisas, desactualizadas, entre otras, que generan altos niveles de desinfectemia.

La integridad de la información es la principal preocupación en estos tiempos digitales entre autoridades, líderes globales y organizaciones internacionales. A lo largo de los últimos años se han vivido escenarios muy difíciles con altas dosis de desinformación *online* que han puesto en riesgo la salud y la seguridad de las personas; así como desestabilizado los sistemas democráticos.

En tiempos de pandemia, en elecciones o procesos democráticos importantes, como referéndums o plebiscitos, que se han realizado en América Latina, se han intensificado prácticas *online* que socavan la calidad y certeza de la información. Si bien se han buscado soluciones o acciones para prevenirlas, no es una tarea fácil ni rápida y requiere, además, la acción colectiva desde los *multistakeholders*¹.

Para entender sus dimensiones, es necesario saber que las noticias falsas o *fake news* son aquellas que tienen el propósito de difundir información que no es real, pero es verosímil y creíble. Su intención es manipular las acciones y el pensamiento de los individuos, generando una atmósfera de temor y pánico que bloquea el raciocinio y el juicio crítico. Los casos son muchísimos y cada vez más comunes, acorde a la era digital.

Entonces, la desinformación *online* no viene sola. Viene en "combo o en *pack*" y esto significa que usualmente se ve acompañada de noticias falsas o *fake news*, de maquinarias de *trolls*, de bots automatizados, cuentas falsas, uso de *hashtags*, que comparten, retuitean y viralizan el contenido con una gran ferocidad y un amplio alcance. También, la desinformación *online* viene con videos alterados, fotos trucadas, imágenes

¹ *Multistakeholders*: múltiples partes interesadas.

retocadas, memes, audios que distorsionan la realidad y, además, con un fuerte componente de odio y agresividad.

Adicionalmente, los métodos son cada vez más sofisticados. Las herramientas digitales emplean más el uso de IA generativa en todos los ámbitos cognitivos y áreas de trabajo. Hoy se ven con más fuerza *fake news* a través de *deepfakes*, *cheapfakes* y *audiofakes*; prácticas que apuntan a engañar a la población a través del uso de imágenes, videos o audios.

Un *deepfake* es una técnica que permite crear contenido multimedia falsificado de manera muy realista. Superpone rostros de personas sobre otras personas en videos o para sintetizar voces, haciéndolos parecer auténticos. Las *deepfakes* pueden ser usados para una variedad de propósitos, desde entretenimiento hasta campañas de desinformación y fraudes.

Los *cheapfakes* son herramientas más baratas, accesibles y son más fáciles de manipular o modificar. También es más fácil identificar su falsedad, a diferencia de los *deepfakes*, que son más sofisticados y requieren habilidad, tiempo y mayores recursos para elaborarlos. Incluso, cada vez será más difícil distinguir que son falsos.

La capacidad de hacer que el contenido falsificado se vea y suene extremadamente realista ha suscitado preocupaciones sobre su potencial para el abuso y la manipulación en contextos políticos, sociales y electorales. Este tema es especialmente sensible en tiempos de elecciones a nivel global, porque tiene una vinculación directa con la desinformación *online*.

En Estados Unidos hace unos meses circuló entre el electorado demócrata un *audiofake*, a través de llamadas telefónicas, donde se oía la voz del presidente, Joe Biden, diciéndoles a sus partidarios que no votaran en las elecciones primarias del partido. Se estimó que el número de llamadas

fraudulentas osciló entre 5 mil y 25 mil. Es probable que este tipo de prácticas aumente en los siguientes meses de 2024, cuando la rivalidad entre los actuales candidatos a la presidencia, Donald Trump y Kamala Harris, lleguen a momentos más álgidos durante la campaña.

También en un superaño electoral ha sido recurrente el uso de chatbots automatizados, que muchas veces simulan las voces de los políticos. En las elecciones de Pakistán (febrero de 2024), el ex primer ministro, Imran Khan, a quien se le había prohibido postularse y fue encarcelado tras ser condenado por corrupción, utilizó la IA generativa para crear audio y video sintéticos y hacer campaña desde la cárcel. Igualmente, se sabe que unas tres mil personas en la India recibieron llamadas telefónicas con chatbots durante la campaña política electoral.

En México durante el proceso electoral presidencial del 2 de junio de 2024 también los equipos de campaña utilizaron las distintas herramientas digitales a fin de manipular el debate público y favorecer a sus candidaturas. Según un análisis publicado en el diario francés *Le Monde*, la candidata Claudia Sheinbaum, favorita según las encuestas, sería quien recibió mayor número de ataques en la plataforma X.

Durante la contienda electoral mexicana, se registraron varias falsedades que circularon y se viralizaron y que luego fueron desmentidas. Estos son algunos casos:

- Sobre la candidata Sheinbaum se dijo que anunció el cierre de la Basílica de Guadalupe.
- En cuanto a la candidata Xóchitl Gálvez, se viralizó una fotografía donde se le mostraba ondear la bandera mexicana con el escudo al revés.
- Circularon noticias falsas referidas al registro de 4,7 millones de migrantes para votar.

- Se anunció que Nicolás Maduro, dictador venezolano, había visitado México antes de las elecciones.

De otro lado, en Estados Unidos se ha advertido sobre los “desiertos de información”; es decir, aquellos condados o lugares donde no hay presencia de redacciones, prensa local o medios tradicionales. Son esos mismos lugares los más vulnerables a que sean ocupados por sitios falsos que buscan desinformar a la población. Se estima que aproximadamente 1270 sitios de noticias falsas se hicieron pasar por medios de prensa reales en 2023 en los Estados Unidos, incluidas redes partidarias de izquierda y derecha, en comparación con los 1213 sitios de noticias establecidos en ese país, según la Universidad *Northwestern*. Es decir, son más los sitios que generan desinformación. Además, la universidad señala que de los aproximadamente tres mil condados estadounidenses, unos 204 tenían “desiertos de información” en 2023. Esto genera una situación preocupante, pues la población finalmente se siente confundida y no sabe a quién creer.

3.2 Fuertes episodios de violencia y una alta polarización política

La polarización política en las redes sociales es tendencia en esta era digital. Conforme se aproxima la fecha de las elecciones, las distintas opciones partidarias convierten las redes sociales en sus principales campos de batalla, donde priman las agresiones y las hostilidades, en vez de las ideas y las propuestas.

En tiempos recientes se ha visto cómo nuevos líderes de corte populista, ya sea de izquierda o de derecha, utilizan las diversas herramientas digitales para conseguir nuevos seguidores, partidarios y en definitiva: votantes. Esto sumado a discursos con retóricas incendiarias que enfurecen a la

oposición, con lenguajes y vocabularios descontrolados y ofensivos.

Los discursos de odio aparecen en la escena al buscar denigrar al contrincante y al que políticamente no opina igual. Y es acá donde surge el choque polarizante. La polarización política ha llegado a situaciones sin precedentes en varios países de la región: Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú por citar a algunos.

El presidente Javier Milei en Argentina, ganó las elecciones en noviembre de 2023 con un discurso controversial y confrontacional hacia los políticos tradicionales (el Peronismo). Se estima que hoy pasa unas tres horas al día en X interactuando con sus seguidores, donde construyó su imagen mediática.

Asimismo, las distintas narrativas que empiezan a circular para avalar las posiciones políticas de los líderes o justificar diversos actos son cada vez más frecuentes. Por ejemplo, durante la caída y salida del presidente Pedro Castillo en el Perú, tras el golpe de Estado que él mismo propinó el 7 de diciembre de 2022, fuerzas políticas y líderes de izquierda a nivel nacional e internacional describieron la realidad como una acción creada y diseñada por la derecha para apresurar su caída.

Esas mismas narrativas también suelen ser recurrentes por distintas facciones ideológicas (sean de izquierda o derecha), tras los comicios, al indicar que hubo "fraude electoral" cuando no son favorecidas en los resultados finales. Esto se ha observado reiteradas veces en distintos contextos, quizás el más emblemático es el caso de Estados Unidos cuando Donald Trump no quiso reconocer el triunfo del presidente Joe Biden en 2020 y, posteriormente, el 6 de enero de 2021 se produjo la toma violenta en el Capitolio.

Posiblemente, estos hechos extremos son la mejor muestra de cómo las falsas narrativas que se viralizan y se comparten incesantemente calan finalmente en el imaginario de las personas que buscan creer esa realidad, de esa forma manipulan las percepciones y generan acciones y respuestas que pueden llegar al punto de agresión y violencia, tal como se vivió ese 6 de enero en Estados Unidos. Sin embargo, el efecto de las narrativas se mantiene en el tiempo, pues a la fecha 2/3 de los votantes republicanos siguen creyendo que a Donald Trump le robaron las elecciones en el año 2020.

Caso semejante se dio en Brasil, cuando el ultraderechista, Jair Bolsonaro, también acusó de fraude al perder en las elecciones de octubre de 2022 contra Luiz Inácio Lula da Silva. Unos cuatro mil partidarios tomaron el Congreso nacional y otros edificios gubernamentales en enero de 2023 al no aceptar los resultados.

3.2.1 Violencia física y magnicidios

Desafortunadamente, esa violencia persiste y se traslada también al mundo *offline* a través de los asesinatos de las personas candidatas. En Ecuador y México líderes políticos han sido víctimas de la violencia a tal punto que se les arrebató la vida.

En Ecuador, el candidato presidencial, Fernando Villavicencio, fue asesinado a tiros en la ciudad de Quito tras salir de un acto de campaña electoral en agosto de 2023. Por su parte, en la última contienda en México se han registrado 36 asesinatos hasta junio de 2024, concentrados principalmente en el ámbito municipal. Evidentemente, las razones de dichos actos de violencia pueden ser diversas y obedecen también a otros factores político-sociales, de acuerdo con las realidades y características de cada país. Sin embargo, nada debe justificar ese nivel de violencia.

El caso más reciente constituye el acto de intento de asesinato contra el candidato republicano, Donald Trump, el 13 de julio último, durante un mitin político en el estado de Pensilvania, el cual dejó un saldo de dos muertos. Trump resultó herido en su oreja derecha tras varios disparos. Este acto de magnicidio demuestra una vez más el alto nivel de violencia al que están sometidas las sociedades frente a una contienda electoral, donde el odio, la rivalidad y la polarización política se hacen cada vez más evidentes.

3.2.2 Persecución digital y violencia en Venezuela

En Venezuela la desinformación *online* y las prácticas del Gobierno orientadas a perseguir, silenciar al pueblo y sembrar miedo han sido muy habituales en los últimos meses. Tras los recientes comicios del 28 de julio de 2024 y, ante la indignación del pueblo venezolano que protestó masivamente al sentir que les robaron la elección (Nicolás Maduro fue declarado ganador de las elecciones sin mostrar las actas de votación); el nivel de acoso ha sido sistemático a través del aplicativo del gobierno VenApp.

VenApp se creó hace unos años para permitir que la ciudadanía denuncie situaciones de emergencia o vulnerabilidad por la falta de algún servicio público. Sin embargo, en el contexto electoral, el Gobierno implementó en VenApp nuevos botones o funcionalidades para denunciar a los que salen a protestar, a quienes alteran el orden o generan daños al patrimonio. Tal situación lo único que ha avalado es la inmediata captura y reclusión de los manifestantes. Ante las denuncias de la ciudadanía venezolana y la comunidad internacional de estos hechos, tanto el sistema Google Play como iOS dieron de baja a dicho aplicativo para que no pueda descargarse.

Estos acontecimientos fueron seguidos por otro tipo de actos de censura, bloqueo e intimidación que impidieron el uso de las distintas herramientas digitales, las cuales sirvieron

de ventana al mundo y canal de denuncia para el pueblo venezolano.

Tabla 1

Cronología de los principales hechos de 2024 en Venezuela en el ámbito digital

Fecha	Hecho
28 de julio	Nicolás Maduro es declarado ganador por el CNE.
30 de julio	Nicolás Maduro anima a la ciudadanía a denunciar a manifestantes opositores mediante el aplicativo VenApp.
5 de agosto	Nicolás Maduro pide desinstalar WhatsApp y migrar a Telegram y WeChat.
8 de agosto	Nicolás Maduro ordena suspensión de la red social X por diez días, al igual que la red social Reddit y Signal.
9 de agosto	Se bloquean dominios de Microsoft y se impide el acceso a Microsoft Teams.
13 de agosto	Nicolás Maduro acusa a WhatsApp de haber entregado a líderes de la oposición bases de datos con información privada.

3.3 Nuevos escenarios producto de la inteligencia artificial (IA) generativa

El gran temor en los procesos electorales en estos tiempos de la IA generativa es su uso para fines perversos. Esto significa principalmente:

- Manipular a la población mediante el uso de algoritmos.
- Desinformar con contenido falso.
- Agudizar la polarización política.
- Aumentar la infodemia con segmentación de datos.

- Exacerbar los discursos de odio.
- Vulnerar los datos personales.

Sin embargo, ahora se teme que podría ser peor. Cuando surge la pregunta ¿cómo las tecnologías emergentes pueden influir en una elección y en los partidos políticos?, es importante analizar los beneficios y su potencial, así como los riesgos. A continuación, en la tabla 2, se muestra el potencial y eventuales riesgos del uso de la IA generativa.

Tabla 2

Beneficios y riesgos del uso de inteligencia artificial generativa en los procesos electorales

Beneficio	Riesgo
Propicia más transparencia / rendición de cuentas / acceso a la información pública / abrir datos	Se puede agudizar la desinformación, <i>fake news</i> , falsas narrativas, teorías de conspiración
Procesos de cocreación / colaboración con los ciudadanos	Técnicas más sofisticadas: <i>deepfakes</i> , <i>cheapfakes</i> , <i>audiofakes</i>
Fomenta E-participación	Uso de algoritmos, bots, avatares, chatbots automatizados y otras herramientas de manipulación política
E-deliberación / creación de contenido	Aumento de la polarización e hiperpolarización política
Enriquece la sociedad del conocimiento	
Para la gestión interna de los políticos:	Tendencia a los filtros burbuja / tribalismo: solo se comparte entre los que piensan igual por configuración de algoritmos
Favorece la formación partidaria	
Participación política	Uso de algoritmos para objetivos específicos

Continúa

Beneficio	Riesgo
Descentralización, sobre todo en países muy centralizados	Recopilación y uso de datos personales para otros fines
Campañas políticas más eficientes	Aumento de discursos de odio
Segmentación del mensaje	Incitación a la violencia y sublevación
Fortalece red de voluntarios	Agudización de la violencia de género / mujeres en política
Comunicación estratégica para masificar ideas y propuestas	Prácticas más sofisticadas para vulnerar la ciberseguridad
Monitoreo de proceso electoral	Vigilancia, control, espionaje electoral
Hacer simulaciones / predicción de tendencias	

Es muy importante tener en cuenta que si estos riesgos se acentúan a través de la IA generativa, la cual facilita una mayor rapidez, eficiencia, precisión y a gran escala, los efectos pueden ser severos. Pero si estos riesgos son controlados y minimizados, permitirán que los beneficios se maximicen.

Sin embargo, aún no hay evidencia concreta de cómo la IA ha afectado procesos electorales. Mucho se ha advertido y prevenido y posiblemente esa sea la razón. Hasta el momento se han evidenciado algunos hechos como uso de *deepfakes*, *cheafakes*, *audiofakes* (llamadas), chatbots automatizados que simulan las voces de los políticos, tal como se ha descrito en secciones anteriores de este texto.

En Estados Unidos, por ejemplo, se han visto algunos episodios donde se emplea la IA como las llamadas del candidato Biden, según se describió en el apartado 2.1. También, en el último tiempo han circulado *deepfakes* y *cheafakes*, mediante el uso de imágenes que muestran una relación sentimental entre Donald Trump y Kamala Harris. Igualmente, han circulado fotografías con mensajes de la

famosa cantante Taylor Swift apoyando a Trump, lo cual ha sido desmentido.

A su vez, Grok el chatbot de Elon Musk (actual propietario de la red social X), empezó a permitir a los usuarios crear imágenes generadas por IA a partir de mensajes de texto para su posterior publicación en X. Esto sí puede constituir un hecho de alarma, considerando el apoyo abierto de Musk en la red social para influir a favor del candidato Trump.

Pero también en otras latitudes, como en la India, entre abril y junio de 2024 los votantes han sido el objetivo de millones de *deepfakes*, aunque no necesariamente para engañarlos. Más bien, los candidatos políticos adoptaron estas tecnologías para llegar a los votantes, por medio de la creación de mensajes de video personalizados en un país con 22 idiomas oficiales y miles de dialectos regionales.

Cabe indicar que una reciente investigación del Instituto Alan Turing señaló que de las 112 elecciones nacionales que han tenido lugar desde enero de 2023 hasta junio 2024, solo 19 mostraron interferencia de IA. La evidencia no demuestra signos claros de cambios significativos en los resultados electorales.

Si bien el impacto actual de la IA generativa en los resultados de las elecciones es limitado, estas amenazas muestran signos que podrían dañar el sistema democrático en general, por ello es tan necesario estar alertas, prevenir, fomentar la educación y alfabetización digital. Siempre la acción colectiva de los diversos *stakeholders* será la más efectiva.

3.4 Interferencia extranjera a fin de influir en los resultados electorales

Hoy en un mundo altamente digitalizado y transfronterizo, se observa cómo las interferencias extranjeras pueden influir y ser decisivas para ganar elecciones. En el 2016 se

vio con las granjas de bots y *trolls* provenientes de Rusia y Europa oriental para favorecer al entonces candidato en las elecciones presidenciales de Estados Unidos, Donald Trump.

En la actualidad, un reciente reporte de Microsoft señala que Irán está intensificando su actividad en la red con el propósito de interferir en las elecciones en Estados Unidos de noviembre de 2024. Se han identificado varias acciones, tales como: un ataque de *phishing* por correo electrónico contra el equipo de una campaña presidencial, la creación de sitios web con noticias falsas y la suplantación de identidades de activistas políticos. Dichas acciones buscan acrecentar la polarización y manipular a los votantes indecisos.

Microsoft también ha confirmado lo que ya se ha manifestado a lo largo de este texto, en el sentido de que las operaciones que emplean IA aún no han tenido mayor impacto en los procesos electorales. Por tal razón, todavía se mantienen técnicas que han demostrado eficiencia en el pasado, tales como manipulaciones digitales, información falsa y uso de marcas de confianza para brindar contenidos engañosos.

Esto coincide con informes de inteligencia estadounidense que advierten sobre el papel de los rivales de Washington, entre ellos Irán y Rusia, para inundar Internet y las redes con desinformación y contenido que vayan en desmedro del candidato Donald Trump, debido a hechos ocurridos durante su gestión, los cuales generaron diferencias y distanciamiento entre Irán y Estados Unidos.

Adicionalmente, informes diversos señalan que espacios digitales prorrusos, que se hacen pasar por medios de comunicación, aprovechando los ya mencionados “desiertos de información”, alimentan de noticias falsas y contenidos engañosos. Un caso concreto se evidenció tras el atentado de magnicidio contra Trump en julio de 2024, donde se acusaba la participación demócrata en el violento hecho.

La interferencia extranjera se ha visto también en otros contextos políticos. Es el caso, por ejemplo, de la invasión rusa a Ucrania, donde se percibió en los meses siguientes la fuerte presencia en América Latina de medios e *influencers* prorrusos en las redes sociales, en especial X y Tik Tok, que muestran una realidad que favorece a Rusia.

4. Reflexión final

La desinformación *online* ha sido y seguirá siendo uno de los principales dolores de cabeza en esta era digital. Cada vez se torna más compleja con la participación de distintos actores que intervienen en sus procesos de creación, publicación y viralización; así como por sus niveles de sofisticación con el uso de IA generativa y herramientas más modernas. Por tal razón, es tan necesario continuar con los esfuerzos desde todos los frentes: sociedad civil, periodismo, gobiernos, corporaciones de tecnología para enfrentar de la manera más eficiente los riesgos que van surgiendo.

Como idea final, vale enfatizar que los procesos electorales enfrentan nuevos desafíos que se deben atender en la era digital actual. Es necesario advertir sobre las malas prácticas que ya se han evidenciado a fin de reducir su impacto. La alfabetización digital y la sensibilización son tareas que no deben cesar. No obstante, considerando que la tecnología avanza a pasos agigantados es posible que sigan surgiendo nuevas maniobras digitales que buscan afectar los comicios y sus resultados; maniobras que serán cada vez más sofisticadas y difíciles de detectar. Es una realidad que enfrenta toda sociedad conectada en la región de las Américas y el mundo, cuyo impacto, sin duda, dependerá de la medida en que sus poblaciones y autoridades estén prevenidas y logren responder oportuna y asertivamente.

5. Referencias

- Alan Turing Institute. *AI-Enabled Influence Operations: The threat to the UK General Election*. Center for Emerging Technology and Security, Alan Turing Institute. <https://cetas.turing.ac.uk/publications/ai-enabled-influence-operations-threat-uk-general-election>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (s. f.) *Confianza. La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe* (Informe). BID.
- Corporación Latinobarómetro (2023). *Informe La recesión democrática de América Latina*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=724>
- Economist Intelligence Unit (EIU). (2024). *Democracy Index 2023: Age of conflict*. https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy-Index-2023-Final-report.pdf?version=0&mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGRkP5fWZTcDoAlxK1PVrgABrFhx0zkOMguOwTuHV9IVxvpk8PHzS4qvBR1kE_T-m5u6LR5NHygPqa4GXcx7uOJIDVIXvAYA_v_HNUOdPQBZ3qn5w
- Ford, E. (agosto de 2024). El uso de IA y las tecnologías digitales en elecciones. *Revista Stakeholders* (edición 165). <https://stakeholders.com.pe/ediciones/revista-stakeholders-n-165/>
- Ford, E. (2023). La desinformación online y su impacto en las Américas. En E. Núñez (Coord.), *Hacia una segunda generación de reformas democráticas en América Latina* (pp. 66-81). National Democratic Institute (NDI). <https://democraciadigital.pe/sites/default/files/libro-hacia-una-segunda-generacion-de-reformas-latam.pdf>
- Ford, E. (2021). *Tecnologías digitales y elecciones en el Perú*, National Democratic Institute (NDI) y Democracia Digital, 2021. <https://democraciadigital.pe/sites/default/files/libro-tecnologias-digitales-y-elecciones-en-el-peru-v3.pdf>

García, S. (30 de mayo de 2024). Elecciones presidenciales en México: Las desinformaciones y los ataques en redes del proceso 2024. VOA. <https://www.vozdeamerica.com/a/elecciones-presidenciales-en-mexico-las-desinformaciones-y-los-ataques-en-redes-del-proceso-2024/7636345.html>

Ipsos Global Advisor (1 de abril de 2022). *Interpersonal Trust Around the World*". <https://www.ipsos.com/es-pe/peru-es-el-segundo-pais-de-latinoamerica-donde-menos-se-confia-en-la-gente>

Irán acelera actividad cibernética para interferir en elecciones de EE. UU., advierte Microsoft (9 de agosto de 2024). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/agencias/iran-acelera-actividad-cibernetica-para-interferir-en-elecciones-de-eeuu-advierte-microsoft-nid09082024/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Un super año electoral*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://www.undp.org/es/un-superaño-electoral>

Redacción Animal Político. Estos son los 36 casos de candidatos asesinados en el proceso electoral 2023-2024. (3 de junio de 2024). *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/elecciones-2024/violencia-electoral/candidatos-asesinados-proceso-electoral-2024>

Sitios prorrusos crean desinformación durante campaña presidencial en Estados Unidos (19 de agosto de 2024). *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-mundo/politica/sitios-prorrusos-crean-desinformacion-durante/RLZHBQZ4SNESXM7NVQHGGNJH74/story/>

Stockwell, S., Hughes, M., Swatton, P. y Bishop, K. (Mayo de 2024) *AI-enabled influence operations: the threat to the UK general election*. CETaS Briefing Papers. <https://cetas.turing.ac.uk/publications/ai-enabled-influence-operations-threat-uk-general-election>

We Are Social and Meltwater (enero de 2024). *Digital 2024: global overview report "Internet adoption"*. <https://datareportal.com/reports/digital-2024-global-overview-report>

CAPÍTULO 2

Desinformación, contestación democrática y negacionismo electoral: advertencias y lecciones de la experiencia brasileña

Frederico Franco Alvim 



CAPÍTULO 2. DESINFORMACIÓN, CONTESTACIÓN DEMOCRÁTICA Y NEGACIONISMO ELECTORAL: ADVERTENCIAS Y LECCIONES DE LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Frederico Franco Alvim

1. Introducción

La protección del entorno informativo es una medida necesaria para preservar la integridad y normalidad de los procesos de renovación de los órganos representativos. Por un lado, las condiciones de acceso a una información adecuada y el nivel de depuración del ecosistema comunicativo afectan el pluralismo de ideas, la formación de opiniones informadas, la libertad de voto y la igualdad de oportunidades entre candidatos. Por otro lado, la estabilidad política, el grado de conflictividad y la predisposición a la aceptación general de los resultados de las urnas dependen directamente del estado de desarrollo democrático, del grado de civismo imperante y especialmente, como señalan Darmanović (2010), Birch (2011) y Sedziaka y Rose (2015), del nivel de confianza social en la labor de las instituciones electorales.

La desinformación, el discurso del odio y las visiones radicales y extremistas intensifican la polarización política, siembran la ira y la desconfianza y estimulan, a través de la producción

repetida de noticias y narrativas morales-emotivas falsas, sentimientos y percepciones negativas que deprimen la racionalidad (Schneider, 2022), caldean los ánimos y ponen en riesgo el desarrollo pacífico y natural de las elecciones (Alvim, 2024). No es casualidad que el crecimiento exponencial de las falsas narrativas y de la hostilidad interideológica coincida con la proliferación de prácticas de contestación democrática y negacionismo electoral que desembocan en protestas, altercados sociales o episodios de violencia poselectoral en diversas partes del mundo.

Diseñar respuestas institucionales eficaces para combatir la desinformación, en particular, y los discursos nocivos, en general, es, por lo tanto, un imperativo democrático urgente. En este sentido, como parte de su misión constitucional, el Tribunal Superior Electoral (TSE) ha trabajado en varios frentes para mitigar la presencia y el impacto de las falsas narrativas en el contexto brasileño, difundiendo información de calidad, fomentando el periodismo de verificación de hechos, promoviendo campañas de sensibilización, involucrando a los ciudadanos y creando normas obligatorias destinadas a garantizar la soberanía popular, la paz social y las libertades públicas en las competiciones electorales.

Considerando el avanzado estado de enfrentamiento a la desinformación al que ha accedido la Justicia Electoral brasileña, este artículo brinda un panorama de las respectivas iniciativas de defensa reputacional y de favorecimiento de la integridad de la información, y ofrece un análisis crítico y descriptivo de las principales acciones de defensa democrática y protección de la integridad de las elecciones brasileñas, el cual abarca prioritariamente iniciativas desarrolladas y aplicadas en el frente administrativo.

2. Entorno informativo

Históricamente, las relaciones de poder (Pérez de Lama y Sánchez-Laulhé, 2020), la comunicación política y las campañas electorales han evolucionado en función de los medios sociotécnicos disponibles en cada momento. Así, en relación con la aparición de la prensa escrita, la radio, la televisión e Internet, a lo largo de la historia han surgido campañas premodernas, modernas y posmodernas (Norris, 2004), que preceden a la recién inaugurada era de las campañas informatizadas guiadas por inteligencia artificial (Alvim *et al.*, 2024a).

En la actualidad, el entorno de la información se enfrenta a una serie de retos jurídicos y sociales, dado que el flujo de comunicación ya no está sujeto a la curaduría de la prensa profesional, sino que procede de un número ilimitado de fuentes, incluidas las anónimas, por lo que se ve amenazado por el crecimiento exponencial de afirmaciones falsas o sin fundamento fáctico, así como por la presencia cada vez mayor de opiniones dogmáticas, radicales e intolerantes vertidas en el espacio digital con el apoyo especial de algoritmos de recomendación (Fischer, 2023 y Morozov, 2018).

En este nuevo contexto, las campañas modernas degeneran en “guerras cognitivas” que suprimen la racionalidad, la ilustración y la vocación pacífica que idealmente deberían impregnar la atmósfera de las elecciones. Las contiendas políticas se caracterizan, entonces, progresivamente, por la multiplicación de comportamientos beligerantes, que generan diversos riesgos para la estabilidad de la democracia (Alvim *et al.*, 2024b) y para el funcionamiento regular de las instituciones que la garantizan (Martín Guardado, 2023). En particular, dichos riesgos se materializan en el crecimiento de movimientos conspirativos (Ramonet, 2022) y protestas que cuestionan la amplia aceptación de los resultados

electorales (Levitsky y Ziblatt, 2023), que desembocan en episodios trágicos como el asalto al Capitolio (EE. UU., 2020) y los actos antidemocráticos del 8 de enero de 2023 en Brasil.

Aunque se define como un fenómeno eminentemente digital, la desinformación también se propaga en territorio analógico tanto en el ámbito de las comunicaciones interpersonales (a nivel micro) como en los llamados “medios de reencuadre”, con vistas a su difusión masiva en medios escritos, radiofónicos o televisivos (Alvim *et al.*, 2024b). Sin embargo, en Brasil, como en el resto del mundo, en la última década el espacio digital se ha consolidado como el nuevo *core de* la esfera pública. La práctica política, en este horizonte, se ha desarrollado cada vez con más fuerza en el entorno virtual, donde se destapan no solo en las redes de interacción en los medios sociales, infinitas en su esencia, sino también en la profusión de vehículos nato-digitales que practican un periodismo polémico, responsable de la construcción de un “parauniverso de hechos alternativos” (Rodríguez Ferrándiz, 2018).

Además, aparecen nuevas instancias de producción de información que compiten con los viejos medios, especialmente comentaristas y periodistas hiperideologizados que, a través de blogs, microblogs, *podcasts*, plataformas de alojamiento de vídeos, aplicaciones de mensajería o cuentas en redes sociales ejercen una especie de periodismo en solitario, por lo que crean el segmento de los medios extendidos. En la misma línea, activistas y agitadores políticos comienzan a comportarse como agentes mediáticos, utilizando las redes para informar sobre hechos y difundir comentarios políticos sin un mínimo de profesionalidad en el ámbito de los llamados medios alternativos que actúan en la “pelea de gallos” del entorno virtual. En términos gráficos, el ecosistema mediático brasileño es hoy el que se muestra en la figura 1.

Figura 1

El ecosistema de los nuevos medios de comunicación en Brasil



Nota. Elaboración a partir de la terminología utilizada por el Observatorio de la Democracia en Jaque. Traducción libre del autor.

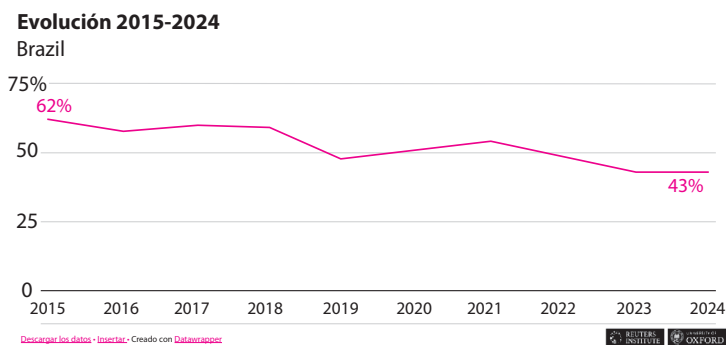
El número de medios de baja calidad es, de hecho, extremadamente alto en Brasil. Según un análisis del *índice global de desinformación*, realizado entre abril y agosto de 2021 y que abarca un universo de 35 periódicos y portales de gran circulación, hay diez medios que operan en el país con un riesgo alto y tres con un riesgo máximo de practicar desinformación. Además, otros doce sitios web parecen tener un riesgo medio de engañar o confundir a sus lectores (Goltzman, 2022).

La sobrecarga informativa, a su vez, impide -por el exceso de oferta y ruido- la identificación de fuentes válidas de conocimiento (Loveless, 2021) y la dedicación de atención, análisis y reflexión suficientes sobre los datos disponibles (Baños, 2020), lo que facilita un modelo superficial de consumo de noticias reacio a la reflexión profunda (Sánchez Martínez, 2020) y favorable a la recepción de afirmaciones falsas, “medias verdades” (Van der Linden, 2023) o “ambigüedades engañosas” (Román, 2024) ancladas en representaciones simplistas de la realidad fáctica (González, 2020).

En junio de este año, el *Informe sobre medios digitales* publicado por el Instituto Reuters señalaba que el 47% de los brasileños evita consumir noticias producidas por los medios de comunicación. Por otro lado, el mismo estudio señala que la tasa de penetración de Internet es superior al 83%, y más de la mitad de la población (51%) utiliza las redes sociales como principal medio de información (Reuters, 2024). El consumo habitual de noticias en Internet, por cierto, alcanza a más del 85% de la población adulta, según datos publicados recientemente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2024). Además, la encuesta de Reuters muestra que la confianza en las noticias en general ha caído drásticamente, con un descenso de 19 puntos porcentuales en los últimos nueve años (figura 2).

Figura 2

Índice de confianza de la población brasileña en las noticias



Nota. Carro (2024).

En la misma dirección, el índice de confianza en los periodistas y reporteros cayó 6 puntos porcentuales solo en el último año, con lo cual alcanzó un nivel alarmante. Según una encuesta del *Barómetro de la Confianza*, el 68% de los brasileños cree que los profesionales de la prensa intentan “engañar a la

gente a propósito, diciendo cosas que saben que son falsas o muy exageradas” (Edelman Trust Institute, 2024, p. 5).

Las cifras muestran una ruptura flagrante en la jerarquía de las fuentes, preocupante en el sentido de que, en este escenario, las declaraciones publicadas en las redes sociales por *influencers*, agitadores o incluso *bots políticos* tienen un peso equivalente (o hasta mayor) a los ojos de la opinión pública frente a las aclaraciones oficiales o los artículos de verificación de hechos publicados por la prensa profesional. La “disolución de jerarquías” (Da Empoli, 2020) se convierte así en un elemento esencial en las estrategias de desinformación, ya que la equiparación general de las opiniones hace posible que los *posts* de actores malintencionados, medios dudosos o fuentes anónimas compitan por la confianza del público en igualdad de condiciones con los contenidos publicados por instituciones públicas o periódicos consolidados en la industria de la comunicación.

Como advierte Murgia (2019), lo que importa en este campo es igualar el valor de la información de calidad con el peso en bruto de las aserciones más superficiales, hasta un nivel en el que todas las ideas valgan lo mismo, “como si fueran cartas sacadas al azar de una baraja de naipes idénticos”. Eliminar la jerarquía de las fuentes, dentro de esta lógica, lleva a que “lo verdadero y lo falso ya no se distingan en función de quién los afirma” (Murgia, 2019, pp. 37-38).

3. Contexto electoral

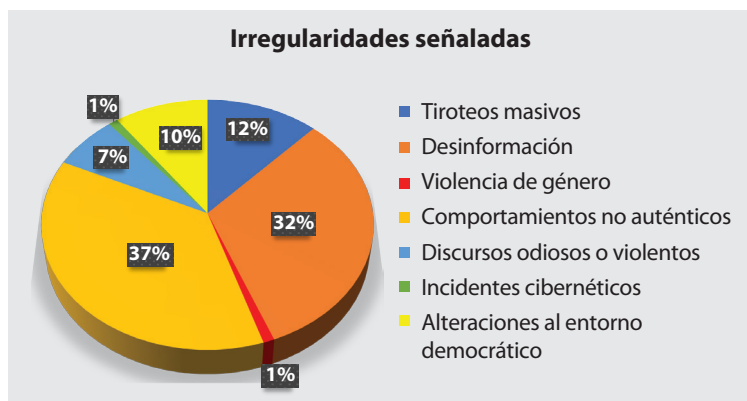
En Brasil, la desinformación contra los órganos electorales comenzó a aparecer de forma más consistente después de las elecciones presidenciales de 2018. Sin embargo, alcanzó su punto máximo en 2022, cuando las denuncias de irregularidades (43 559) dirigidas al Tribunal Superior Electoral (TSE) crecieron un 566% en comparación con el ciclo anterior, referido a las elecciones municipales de 2020 (Tribunal Superior Electoral, 2023).

Cabe señalar que el aumento sustancial de las prácticas de comunicación antisocial no se limita a la cuestión de las falsas narrativas, ya que la explosión del abuso lingüístico también incluye otros tipos de discurso perjudicial, como el discurso de odio, el acoso y la violencia política. Según datos presentados por las plataformas digitales que colaboran con la Justicia Electoral brasileña, en el último ciclo electoral casi 3 millones de contenidos fueron retirados espontáneamente por las plataformas, por violar sus correspondientes términos de uso y políticas de comunidad (Tribunal Superior Electoral, 2023).

También en esta línea, cabe destacar que el Sistema de Alerta contra la Desinformación Electoral, creado por la Justicia Electoral en 2022, ha recibido un número aún mayor de denuncias sobre comportamientos inauténticos (uso de correos masivos, cuentas falsas o cuentas robot) que de denuncias sobre desinformación propiamente dicha (figura 3).

Figura 3

Denuncias de irregularidades recibidas por el Sistema de Alerta de Desinformación Electoral



Nota. Tribunal Superior Electoral (2023). Traducción libre del autor.

Desde la perspectiva del discurso, se puede entender que las instituciones electorales fueran atacadas desde diversos ángulos. Teniendo en cuenta que las grandes historias de desinformación son más convincentes cuando se presentan de forma coherente (Schwarz y Jalbert, 2021), las tácticas de manipulación interconectan “narrativas” y “metanarrativas” que se validan mutuamente (Cardiel Soto *et al.*, 2022a y 2022b). En otras palabras, en estos ámbitos se construyen historias más pequeñas que, en conjunto, dan lógica e impulso a una historia más grande y fuerte, con más capacidad de impactar en la opinión pública y generar reacciones vehementes.

En términos generales, en 2022 el panorama informativo brasileño estaba contaminado por la presencia de tres grandes metanarrativas, a su vez alimentadas diariamente por un conjunto mayor de falsedades específicas, como ilustra la tabla 1.

Tabla 1

Sistematización de las narrativas golpistas desinformativas

Metanarrativas desinformativas	Narrativas de apoyo
Fraude en las elecciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fraude en el código fuente o en la preparación de las máquinas de votación electrónica 2. Fraude en ceremonias o pruebas públicas 3. Fraude en el registro de votantes 4. Fraude en el transporte o almacenamiento de urnas, medios de producción o documentos oficiales 5. Fraude en el proceso de votación 6. Fraudes en el proceso de conteo de votos 7. Fraude(s) no específico(s) o generalizado(s)
Falta de idoneidad de la Justicia Electoral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acción sospechosa 2. Acción parcial 3. Acción abusiva 4. Incapacidad técnica 5. Ataques <i>ad hominem</i> a la autoridad

Continúa

Metanarrativas desinformativas	Narrativas de apoyo
Legitimación de la ruptura institucional (vía intervención federal/militar)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Narrativas desestabilizadoras (retórica del enemigo, retórica del miedo, amenazas existenciales) 2. Desnaturalización del sentido o alcance de las cláusulas constitucionales 3. Inducción artificial de crisis entre los poderes 4. Conspiración entre el Poder Judicial y los medios de comunicación tradicionales

Nota. Alvim *et al.* (2024b). Traducción libre del autor.

La profusión de narrativas engañosas llevó lógicamente a la necesidad de un esfuerzo extraordinario en el área del periodismo de verificación de hechos. Entre enero y diciembre de 2022, el TSE publicó 214 artículos con aclaraciones en la página Fato ou Boato (hecho o rumor), a los que accedieron casi 5,6 millones de internautas. Estos artículos incluyen 198 contenidos verificados por agencias participantes en la Coalición para Verificación de Hechos, lo que representa un aumento del 167% en comparación con el número de artículos publicados en las elecciones de 2020 (Tribunal Superior Electoral, 2023).

4. Estrategias de combate

Frente al mencionado conjunto de amenazas sistémicas, el TSE viene impulsando iniciativas para combatir las falsas narrativas desde 2017, inicialmente de forma tímida, con la creación del Consejo Asesor sobre Internet y Elecciones. En 2019, este conjunto de esfuerzos se llevó a otro nivel, con la creación del Programa de Lucha contra la Desinformación, encargado de diseñar e implementar un revolucionario plan estratégico compuesto por 52 objetivos específicos que se alcanzaron con éxito en las elecciones municipales de 2020 (Osorio *et al.*, 2021). Tal planificación se centró en estrategias normativas y multisectoriales:

(i) Pluralidad informativa: mediante la creación y difusión de información veraz, el fomento de la transparencia y la creación de redes de confianza para la distribución de contenidos de calidad (*combatir la desinformación con información*).

(ii) Acción educativa: mediante la puesta a disposición de herramientas pedagógicas, medios para la formación y los mecanismos necesarios para que los ciudadanos comprendan el fenómeno de la desinformación, aumenten su capacidad crítica, reconozcan los contenidos falsos y fraudulentos y accedan a fuentes de información fiables (*lucha contra la desinformación con formación*).

(iii) Un enfoque en el comportamiento: a través de la orientación de los recursos tecnológicos y las actividades represivas contra el comportamiento no auténtico, el uso de propaganda informática y las acciones coordinadas para difundir la desinformación, en lugar de dirigir los esfuerzos hacia la eliminación de contenidos (*combatir la desinformación con el control del comportamiento, no del contenido*) (Osorio et al., 2020).

Entre sus numerosos logros, el Programa de Lucha contra la Desinformación en las elecciones de 2020 ha dado lugar a diez iniciativas innovadoras:

1. Creación de la Coalición para la Verificación - Elecciones 2020: una red formada por nueve instituciones de verificación para comprobar las noticias falsas relacionadas con el proceso electoral.
2. Creación de la página Fato ou Boato en el sitio web de la Justicia Electoral para centralizar el debunking¹ de las informaciones falsas publicadas durante las elecciones, el cual permite a todos los ciudadanos acceder al contenido de la página sin cobrar a los operadores de telefonía móvil por el tráfico de datos (zero rating).

¹ *Debunking*: desacreditar.

3. Desarrollo de un chatbot en WhatsApp, que permitió a los votantes acceder a noticias verificadas y hacer preguntas sobre el proceso electoral, con casi 20 millones de mensajes intercambiados.
4. Creación de un centro de notificaciones en las aplicaciones de la Justicia Electoral e-Título, Mesários (funcionarios de casillas de votación) y Pardal (Gorrión), que permitió la comunicación directa entre la Justicia Electoral y los más de 18 millones de usuarios de estas aplicaciones.
5. Formalización de asociaciones con algunos de los principales proveedores de aplicaciones de Internet, mediante la firma de acuerdos que prevean medidas específicas para luchar contra la desinformación y garantizar un entorno informativo más sano durante las elecciones.
6. Creación de una red de difusores de contenidos de calidad sobre el proceso electoral en las redes sociales, con el lanzamiento de la campaña #EuVotoSemFake a la que se sumaron asociaciones de medios de comunicación, organizaciones públicas y privadas y todos los ciudadanos que quisieron participar; y las campañas #NãoTransmitaFakeNews y #PartiuVotar con la participación de la Confederación Brasileña de Fútbol (CBF) y varios clubes de fútbol nacionales.
7. Lanzamiento de la campaña mediática Se for fake news, não transmita (Si son noticias falsas, no las difundas) para educar a los votantes sobre el fenómeno de la desinformación y los peligros de la difusión de noticias falsas, emitida en televisión, radio y redes sociales.
8. Creación de un canal extrajudicial de denuncias de envío masivo de mensajes, en colaboración con WhatsApp, que permitió a la plataforma analizar comportamientos y prohibir cuentas que enviaron mensajes masivos durante las elecciones.

9. Creación de una red de monitoreo de prácticas de desinformación perjudiciales para el proceso electoral que, utilizando herramientas de social listening, fue capaz de identificar casos y prácticas de desinformación contra el proceso electoral y actuar, junto con los medios sociales, para hacer frente a las redes estructuradas de difusión de desinformación e inhibir comportamientos no auténticos y contenidos desinformativos.
10. Creación de un comité de ciberinteligencia para facilitar la rápida actuación y comunicación en caso de incidentes de ciberseguridad durante las elecciones (Osorio *et al.*, 2021).

Debido a su portentoso éxito, en 2021 el proyecto adquirió la condición de programa permanente. Con esta nueva configuración, el TSE elevó su capacidad para hacer frente a la desinformación, lo que permite establecer objetivos a medio y largo plazo.

En 2022 se creó la Oficina Especial de Lucha contra la Desinformación (AEED/TSE). Desde entonces, las noticias falsas se combaten no solo de forma permanente, sino desde un centro especializado y multidisciplinar que ha sido objeto de numerosas acciones formativas. La AEED/TSE nació con la tarea de coordinar las acciones de defensa reputacional del TSE, a cargo no solo de la planificación estratégica del Programa Permanente de Combate a la Desinformación (Osorio *et al.*, 2022), sino también del Programa de Fortalecimiento Institucional basado en la Gestión de la Imagen de la Justicia Electoral (Alvim, 2022), creado en el mismo año.

El plan estratégico del Programa Permanente de Enfrentamiento a la Desinformación (PPED) para las elecciones presidenciales de 2022 se estructuró en torno a tres ejes, a saber: *Eje 1*: Informar (difusión de información

de calidad); *Eje 2*: Empoderar (alfabetización mediática y capacitación); y *Eje 3*: Responder (identificación y contención de la desinformación) (Osorio *et al.*, 2022).

El Programa de Fortalecimiento Institucional (PROFI), a su vez, plantea un conjunto secuenciado de acciones articuladas dirigidas a atender problemas situados en el ámbito específico de la imagen de las instituciones electorales, y que prosperan con independencia del reconocimiento inequívoco por parte de la comunidad especializada de la honestidad, profesionalismo y eficiencia de los órganos, autoridades y funcionarios que integran el Sistema Nacional de Justicia Electoral (Alvim, 2022).

El plan de acción correspondiente establece dos ejes: uno *preventivo*, destinado específicamente a anticiparse a las amenazas y gestionar los riesgos de imagen, y uno *afirmativo*, destinado a generar confianza y una reputación positiva. Para ello, establece una política de comunicación basada en seis directrices: a) orientación hacia los datos, b) definición del posicionamiento, c) identificación de los públicos objetivo, d) colaboración con las partes interesadas, e) comprensión del ecosistema de la información y comunicación integrada y f) trabajo en red (sinergia y compromiso) (Alvim, 2022).

Además, el PROFÍ estipula cinco agendas de comunicación para ser tratadas prioritariamente en la acción de comunicación, tanto por los órganos que componen la Justicia Electoral como por los respectivos aliados estratégicos. Las agendas en cuestión son: a) explicar y reafirmar la integridad de las elecciones brasileñas; b) explicar y reafirmar el carácter fundamental de la Justicia Electoral; c) defender con vehemencia la democracia y los valores democráticos; d) propagar masivamente aspectos relativos a la seguridad, transparencia y auditabilidad del sistema de voto electrónico y e) enfrentar con fuerza la desinformación. En general, se trata de que esas agendas participen con mayor frecuencia e intensidad en las discusiones públicas (Alvim, 2022).

La aplicación del PPED y el PROFI en las elecciones presidenciales de 2022 arrojó resultados muy significativos, entre los que destacan los siguientes logros registrados en el resumen ejecutivo:

1. Creación del Sistema de Alerta contra la Desinformación Electoral, una herramienta que busca combatir las fake news por medio del reenvío de la desinformación a un canal privilegiado, vinculado a las plataformas digitales, a nivel de moderación.
2. Mejora del chatbot en colaboración con WhatsApp, con acceso a noticias verificadas, respuestas a preguntas sobre el proceso electoral y, a partir de 2022, recepción de notificaciones no solicitadas con mensajes contra la desinformación, con más de 6,2 millones de usuarios activos, lo que lo convierte en uno de los mayores chatbots de la plataforma en el mundo.
3. Creación del canal oficial del TSE en Telegram, que permite a los votantes acceder a noticias verificadas y obtener más información sobre la integridad del proceso electoral. Hubo casi 375 mil usuarios activos durante el periodo electoral, lo que lo convierte en el mayor canal de instituciones públicas de Brasil, y al TSE en el primer órgano electoral del mundo en tener un acuerdo de cooperación con la plataforma.
4. Mantenimiento de un centro de notificaciones en las aplicaciones oficiales de la Justicia Electoral que permitió la comunicación directa entre la Justicia Electoral y los cerca de 40 millones de usuarios de estas aplicaciones.
5. Ampliación de la red de emisores y difusores de contenidos de calidad sobre instituciones electorales y fortalecimiento de la cultura democrática, que incluyó a asociaciones de medios de comunicación,

plataformas digitales, *influencers*, organizaciones públicas y privadas, así como líderes religiosos, para difundir mensajes relacionados con la campaña *Paz y Tolerancia en las Elecciones*.

6. Mejora de la página Fato ou Boato (Realidad o Rumor), con la adición de una herramienta de búsqueda que facilita la identificación de noticias falsas.
7. Expansión de una red de monitorización de datos abiertos en medios sociales para la detección automatizada de narrativas falsas, violentas o antidemocráticas, con el fin de identificar rápidamente la incidencia de comportamientos inauténticos y prácticas de desinformación en general.
8. Contratación de un servicio de monitorización digital de narrativas falsas, violentas o antidemocráticas, con el triple objetivo de ampliar el alcance del escaneo realizado en colaboración, obtener informes personalizados con análisis de tendencias y transferir experiencia al equipo AEED/TSE.
9. Creación del Frente Nacional de Combate a la Desinformación (FRENTE), integrado por más de 2100 voluntarios de la Justicia Electoral de todo el país.
10. Desarrollo de una herramienta de *Business Intelligence* (BI) para registrar y monitorizar los eventos y actividades llevadas a cabo por FRENTE en todo el país.
11. Lanzamiento de ¡Pause!, Boletín de Lucha contra la Desinformación, una publicación semanal distribuida digitalmente cuyo objetivo es desmentir falsas narrativas virales, fomentar el compromiso en la lucha contra la desinformación y proporcionar consejos e información.

12. Lanzamiento del *Manual para combatir la desinformación y defender la reputación del Tribunal Electoral* para funcionarios del Tribunal Electoral.
13. Lanzamiento de la *Guía básica para el combate a la desinformación* con un conjunto de alternativas claras y simplificadas para mitigar la presencia de la desinformación en las discusiones públicas sobre el proceso electoral brasileño.
14. Lanzamiento de la *Guía de la urna electrónica* que presenta, en un lenguaje sencillo, claro y accesible, todos los elementos jurídicos y técnicos que garantizan la transparencia, la seguridad y la auditabilidad del proceso de votación electrónica.
15. Lanzamiento de la *Guía para aliados institucionales del TSE* con el objetivo de ampliar el número de alianzas estratégicas y orientar a las asociaciones oficiales en la realización de acciones relacionadas con la lucha contra la desinformación y la defensa de la democracia.
16. Elaboración del *Mapa de aclaraciones de casos emblemáticos de desinformación contra las elecciones*, presentado a los funcionarios en los fines de semana de la primera y segunda vuelta de las elecciones, como herramienta de acceso rápido a los artículos para verificación en la página Fato ou Boato de la Justicia Electoral.
17. Creación de la serie Pímulas para la Democracia, con cursos cortos sobre medios sociales a través de lecciones objetivas diarias sobre temas clave en los perfiles oficiales del TSE y grupos en Twitter, Instagram y Telegram.
18. Desarrollo de actividades de formación en línea en la modalidad de reuniones nacionales, en las que se

formó a unos 800 funcionarios de las oficinas electorales de todo el país sobre desinformación y cuestiones conexas.

19. Se celebraron 19 caravanas de movilización en el TSE y los TRE (tribunales regionales electorales) para concienciar, sensibilizar y comprometer a más de 6 mil funcionarios en la lucha contra la desinformación y por la defensa de las instituciones electorales y democráticas de Brasil.
20. Realización de talleres periódicos de intercambio con organismos electorales internacionales (INE México, JNE Perú, TSE Costa Rica, TE Panamá) para compartir experiencias y discutir retos, tendencias y formas de colaboración conjunta para combatir la desinformación.
21. Visitas de intercambio técnico con 16 organizaciones a la vanguardia de la lucha mundial contra la desinformación con sede en Bélgica, Francia y Alemania, con apoyo financiero y logístico de la Unión Europea.
22. Oferta de cursos de formación para actores clave, con la colaboración de plataformas digitales, para formar a personas influyentes, formadores de opinión y miembros de partidos políticos.
23. Formalización de un acuerdo con 30 de los 31 partidos políticos con registro vigente, con actividades dirigidas a concienciar a sus afiliados sobre la ilegalidad y el carácter antidemocrático de las prácticas de desinformación.
24. Actualizar la herramienta de gestión de riesgos, trazar hipótesis y proponer soluciones con antelación para responder con rapidez y eficacia a los acontecimientos y las narrativas que perjudican la imagen de las instituciones electorales.

25. Implementar una rutina de análisis de la cobertura informativa para identificar entrevistas, reportajes y artículos relacionados con críticas, innovaciones y propuestas de mejora de las estrategias de lucha contra la desinformación.
26. Formalización de un convenio con la Fiscalía General Electoral para mantener un canal de comunicación ágil y eficiente para la atención de denuncias relacionadas con prácticas de comunicación contrarias a la ley.
27. Formalización de un acuerdo con 14 líderes y entidades religiosas y parareligiosas para promover agendas relacionadas con la garantía de la paz y la tolerancia en los comicios.
28. Formalización de acuerdos con 55 entidades académicas y representativas de clase (abogados, jueces, fiscales, etc.) para organizar actos científicos y publicaciones académicas, conceder entrevistas y publicar artículos de opinión en la prensa.
29. Aprobación de su propio reglamento, integrado por normas dirigidas a garantizar la legalidad de la comunicación electoral.
30. Creación del Radar de Desinformación, destinado a dar a los funcionarios de la justicia electoral acceso rápido y simplificado a las tendencias de desinformación y a las respectivas respuestas oficiales o materiales de *fact-checking*.
31. Se realizó una encuesta censal interna con la participación de más de 2 mil funcionarios de los 28 tribunales electorales del país, que ayudó a diseñar políticas de incentivos para aumentar el número de voluntarios que participan en las iniciativas de FRENTE.

32. Realización de un estudio científico sobre la demografía de la desconfianza que, a partir de indicadores gráficos de demostración (sexo, edad, posición geográfica y nivel de estudios) procedentes de encuestas de confianza social, permitió identificar públicos prioritarios y formas de aproximación comunicativa (TSE, 2023).

Previsto en el PROFÍ, el Frente Nacional de Combate a la Desinformación (FRENTE) nació como un medio para garantizar la máxima difusión de las agendas democráticas defendidas por la Justicia Electoral, lo que generó la multiplicación del número de mensajeros activos y promovió la internalización de estrategias de combate a la desinformación y de defensa de la reputación de las instituciones electorales; construyó confianza en un nivel adicional al de los debates realizados en medios digitales con el uso extensivo de canales de comunicación locales (asociaciones con emisoras de radio, periódicos y emisoras de televisión locales), alianzas con socios estratégicos (universidades, colegios, subsecciones de organizaciones de clase como la Orden de los Abogados de Brasil -OAB-) y el diferencial cualitativo relacionado con la comunicación directa entre los funcionarios electorales y las comunidades a las que sirven, ya sea a través de servicios en la oficina o eventos como seminarios, *lives* y conferencias, entre otros.

El trabajo realizado por el grupo se ha guiado por siete principios: a. *voluntariedad* (adhesión basada en el sentido de responsabilidad y en el deseo de transformar el cuerpo interno); b. *selectividad* (los voluntarios tienen amplia libertad para seleccionar los frentes y modos de actuación); c. *solidaridad* (ayuda mutua y contacto constante entre los participantes); d. *espíritu de unidad* (intención de estrechar lazos y conciencia de propósito común entre las personas que dan vida a la justicia electoral); e. *transferencia de conocimiento* (guiada por los principios del aprendizaje común y la universalización de las buenas prácticas

detectadas); f. *acción dirigida* (estrategias comunicadas por la AEED con seguimiento por parte del Comité Ejecutivo); y g. *simplificación* (envío constante de instrucciones, folletos y materiales de apoyo, guiados por la objetividad y la reducción de la complejidad, con vistas a ahorrar trabajo) (Alvim y Monteiro, 2022).

Como resultado, en las elecciones de 2022 FRENTE cumplió su papel de garantizar que las agendas de comunicación establecidas en PROFI se reprodujeran en la opinión pública con más frecuencia, en más canales y desde un número mayor y más cualificado de voces. A pesar del alto grado de subregistro -debido a que, por falta de tiempo o razones similares, no todos los voluntarios registraron todos sus logros en la herramienta-, durante el proceso electoral se registraron 372 acciones de gran envergadura a nivel comunitario y local (TSE, 2023), que incluyeron la publicación de artículos académicos y de opinión, entrevistas o participación en debates en la prensa, participación en conferencias y organización de eventos temáticos destinados a defender la democracia, proteger la integridad electoral y combatir la desinformación en las 27 unidades de la República Federativa de Brasil.

5. Reflexiones finales

Las elecciones de 2022 marcaron un punto de inflexión crucial para el Sistema de Justicia Electoral de Brasil, que se encontró inmerso en un entorno desafiante, enfrentándose a ataques masivos, multilaterales y persistentes contra su credibilidad institucional. Estas ofensivas se manifestaron a través de campañas coordinadas de desinformación destinadas a socavar la confianza pública tanto en el proceso electoral como en las autoridades, productos y servicios. Este contexto particularmente desafiante exigió una actuación robusta y estratégica de la corte electoral, con el objetivo de preservar su imagen social y diluir los riesgos para la propia democracia.

En este contexto, el TSE ha puesto en marcha una serie de iniciativas disruptivas con el objetivo de aprovechar el gran activo estratégico con el que cuenta la Justicia Electoral, su amplia y anchamente distribuida plantilla que abarca todos los rincones del país, para ampliar los canales de comunicación, amplificar el alcance de su mensaje institucional y reducir la contaminación del ecosistema de información electoral.

Entre los expertos, incluyendo académicos y participantes en misiones de observación electoral, la impresión general es que la supervivencia de la normalidad constitucional frente al negacionismo electoral y los intentos de golpe se debe en gran medida a la posición activa, oportuna e innegociable del Tribunal Superior Electoral en defensa de la soberanía del voto, las libertades públicas y la democracia brasileña.

6. Referencias

- Alvim, F. F. (2022). Programa de Fortalecimento Institucional a partir da Gestão da Imagem da Justiça Eleitoral. Tribunal Superior Eleitoral. <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/#plano-estrategico>
- Alvim, F. F. y Monteiro, V. A. (2022b). *Manual de Enfrentamento à Desinformação e Defesa Reputacional da Justiça Eleitoral*. Tribunal Superior Eleitoral. <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/manual-versao-final.pdf>
- Alvim, F. F. (2024). *Abuso de poder nas competições eleitorais* (2.ª ed.). Fórum.
- Alvim, F. F., Rubio Núñez, R. y Monteiro, V. A. (2024a). *Inteligência artificial e eleições de alto risco. Ciberpatologias e ameaças sistêmicas da nova comunicação política*. Lumen Juris.
- Alvim, F. F., Zilio, R. L. y Carvalho, V. O. (2024b). *Guerras cognitivas na arena eleitoral: o controle judicial da desinformação* (2.ª ed.). Lumen Juris.
- Baños, P. (2020). *El dominio mental. La geopolítica de la mente*. Ariel.

- Birch, S. (2011). *Electoral malpractices*. Oxford University Press.
- Cardiel Soto, R. H., Alvim, F. F. y Rondon, T. (2022a). Metanarrativa. En R. H. Cardiel Soto, F. F. Alvim y T. Rondon (Coords.), *Glosario contra la Desinformación* (p. 179). Instituto Nacional Electoral.
- Cardiel Soto, R. H., Alvim, F. F. y Rondon, T. (2022b). Narrativa. En R. H. Cardiel Soto, F. F. Alvim y T. Rondon (Coords.), *Glosario contra la Desinformación* (p. 190). Instituto Nacional Electoral.
- Carro, R. (17 de junio de 2024). Brasil. En *Reuters Institute Digital News Report 2024* (pp. 118-119) <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/es/digital-news-report/2024/brasil>
- Da Empoli, G. (2020). *Os engenheiros do caos*. Vestígio.
- Darmanović, S. (2010). Electoral disputes: procedural aspects. En P. Biglino Campos y L. E. Delgado del Rincón, *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado* (pp. 223-230). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Edelman Trust Institute (2024). *Edelman Trust Barometer*. Relatório Brasil. <https://www.edelman.com.br/sites/g/files/aatuss291/files/2024-03/Edelman%20Trust%20Barometer%202024%20-%20Relat%C3%B3rio%20Brasil.pdf>
- Fisher, M. (2023). *A máquina do caos*. Como as redes sociais reprogramaram nossa mente e nosso mundo. Todavía.
- Goltzman, E. M. (2022). *Liberdade de expressão e desinformação em contextos eleitorais*. Parâmetros de enfrentamento com base nas sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Fórum.
- González-Torre, A. P. (2020). TIC, inteligencia artificial y crisis de la democracia. En J. I. Solar Cayón, *Dimensiones éticas y jurídicas de la inteligencia artificial en el marco del Estado de Derecho* (pp. 55-78). Universidad de Alcalá.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2023). *Como salvar a democracia*. Zahar.

- Loveless, M. (2021). Information and democracy. Fake news as an emotional weapon. En S. Giusti y E. Piras (Eds.), *Democracy and fake news. Information manipulation and post-truth politics* (pp. 64-76). Routledge.
- Martín Guardado, S. (2023). Polarización, ruptura de la convivencia y crisis del sistema constitucional. En A. Figueruelo Burrieza (Dir.), S. Martín Guardado (Coord.), *Desinformación, odio y polarización* (pp. 211-231). Aranzadi.
- Morozov, E. (2018). *Big tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. Ubu.
- Murgia, M. (2019). *Instruções para se tornar um fascista*. Âyiné.
- Norris, P. (2004). The revolution of campaign communications. *Political Communications in the 21st Century*. https://www.academia.edu/2749582/The_evolution_of_election_campaigns_Eroding_political_engagement
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2024). *The OECD truth quest survey: methodology and findings*. https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/the-oecd-truth-quest-survey_92a94c0f-en
- Osorio, A. R. P., Barcelos, J. R., Vargas, M. A. M., Rodrigues, T. P. y Rondon, T. (2021). *Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020. Plano Estratégico*. Tribunal Superior Eleitoral. <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/#plano-estrategico>
- Osorio, A. R. P., Barcelos, J. R., Vargas, M. A. M., Rodrigues, T. P. y Rondon, T. (2021). *Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020. Relatório de Resultados e Ações*. Tribunal Superior Eleitoral. <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/#plano-estrategico>

- Osorio, A. R. P., Alvim, F. F., Siqueira, G., Barcelos, J. R., Vargas, M. A. M., Rodrigues, T. P. y Rondon, T. (2022). *Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no Âmbito da Justiça Eleitoral. Plano Estratégico – Eleições 2022*. Tribunal Superior Eleitoral. <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/#plano-estrategico>
- Pérez de Lama, J., y Sánchez-Laulhé, J. (2020). Consideraciones a favor de un uso más amplio del término tecnopolíticas. En J. Sabariego, A. J. do Amaral y E. B. C. Salles (Coords.), *Algoritmos* (pp. 19-43). Tirant lo Blanch.
- Ramonet, I. (2022). *La era del conspiracionismo. Trump, el culto a la mentira y el asalto al Capitolio*. Siglo XXI.
- Reuters Institute (2024). *Digital News Report*. https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2024-06/RISJ_DNR_2024_Digital_v10%20lr.pdf
- Rodríguez Ferrándiz, R. (2018). *Máscaras de la mentira. El nuevo desorden de la posverdad*. Pretextos.
- Román Jacobo, G. (2024). Propaganda enganosa e integridade Electoral. En A. M. de Almeida, G. F. Alves, H. Targino Júnior y J. M. da Cunha (Orgs.), *Integridade democrática em tempos de inteligência artificial* (pp. 321-340). Editora Processó.
- Sánchez Martínez, M. O. (2020). Desafíos democráticos en el ecosistema digital. En J. I. Solar Cayón (Ed. Lit.), *Dimensiones éticas y jurídicas de la inteligencia artificial en el marco del Estado de Derecho* (pp. 79-124). Universidad de Alcalá.
- Schneider, M. (2022). *A era da desinformação. Pós-verdade, fake news e outras armadilhas*. Garamond.
- Schwarz, N. y Jalbert, M. (2021). Intuitions of truth and the acceptance and correction of misinformation. En R. Greifeneder, M. Jaffé, E. Newman y N. Schwarz, *The Psychology of fake news* (pp. 73-89). Routledge.

- Sedziaka, A. y Rose, R. (2015). Do contentious elections catalyze mass protests? En P. Norris, A. Nai, R. Frank y F. Martínez i Coma, *Election watchdogs*. Transparency, accountability and integrity (pp. 92-116). Oxford University Press.
- Tribunal Superior Eleitoral (2023). *Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no Âmbito da Justiça Eleitoral*. Relatório de Resultados e Ações Eleições 2022. https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/Relatorio_de_acoes_e_resultados_DIGITAL_Seprev_OK_FINAL__1_.pdf
- Van der Linden, S. (2023). *Foolproof. Why misinformation infects our minds and how to build immunity*. W. W. Norton & Company.

CAPÍTULO 3

La experiencia del Tribunal Supremo de Elecciones costarricense en el combate a la desinformación electoral

Gustavo Román Jacobo



CAPÍTULO 3.

LA EXPERIENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES COSTARRICENSE EN EL COMBATE A LA DESINFORMACIÓN ELECTORAL

Gustavo Román Jacobo

1. Introducción

En Costa Rica la función electoral la ejerce el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), órgano constitucional con el rango y la independencia de los supremos poderes de la república. Creado en la Constitución Política vigente, de 1949, cumple ya 75 años ininterrumpidos de desempeñar sus competencias. Tiene cuatro grandes ámbitos de acción: llevar el registro de los hechos vitales y actos civiles y jurídicos de los costarricenses; organizar las elecciones presidenciales, diputadiles y de cargos locales de elección popular, así como los procesos de referéndum; impartir justicia electoral y tutelar los derechos políticos fundamentales; y promover la cultura cívica y la formación en democracia.

A la cabeza de la institución está el tribunal propiamente dicho, esto es, el colegio de tres magistraturas electorales que se expande a cinco de cara a las elecciones. Bajo ese órgano colegiado se ubican siete gerencias a cargo de distintas funciones: la Dirección General del Registro Civil, la

Secretaría General del TSE, la Dirección Ejecutiva, la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, el Instituto de Formación y Estudios en Democracia, la Dirección General de Estrategia Tecnológica y la Dirección General de Estrategia y Gestión Político-Institucional.

En este capítulo se describirán los principales aspectos de las estrategias de combate a la desinformación electoral desarrolladas por el TSE durante los últimos tres años (de 2021 a 2024). La última de las siete gerencias enumeradas, recién constituida en el año 2023, fusionó en un solo equipo a los profesionales encargados de la asesoría política, el análisis de datos y la comunicación interna y externa de la institución, y es la dirección que lidera, con la colaboración de las otras seis y bajo las órdenes del Tribunal, el combate a la desinformación político-electoral.

Tanto para el combate a la desinformación como para su comunicación interna y externa, el TSE ha ido incorporando tecnologías digitales para mejorar sus servicios. Desde 1997 cuenta con un sitio web y en 2009 fue pionero entre los organismos electorales de la región en abrir su página, cuenta y canal en Facebook, Twitter y YouTube, respectivamente. A partir del uso de las redes sociales, el correo institucional, el sitio web, la mensajería instantánea y los canales de *streaming*, el TSE desarrolla sus estrategias de comunicación con distintas audiencias (internas y externas). Otra herramienta relevante que se aplica es el análisis de macrodatos y la escucha social, que permite identificar temas de conversación pública en torno a la institución y permite dar una atención integral a las consultas ciudadanas expresadas a nivel digital.

2. Entorno de información política

Previo a referir los ataques de desinformación electoral, conviene una descripción somera del entorno de información política del país. Con “entorno” nos referimos aquí a la oferta y

demanda de noticias políticas y, en general, de información política, dentro de una determinada sociedad. El lado de la oferta abarca la cantidad y calidad de esa información disponible a través de medios nuevos y tradicionales. El lado de la demanda abarca la recepción y cómo varios segmentos dentro de la sociedad hacen uso de esa información (Van Aelst *et al.*, 2017, p. 5).

La radiografía del sistema de medios costarricenses es la siguiente (Boza, G. y Rojas, M., 2023, pp. 193-194): se registran 296 medios, tanto privados como públicos, de alcance nacional o local. De estos, el 43% corresponde a emisoras de radio, 19% a canales de televisión, 19% a periódicos, 11% a revistas y 8% a medios digitales. Además, el 41% de los medios opera por medio del espectro radioeléctrico, el 33% por internet, el 8% por sistema de cable y el 19% a través de la impresión tradicional. Hay una marcada concentración de medios en la región central del país: el 57% se concentra en la provincia de San José, el 11% en Alajuela, el 8% en Guanacaste, el 7% en Cartago y Puntarenas, el 5% en Limón y 4% en Heredia. Esta concentración geográfica se manifiesta también en formas de concentración del espectro, de las audiencias y de la publicidad oficial y de la propaganda política. En tal sentido, hay grupos mediáticos que poseen hasta 5 frecuencias de televisión y 10 frecuencias de radio, y los medios religiosos significan un 20% de los operadores de radiodifusión. El panorama de los medios comunitarios es muy distinto: no existen políticas afirmativas para estos. El sistema se complementa con algunos medios de comunicación públicos, pertenecientes al Sistema Nacional de Radio y Televisión y a las universidades públicas.

En lo que respecta al consumo de medios y la caracterización de audiencias (Cordero, 2024), el 64% de los costarricenses prefiere ver sus programas favoritos en televisión lineal (abierta y de pago). Dedicán, en promedio, 5 horas y 27 minutos por día a verla. El 49% dice que esa es su principal

fuentes de entretenimiento. En 2023 los programas más vistos fueron concursos, dramas, noticieros y telenovelas. Además, el consumo de televisión varía entre generaciones; los *baby boomers* (27%) ven más televisión, seguidos por los *millennials* (26%) y la generación X (22%). La TV tradicional resulta ajena a la generación Z. Las personas menores de 30 años son quienes menos la ven. En cuanto a cantidad de pantallas, el 41% prefiere la televisión y el celular; el 40% usa la televisión, el teléfono y la computadora; y 18% utiliza hasta cuatro pantallas (*smartphone, laptop, tablet* y televisión). El 42% tiene suscripción a plataformas de *streaming* (34% entre 1 y 3 suscripciones); y en un día normal el 19% dedica entre 30 y 90 minutos a este tipo de contenidos. Por último, el 47% de quienes utilizan las plataformas en línea son personas de 25 a 44 años.

En materia de inversión publicitaria, estos son los números más recientes (Quirós, 2024), según el análisis de AdMetrics, de enero a mayo de 2024 la inversión en campañas digitales aumentó un 30% en comparación con el mismo período del año anterior. Y respecto de la distribución por tipo de medio, la televisión captó el 42% de los ingresos por pauta, seguida por los canales digitales con 19% y la radio con un 17%, cable 10%, vía pública (vallas) 8%, prensa escrita 4% y cine 1%.

Otro aspecto relevante del ecosistema mediático costarricense es el relativo a la libertad de prensa. Según el informe de *Reporteros Sin Fronteras 2024*, Costa Rica tuvo una puntuación de 76,13, con una pérdida de 4,07 puntos respecto al año anterior. En los últimos tres años la caída en el *ranking* fue la siguiente: en el periodo 2021-2022 del puesto 5 al 8, en el periodo 2022-2023 del 8 al 23 y en el periodo 2023-2024 del 23 al 26.

Además, el informe destaca que la libertad de prensa y la libertad de expresión son dos principios muy respetados en Costa Rica y los periodistas pueden ejercer el oficio sin trabas

y trabajan dentro de un sólido marco jurídico en términos de libertad de expresión, lo que la convierte en una excepción en América Latina. No obstante, ciertos medios sufrieron ataques verbales en el último año y el Ejecutivo restringió el acceso a la información pública.

Más en general, sobre la libertad de expresión y la confianza en los medios de comunicación, se tienen los siguientes datos (PROLEDI y CIEP, 2023): un 96,7% de costarricenses reconocen la libertad de expresión como derecho. Un 64,58% señaló estar de acuerdo con la afirmación de que está actualmente en peligro y un 53,62% indicó lo mismo para la frase de que hay censura o limitaciones para expresarse en Costa Rica. El 48,46% indica que ha tenido miedo de expresar sus opiniones en redes sociales por eventuales consecuencias en su trabajo o en su vida cotidiana. Esto sugiere niveles relevantes de autocensura en el país. El 48,26% de las personas está de acuerdo con la afirmación de que es peligroso trabajar como periodista en un medio del país. En el transcurso del último año, un 63,3% de las personas han visto, escuchado o leído ataques u ofensas a medios o periodistas.

La encuesta también ofrece información relevante sobre la confianza en los medios, periodistas y otros actores sociales: 61,41% afirmó confiar en la labor de las personas que ejercen el periodismo. Esta confianza no se traslada a los medios: solo un 32,59% dice hacerlo. Las personas dudan sobre los verdaderos intereses a la hora de informar, pues un 73,04% dijo estar de acuerdo o muy de acuerdo en que solamente responden a los intereses de sus dueños. Un 45,97% está de acuerdo con la afirmación “los medios de Costa Rica son equilibrados cuando cubren una noticia”, pero solo un 18,06% cree que siempre dicen la verdad. Las universidades públicas son los actores sociales con los niveles de confianza más altos cuando se trata de informar sobre asuntos nacionales (63,3%), y superan ampliamente a otras instancias relevantes en la dinámica del país, como las iglesias (36,8%) o el presidente

de la república (34,8%). También superan a medios altamente consumidos como los noticieros de TV o de radio (34,8% y 35,7%, respectivamente).

En contraste, los *influencers* (10,5%), las redes sociales (15,3%), los diputados y los ministros de Gobierno son los que tienen niveles de confianza más bajos. El 20,72% de la muestra afirmó que ningún medio tiene credibilidad actualmente, mientras que un 10,56% no pudo brindar ningún nombre, señaló que no sabía o no quiso responder. Entre quienes sí brindaron respuesta, el medio más mencionado fue Telenoticias (18,33%), seguido de Noticias Repretel (16,43%). El resto tienen muy pocas menciones. Los tres medios con más menciones son canales de TV abierta (Teletica, Repretel y Multimedios), mientras que La Nación (2,79%) es el medio enfocado en la publicación de notas escritas con más respuestas, seguido de CRHoy y el Semanario Universidad. El medio radiofónico más mencionado fue Columbia (1,49%).

El mismo estudio añade información adicional sobre hábitos de consumo de contenidos: Los resultados evidencian que se prefiere mayoritariamente contenidos de entretenimiento (29,9%), sucesos o noticias judiciales (25,3%) y deportes (19%), por encima de aquellos relacionados con política (9,5%) o economía (7,3%). En términos de hábitos y prácticas, las personas parecen invertir más tiempo en consumir contenidos audiovisuales en TV o en una plataforma de *streaming*, que en realizar actividades de consumo que impliquen leer, ya sea en un soporte físico o digital. Las personas prefieren plataformas tecnológicas para tener prácticas semanales de consumo mediático intensivo, por encima de los medios tradicionales. Esto se observa tanto en el consumo de contenido sonoro como audiovisual. El 51,8% de las personas acude “siempre” o “regularmente” a los noticieros de televisión para enterarse sobre lo que pasa en el país. A este medio tradicional, le siguen las redes sociales (47,19%), los sitios de noticias en Internet (41%) y las aplicaciones de mensajería de texto (40,25%).

Existe la percepción mayoritaria de que los medios ofrecen frecuentemente contenidos que benefician a partidos o grupos empresariales (53,72% y 57,78%, respectivamente). Particularmente preocupantes son los datos sobre evasión de noticias: un 54,14% ha evitado de manera consciente las noticias recientemente. Sobre las razones, el 21,8% estaban relacionadas con la desconfianza hacia las noticias y los medios que las emiten, el 15,7% aludió a los sentimientos negativos que les producían, a una afectación a su estado de ánimo, o al aumento de estrés, tristeza o animadversión que les generaban las noticias. Un 12,1% afirmó que son amarillistas y un 11% que tienen un alto grado de negatividad.

También existen mediciones sobre la libertad en la red (PROLEDI y Freedom House 2023); las puntuaciones se basan en la metodología de Freedom House, que establece una escala que va de 0 (menos libre) a 100 (más libre). Si el resultado se encuentra ubicado en la horquilla entre 0 y 39 se considera un entorno digital sin libertad, si se ubica entre 40 y 69 se considera parcialmente libre, y si se encuentra entre 70 y 100 puntos se considera libre. Los resultados generales de Costa Rica son los que se señalan en la tabla 1.

Tabla 1

Mediciones sobre libertad en la red en Costa Rica, 2021-2023

Indicador	2021	2022	2023
Estado de la libertad en internet	Libre	Libre	Libre
A. Obstáculos en el acceso (0-25 pts)	20	21	21
B. Limitaciones en contenidos (0-35 pts)	33	34	33
Violaciones a derechos de usuarios (0-40 pts)	34	33	31
Total * (0-100)	87	88	85

Nota. PROLEDI y Freedom House (2023). Libertad en la red 2023 Costa Rica. (<https://proledi.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2023/12/LIBERTAD-EN-LA-RED-2023.pdf>)

Por último, según un informe más sobre el uso de aplicaciones y plataformas digitales (Brenes, C., Siles, I. y Tristán, L., 2024), Facebook sigue siendo la red social más usada en Costa Rica. Pasó de 78% en 2023 a 85% en 2024. No solo se usa mucho, sino con mayor frecuencia. Además, las personas entre 18 y 54 años tienden a usar Facebook de manera frecuente. Después de los 55 años, su uso baja considerablemente.

La utilización de Instagram también aumentó en 2024 de 39% a 48%. En su mayoría son personas jóvenes (menores de 35 años), con educación secundaria y universitaria, residentes del Valle Central. Durante 2024, TikTok se consolidó como una de las redes sociales más utilizadas, y quienes la usan tienden a hacerlo de manera muy frecuente: pasó de 36% a 45%. Su uso está condicionado por la edad de las personas (tienden a ser jóvenes). X pasó de 9% a 12%. Threads, en sus primeros seis meses, logró atraer a un 4% de la población adulta que tiene teléfono celular (una tercera parte del número de personas usuarias de X, su principal competidor). WhatsApp pasó de 96% en 2023 a 98% en 2024. Telegram pasó de 15% a 18%. YouTube pasó de 71% a 80%. El número de personas en Costa Rica que usa redes sociales (90%), aplicaciones de mensajería (98%) y plataformas de entretenimiento (84%) es sobresaliente. Es uno de los países latinoamericanos con más usuarios de tecnologías digitales de este tipo. Las brechas por edad y educación son menos visibles en el caso de las aplicaciones más populares (Facebook y WhatsApp), pero mucho más en dos casos: las plataformas de “nicho” (por ejemplo, X, Instagram y Telegram) y las aplicaciones nuevas (como ChatGPT y Threads).

3. Casos

De seguido se presentan seis casos que ilustran las situaciones que el TSE ha debido atender en materia de desinformación en las elecciones presidenciales y legislativas de 2022 y en las municipales de 2024. Para cada caso, se describe el hecho, el

contenido de la desinformación, la estrategia comunicacional y los resultados.

3.1 Hecho. La votación ocurre en medio de un pico pandémico del covid-19 y el Tribunal Supremo de Elecciones acuerda con el Ministerio de Salud un protocolo sanitario para los centros de votación

3.1.1 Desinformación

Dos distintas: a) el riesgo de contagio por ir a votar es elevado y b) el TSE impuso requisitos excesivos (presentar carnés de vacunación o códigos QR para poder votar) y protocolos de votación complicados (hacer largas filas para lavarse las manos durante un minuto previo a ingresar a los centros de votación), para impedir o dificultar el ejercicio del sufragio. El riesgo era que hubiera quienes se abstuvieran de votar por temor a contagiarse o creyeran que el TSE aprovecharía la pandemia como excusa para cercenarles sus derechos políticos. Para propalar esa desinformación se emplearon videos en redes sociales, cuyos autores no solían identificarse, pero que adquirirían niveles significativos de difusión.

3.1.2 Estrategia

Con el objetivo de **lograr la comprensión del protocolo sanitario (y generar confianza sobre este)**, se buscó posicionar el mensaje: **responsabilidad y normalidad**. Para ello el TSE recurrió a distintas tácticas.

Se aprovecharon todos los espacios informativos disponibles para explicar por qué las medidas adoptadas minimizaban el riesgo de contagio. Votar era una operación de pocos minutos, más breve que hacer la compra en un supermercado, de modo que no se justificaba la abstención por temor al virus. Asimismo, salvo el uso de la mascarilla (para entonces ya normalizado en Costa Rica) el ejercicio del voto sería prácticamente igual que en el pasado, sin exigencia de requisitos adicionales.

El punto más delicado era el relativo a las personas que estuvieran enfermas o con orden sanitaria de aislamiento el día de la votación. Tanto autoridades del Ministerio de Salud como de la administración electoral consideraban que esas personas deberían tener prohibido acercarse a los centros de votación a ejercer su derecho. La magistratura electoral decidió que, aún en medio de un pico pandémico, una orden sanitaria no podía restringir los derechos políticos de ningún ciudadano. La comunicación del TSE al respecto debía ser sólidamente constitucional, pero también apegada al conocimiento científico sobre la situación pandémica y, sobre todo, honesta. Entonces, se comunicó que si bien a nadie se le impediría votar por tener síntomas de covid-19 ni por tener una orden sanitaria, la recomendación, el deber de ética cívica elemental de esas personas, era quedarse en casa.

La dificultad era doble. Primero, porque podía sonar a un “sí pero no” contradictorio, aunque se trataba de niveles distintos de normatividad (jurídicamente sí puedo, pero éticamente no debo). Segundo, porque sugerirles a algunos electores que se abstuvieran de votar era disonante con el tradicional llamado del TSE a las urnas. No fue fácil porque no faltaron actores políticos que acusaran al organismo electoral de no haberse preparado para la votación en pandemia y de poner en riesgo la vida de los miembros de mesa por no impedir que las personas con orden sanitaria asistieran a los centros de votación.

Aparte de infografías, conferencias de prensa y entrevistas dedicadas a ese tema en particular, se buscó y logró el patrocinio de la empresa Meta Platforms, Inc. para una agresiva campaña digital con el *hashtag* “cuidate y votá” sobre las medidas sanitarias adoptadas. Asimismo, el TSE reaccionó con prontitud y advirtió a agencias de *fact-checkers* para desmentir videos desinformativos, compartidos en cadenas de WhatsApp, sobre supuestas conspiraciones del TSE para

impedir el voto de los costarricenses mediante la aplicación de los protocolos sanitarios.

3.1.3 Resultados

Las personas no dejaron de ir a votar por miedo a contagiarse. Antes de la primera ronda, el Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (CIEP) consultó a los costarricenses si, en caso de atravesar el país por una ola pandémica el día de la elección, acudirían a votar. El resultado fue que:

prácticamente dos terceras partes afirman que sí lo harían, mientras que únicamente un 24% se ausentaría.... La alta disposición de las personas a ir a votar sin importar el momento pandémico se podría explicar en parte por la alta confianza de las personas en la implementación de protocolos sanitarios por parte del Tribunal Supremo de Elecciones en las Juntas Receptoras de Votos. Un 80% de la ciudadanía reporta mucha o alguna confianza en que estos protocolos se implementarán de forma adecuada, mientras que únicamente un 6% tiene nula confianza en esto. (2022a, Coyuntura electoral, párrs. 8 y 9)

Estos datos se confirman en el estudio poselectoral del CIEP (2022e, Segunda ronda, párr. 7), el cual señala que: “la mayoría de las personas abstencionistas mencionan motivos relacionados con el descontento con las figuras políticas”. El porcentaje de personas que reporta haberse abstenido por temor a ser contagiadas en el centro de votación es de apenas 0,4%.

El estudio postsegunda ronda lo confirma. La amplísima mayoría de personas que reporta haberse abstenido lo atribuye a la oferta partidaria. No se reportan respuestas que apunten a temor de contagio. Solo hay un 6,1% de electores que, responsablemente, se abstuvieron en virtud de que “estaba enfermo-a (covid-19) / tenía síntomas de covid-19

o gripe". Además, el consejo del TSE para los enfermos de covid-19 con orden sanitaria fue comprendido y respaldado por la amplísima mayoría según el estudio del CIEP del 19 de enero de 2022: "al cuestionar a las personas si concurrirían a las urnas en caso de presentar síntomas de gripe o de Covid-19, únicamente el 16% afirma que sí asistiría" (2022a, Coyuntura electoral, párr. 8).

En la encuesta del CIEP del 1 de marzo de 2022, los investigadores consultaron a la población su opinión sobre el desempeño del TSE en tres aspectos fundamentales, el primero de los cuales fue el manejo de protocolos sanitarios. En sus palabras: "la percepción de la población muestra un amplio respaldo al trabajo ejecutado por el TSE... sobre el manejo de los protocolos sanitarios, una amplia mayoría (86%) tuvo una percepción positiva sobre su aplicación durante el día de las elecciones" (2022b, Valoración al TSE, párrs. 3 y 4).

3.1.4 Lecciones

La comunicación institucional de un organismo electoral debe ser valiente y veraz. Lo manifestado sobre el deber ético de las personas enfermas de covid-19 de guardar el aislamiento médicamente prescrito, sin perjuicio del derecho constitucional de votar si esa era su decisión, es un buen ejemplo. El TSE resistió la tentación de ocultar información difícil de comunicar por temor a una eventual reacción negativa, así como la idea equivocada, pero asentada, de que los ciudadanos no podrán atender razones. Las principales instituciones responsables de velar por las democracias, los organismos electorales, deben observar el principio democrático de tratar a sus conciudadanos como personas con capacidad de agencia, que merecen ser tratadas como adultos competentes.

En esa comunicación debe comprometerse a las plataformas digitales. Primero, partir del hecho de que, en último término,

se trata de empresas privadas que prestan servicios de comunicación en una sociedad que está celebrando un proceso democrático, lo que hace exigible, sin necesidad de mayores argumentaciones, que respeten principios democráticos básicos y atiendan a los requerimientos de las autoridades electorales.

Sin perjuicio de lo anterior, también conviene partir del dato de realidad de que se trata de gigantes corporativos extranjeros frente a los cuales un país pequeño como Costa Rica tiene limitaciones para hacer respetar el imperio de la ley. Por ello, conviene hacer un trabajo de relaciones públicas con esas empresas para que, en atención a su compromiso con la defensa de la democracia o al interés de proteger su marca comercial, colaboren con la autoridad electoral. En el caso de la comunicación del TSE de los protocolos sanitarios y el combate a la desinformación en torno a la pandemia, fue valiosa la cooperación de Meta Platforms, Inc.

3.2 Hecho. La inscripción de una excepcionalmente elevada cantidad de candidaturas presidenciales anticipa la complejidad del llenado de la documentación electoral a cargo de los miembros de mesa al cierre de la jornada, el consecuente enlentecimiento de la transmisión de resultados preliminares y que, por ende, no se puedan divulgar esos resultados con la celeridad acostumbrada

3.2.1 Desinformación (anticipada)

El TSE se está demorando en difundir los resultados porque está haciendo un fraude y presentará datos falsos.

3.2.2 Estrategia

Con el objetivo de **evitar que los principales medios alimenten la impaciencia**, se buscó posicionar el mensaje:

trabajo cuidadoso, espera serena. Para ello el TSE recurrió a distintas tácticas.

En conferencia de prensa, la presidenta del TSE explicó por primera vez la situación y adelantó que la sesión solemne, para ofrecer los primeros resultados, sería aproximadamente media hora más tarde que de costumbre y que, previsiblemente, el corte incluiría un porcentaje de mesas procesadas menor que el usual. Otra vez, se trataba de una comunicación difícil de hacer, en la medida en que mucho del reconocimiento que suele hacerse al TSE obedece a la rapidez en la comunicación de los resultados.

La ocasión se aprovechó para hacer pedagogía respecto del muy cuidadoso registro de la información que deben llevar a cabo los miembros de las juntas receptoras de votos antes de entregar su mensaje de transmisión con los resultados de su mesa. Ello mediante infografías, entrevistas e, incluso, ejercicios prácticos con los periodistas, para que constataran por experiencia propia lo meticuloso del procedimiento.

Se identificó, además, que la clave para que esa noche, a pesar de la eventual demora, no se generaran especulaciones sobre posibles fraudes, eran los directores de los medios. Entre las 6 p. m. que cierran las urnas y las 8 p. m. hora en que suele iniciar la sesión solemne, las personas seguían las transmisiones de los principales medios televisivos, radiales y digitales. La impaciencia y extrañeza por la demora o, por el contrario, los llamados a la calma por parte de los medios serían determinantes para que surgieran o no rumores de fraude. De modo que se desarrolló un proceso de acercamiento y conversación con esos directores de medios, quienes comprendieron las razones e, incluso, la mayoría se comprometió a explicar lo propio a sus audiencias.

3.2.3 Resultados

La noche de la elección no hubo cuestionamiento alguno por parte de los medios, ni surgieron en redes rumores de fraude

relacionados con la hora en que se ofreció el primer corte de resultados.

3.2.4 Lecciones

La comunicación institucional de un organismo electoral debe ser permanente. Si espera a las vísperas de un proceso electoral para empezar a trabajar su comunicación, es muy poco lo que se podrá hacer. La construcción de marca es un proceso muy lento, pero es la vacuna más efectiva para dotar de resiliencia a la reputación de la autoridad electoral frente a los embates desinformativos.

Es importante trabajar con tiempo relaciones de confianza con los medios, con los reporteros que cubren noticiosamente al organismo electoral y con sus directores. Tener una línea directa de comunicación con ellos, cimentada en el mutuo respeto por el trabajo de cada quién y por la veracidad demostrada a lo largo de los años.

3.3 Hecho. Iniciado el proceso electoral renuncia el presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, rostro visible de la institución por dos décadas, y es sustituido por la vicepresidenta del órgano, quien se convirtió en la primera mujer en la historia en ocupar la presidencia

3.3.1 Desinformación (anticipada)

Hay un vacío de liderazgo en el TSE que pone en riesgo la normalidad del proceso electoral.

3.3.2 Estrategia

Con el objetivo de **posicionar la imagen de la nueva líder**, se buscó instalar el mensaje: **capacidad y experiencia**. Para ello el TSE recurrió a distintas tácticas.

Aparte de aprovechar la ocasión para resaltar la virtud del diseño constitucional del órgano que impide su defenestración (sus miembros tienen nombramientos de

vencimiento escalonado, por lo que los demás magistrados eran personas de mucha experiencia y solvencia técnica para conducir el proceso), se desplegó una batería de conferencias de prensa, artículos de opinión y gestión de prensa, para que la importancia objetiva del nombramiento de la primera mujer al frente del TSE en 72 años de historia se reflejara en la cantidad y relevancia de entrevistas a la magistrada Zamora, la mayoría de ellas, afortunadamente, semblanzas personales. A ello se sumaron tres cadenas de radio y televisión (una previa a cada ronda, y una con ocasión de la tregua navideña). En estas, a diferencia de las que se hacían con el anterior presidente, participó no solo la presidenta, sino sus otros cuatro compañeros y compañeras magistradas, lo que respondía a la finalidad estratégica de mostrar una imagen sólida de equipo.

3.3.3 Resultados

No hubo cuestionamientos respecto de la experiencia o capacidad de la nueva presidenta para liderar el proceso electoral. Los que sí hubo, en forma abundante, que cuestionaban su imparcialidad política, fueron ampliamente neutralizados por la abundante comunicación positiva (en ningún caso directamente dirigida a desmentir las acusaciones de parcialidad política) generada en torno a la magistrada. La noche de la elección tanto los principales referentes periodísticos como usuarios en redes destacaron la solvente labor de la presidenta.

3.3.4 Lecciones

La comunicación institucional de un organismo electoral debe ser convincente. Ni la contundencia del dato ni lo envolvente del relato bastan por sí solos. Mucha comunicación institucional naufraga por la aridez de los primeros o la banalidad de los segundos. La buena comunicación institucional debe contener narrativa “vitaminada” con datos, o datos vehiculizados narrativamente. La comunicación no

debe solo referir, sino también mostrar. Mostrar lo que refiere. Cuando se trata de posicionar personas, como en este caso, esto es aún más importante.

3.4 Hecho. En segunda ronda electoral se enfrenta el partido más tradicional, con la mayor cantidad de representantes en cada junta receptora de votos, contra otro nuevo, sin apenas organización territorial capaz de cubrir esos espacios de veeduría electoral

3.4.1 Desinformación

El partido tradicional hará un “chorreo de votos” (marcado masivo de papeletas por parte de los miembros de mesa para simular votos) para alterar el resultado de la votación. Esto, aparte de ser reforzado en publicaciones anónimas, fue explicitado en actividades proselitistas tanto por el candidato presidencial como por la figura más reconocida de su agrupación, la ya entonces diputada electa Pilar Cisneros, codirectora por décadas del principal telenoticiero del país.

3.4.2 Estrategia

Con el objetivo de **reforzar la confiabilidad de los resultados**, se buscó posicionar el mensaje: **controles cruzados blindan la pureza del sufragio**. Para ello el TSE recurrió a distintas tácticas.

Como las advertencias de fraude provenían, por primera vez en la historia de Costa Rica, de un candidato ya sembrado en la segunda ronda y de una diputada electa que, tras décadas como periodista televisiva, ostentaba gran credibilidad pública, se procuró equilibrar la contundencia y asertividad de la reacción institucional con el tacto de no entrar en confrontación con una de las dos agrupaciones en contienda.

Se inició señalando que el TSE no entraría en debate con ningún candidato, porque ello implicaría rebajar la posición que el juez y árbitro del proceso electoral debe mantener por

encima de los partidos enfrentados. A continuación, se hacía pedagogía sobre los mecanismos cruzados de protección del sufragio en Costa Rica: infografías, videos desmitificadores, ejercicios prácticos con periodistas¹, artículos de opinión, entrevistas, activación de redes de apoyo² y servicios de alerta temprana digital para detectar las principales desinformaciones al respecto y abortar incipientes cascadas de desinformación.

3.4.3 Resultados

La reacción del TSE fue seguida de críticas de distintos partidos, periodistas y líderes de opinión hacia el candidato y la diputada que habían hablado de fraude. Poco a poco fueron matizando sus declaraciones al respecto hasta que la alusión desapareció de su discurso.

Cuando el CIEP consultó a la población su opinión sobre el desempeño del TSE en tres aspectos, dos de los cuales fueron la labor general de la institución en la organización de las elecciones y la confiabilidad de los resultados reportados:

la percepción de la población muestra un amplio respaldo al trabajo ejecutado por el TSE.... De igual manera, la evaluación sobre la labor de organización del TSE mostró una holgada aceptación por parte de la población entrevistada con un 88% de las respuestas que evaluaron su labor con calificativos de "muy bien" y "bien". Finalmente, con respecto a los resultados electorales reportados por el TSE, la mayoría opina que estos son "muy confiables" (67%). (2022a, Valoración al TSE, párr. 4)

¹ Como pedirles que marcaran la papeleta con el crayón que se usa para votar y que después emplearan los distintos tipos de borradores disponibles en el mercado para intentar borrar la marca y así verificar que, contrario a lo que indicaban algunos videos desinformativos difundidos por Internet, esta no se podía borrar.

² A lo largo del año previo a la elección, se estuvo trabajando con distintos grupos de la sociedad civil que, por iniciativa propia, se acercaron al TSE a ofrecer su ayuda como embajadores, en sus círculos de influencia, de información veraz sobre el proceso electoral.

Datos de la investigación poselectoral de la segunda ronda mejoran, incluso, esas cifras con una confiabilidad en el resultado del 80% y una valoración positiva de la labor del TSE del 90%.

3.4.4 Lecciones

La comunicación de los organismos electorales debe superar los tradicionales llamados a la participación y evolucionar hacia una comunicación pedagógica, cuyo objetivo no sea, solamente, que los ciudadanos voten para disminuir la abstención, sino que comprendan bien el proceso electoral, se apropien de él, se sumen a la defensa de su pulcritud y adquieran destrezas para ejercer su ciudadanía, con criterio y sin ingenuidad, en la esfera pública digital.

Debe, además, blindarse con aliados externos. Algunos de esos aliados, como los *influencers*, son claves para el apoyo reputacional. Acercarlos al organismo electoral, explicarles el proceso, de modo que, en una circunstancia de cuestionamiento, tengan un criterio propio y fundado sobre la plausibilidad de las denuncias.

Involucrar a personajes famosos en la comunicación del organismo electoral no es banalizarla. Aparte de que se trata de personas con alcance y credibilidad en audiencias a las que la autoridad electoral no llega, el proceso electoral no le pertenece al organismo electoral. No hay un evento más universal, en su participación y efectos, que unos comicios. Es la sociedad toda y no una institución, la llamada a velar por la salvaguarda de sus elecciones. En la medida que se comprenda así, los procesos electorales estarán blindados contra los desinformadores sistemáticos porque, en su defensa, no estará solo una organización que, como cualquier institución, tiene vulnerabilidades, sino una robusta red de redes sociales (en el sentido predigital del término).

3.5 Hecho. El Tribunal Supremo de Elecciones decide, de forma definitiva, a poco más de un mes de las votaciones, implementar un plan piloto de votación con máquina electrónica (PUE) en un 9% de las juntas receptoras de votos

3.5.1 Desinformación

La máquina le permite al TSE a) adulterar el resultado de la votación y b) conocer el sentido del voto de cada elector en particular. Estas dos falsedades fueron difundidas tanto por figuras públicas (presidentes de partidos, diputados y activistas) como en publicaciones (textos, videos e imágenes) anónimas. Además, una activista política realizó una huelga de hambre encadenada en la entrada del edificio del TSE, cuyo reclamo era contra el uso de esas máquinas de votación.

3.5.2 Estrategia

Con el objetivo de **generar confianza en el dispositivo de votación**, se buscó posicionar el mensaje: **seguridad, agilidad y transparencia**. Para ello el TSE recurrió a distintas tácticas.

El TSE difundió videos informativos respecto de las características reales de la PUE, precisó los lugares en los que se implementaría y, en ellos, los fines de semana previos a la elección, instaló máquinas de votación en los parques y supermercados para que las personas, con la asistencia de funcionarios electorales, pudieran probarlas y corroborar lo fácil que era su utilización, incluso para personas de la tercera edad no acostumbradas al uso de dispositivos tecnológicos. Además, en la web institucional se habilitó un simulador digital para que los usuarios pudieran ver el paso a paso del funcionamiento de la herramienta.

Adicionalmente, se invitó a personeros de los colegios profesionales de ciencias computacionales e informáticas

para que revisaran la PUE y confirmaran lo que afirmaba el TSE: que la máquina no se conectaba a Internet, que no era posible identificar el sentido del voto de cada elector y que la impresión de los votos en papel y su posterior depósito en las urnas dejaba un registro material del sufragio que impedía la alteración de los cómputos automatizados. Por último, desde temprano el día de las elecciones se difundieron en las redes sociales del TSE videos de votantes que, tras votar utilizando la PUE, daban testimonio de lo fácil y confiable que les había parecido.

3.5.3 Resultados

Tres son los indicadores del éxito de la comunicación institucional sobre la PUE. El primero, el nivel de participación (porque existía el riesgo de que el dispositivo ahuyentara a algunos electores de las urnas y porque parte de la campaña de desinformación contra el dispositivo llamaba a negarse a utilizarlo), que fue un punto porcentual mayor que en las mesas de votación donde se empleó el método tradicional. El segundo indicador fue la cantidad de impugnaciones contra los resultados arrojados por las mesas que utilizaron la PUE: no las hubo. Por último, están los cientos de comentarios de usuarios en redes sociales sobre su buena experiencia con la herramienta, incluidos algunos con muchos seguidores que habían expresado serias reservas al respecto.

3.5.4 Lecciones

La comunicación institucional de un organismo electoral debe ser transversal a la organización y multidisciplinaria. Si se piensa que la comunicación del organismo electoral es algo de lo que se encargan las oficinas de prensa y que les atañe solamente a estas, peor, al margen del proceso de gestión de las elecciones, el fracaso es seguro. La comunicación es parte de la gestión de los procesos electorales que son, también, de comunicación social, de modo que un proceso electoral mal comunicado está mal gestionado.

Es necesario integrar distintos equipos multidisciplinares en los que se deleguen ámbitos de acción concretos, pero con coordinación central y protocolos de actuación entre ellos³. En el caso de la comunicación de la PUE, el trabajo trascendió ampliamente al equipo de comunicación, e incluyó a profesionales del TSE de otros ámbitos, desde informáticos hasta mediadores pedagógicos.

La comunicación debe incorporar herramientas tecnológicas, como las de *social listening*. Un recurso clave para hacer un mejor diagnóstico de los climas de opinión que permita ser más pertinente y eficaz comunicando, más sensible a las preocupaciones de los ciudadanos; testear la recepción de las acciones de comunicación; advertir tempranamente cascadas de desinformación que se estuvieran incubando en nichos específicos en la red; y hacer cumplir la legislación en materia de vedas, encuestas y regulación del financiamiento partidario.

3.6 Hecho. El TSE rechaza, en sentencia dividida, por incumplimiento de una nueva regla de paridad de género, la inscripción de las principales candidaturas de los dos partidos informalmente asociados al presidente de la república

3.6.1 Desinformación

Dos distintas desinformaciones: a) el TSE rechazó la inscripción de esas candidaturas por el proyecto político que representan; b) las candidaturas rechazadas deberán ser finalmente incluidas en las papeletas o alguna instancia jurisdiccional (nacional o internacional) ordenará suspender las elecciones.

³ Los protocolos deben precisar los procedimientos de acción y las líneas de mando y aprobación. Además, son necesarias (y deben estar construidas antes de que inicie el proceso electoral) las respuestas (multimodales, adaptadas para diversos formatos) para las preguntas y acusaciones frecuentes, así como los argumentarios para voceros sobre los temas que podrían suscitar mayor polémica.

La primera desinformación, además de ser difundida mediante múltiples publicaciones anónimas en plataformas digitales, fue explicitada por la diputada Cisneros en un video difundido la noche del 23 de diciembre del año anterior a las elecciones en el que calificó la decisión del TSE de “golpe de Estado electoral” y “dictadura constitucional”. Antes, se había realizado una protesta multitudinaria frente al edificio del TSE.

La segunda desinformación adoptó fuerza luego de que la Sala Constitucional rechazara la solicitud de obligar al TSE a inscribir las candidaturas o suspender las elecciones, y esta se presentara ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Comisión). Primero, durante la protesta frente al TSE, los organizadores les dijeron a los presentes (y luego divulgaron los videos correspondientes) que la Comisión había acogido su reclamo y les iban a resolver (en realidad solo les sellaron el “recibido” del documento presentado). Luego, cuando la Comisión, como dicta el procedimiento, requirió confidencialmente información sobre el caso al Estado (a través de la Cancillería), esa solicitud de información fue filtrada a un canal de televisión afín al gobierno, el cual la presentó como noticia según la cual la Comisión le daba la razón a los denunciantes y obligaba al TSE a incluir las candidaturas rechazadas o suspender las elecciones. Esa operación fue acompañada de videos manipulados de la presidenta del TSE en los que en conferencia de prensa respondía una pregunta del mismo medio sobre si se respetaría una decisión del órgano interamericano adversa a lo resuelto por el TSE. La presidenta explicó por qué ello no ocurriría, pero añadió que el país siempre sería respetuoso del sistema interamericano de derechos humanos. Los videos utilizaban solo esa segunda parte de su respuesta y titulaban que el TSE estaba dispuesto a suspender las elecciones.

3.6.2 Estrategia

Con el objetivo de a) **reforzar la imagen de imparcialidad del TSE** y b) **dar seguridad de que las elecciones se celebrarían**, se buscó posicionar los mensajes: a) **elecciones justas: reglas claras desde el principio** y b) **las elecciones se llevarán a cabo sí o sí**. Para ello el TSE recurrió a distintas tácticas.

Se trataba de dos desinformaciones distintas y también había dos públicos a los que era importante aclararles los hechos. Al entorno de personas vinculadas al sistema interamericano de derechos humanos, había que explicarles con rigor técnico-jurídico y con credibilidad por qué el TSE había decidido lo que había decidido. Además de amplias explicaciones en los medios de lo resuelto por el TSE, dos artículos de opinión fueron claves para ello, no solo por la solidez de su argumentación en favor de la decisión del TSE, sino por sus autoras: Elizabeth Odio (*La verdadera igualdad exige verdadera paridad*) y Sonia Picado (*Participación política de las mujeres y paridad horizontal*); dos costarricenses referentes del derecho internacional de los derechos humanos.

Para un público más amplio se desarrollaron acciones tendientes a desmentir la falsedad de que la exclusión de las candidaturas de esos partidos había sido arbitraria y, luego, que las elecciones se suspenderían. Ejemplo de lo primero fue un video de respuesta, producido en la tarde y noche del propio 24 de diciembre, en el que, con contundencia, se demostró lo injustificable de las afirmaciones de la diputada. Un producto que tuvo amplísima difusión en redes sociales y en la prensa tradicional.

Para desmentir el bulo de que las elecciones se suspenderían por orden de la Comisión, la presidenta del TSE, en conferencia de prensa y en entrevistas, repitió que las elecciones se llevarían a cabo en la fecha fijada "sí o sí" y el equipo de *fact-checking* de la Universidad de Costa Rica desmintió que la solicitud de información hecha por la Comisión al Estado

supusiera una orden de incluir las candidaturas excluidas ni de suspender las elecciones, como pedían los denunciantes cautelarmente.

3.6.3 Resultados

A la fecha de escritura de este capítulo (setiembre de 2024), la Comisión no ha resuelto la denuncia, pero tampoco adoptó la medida cautelar solicitada: ni suspendió las elecciones ni ordenó la inclusión de las candidaturas. Además, la semana previa a las elecciones, voceros de los partidos cuyas candidaturas habían sido excluidas, así como referentes de estos en las redes sociales, que habían alentado la esperanza de la suspensión de las elecciones, hicieron publicaciones llamando a optar por candidaturas que sí habían sido inscritas, incluso de otros partidos. Por último, los jueces de la Corte IDH visitaron el edificio del TSE donde se encontraban los magistrados realizando el escrutinio definitivo y llevaron a cabo tres publicaciones en sus redes sociales en las que resaltaban la transparencia, integridad y respeto a los derechos humanos del proceso electoral costarricense.

3.6.4 Lecciones

La comunicación institucional de un organismo electoral debe ser rápida. Si algo caracteriza la evolución actual del ecosistema mediático es su aceleración. En pocas horas una noticia falsa puede viralizarse y causar un daño reputacional irreparable. Eso exige que la reacción institucional (no necesariamente la respuesta, porque la reacción adecuada no es siempre “responder”) sea inmediata, a un ritmo muy distinto al que suelen actuar los ámbitos administrativo y jurisdiccional de los organismos electorales.

Esa comunicación debe ser empática y respetuosa. No puede asumirse que los ciudadanos comprenden el proceso ni que conocen detalles de este que, quienes trabajan en un organismo electoral, dan por sentados. Hay que explicarlo

todo, incluso lo obvio, sin condescendencia, asumiendo la actitud de rendición de cuentas que corresponde a servidores públicos en una democracia moderna.

Esa comunicación del organismo electoral debe ser consistente con su rol constitucional. El organizador del proceso, el árbitro, más aún si adicionalmente es juez, no debe entrar en debate con candidatos ni partidos en contienda. Porque no está en contienda, sino que es el que la dirige. No está buscando el voto popular, sino que es el que lo recoge, cuenta y califica. Por ello, cuando sea posible, al desmentir falsedades, es preferible no mencionar al desinformador ni reproducirlo. No darle estatus de contraparte. Ser asertivo, evitando la confrontación con los candidatos. Es ese un terreno al que determinadas estrategias antisistema y líderes populistas buscan arrastrar a las autoridades electorales, y en el que es vital evitar caer. En esto el blindaje con aliados de la sociedad civil y el papel responsable de la prensa en una democracia, es clave. Son ellos, incluidos los equipos periodísticos de *fact-checkers*, quienes pueden evidenciar los embustes y las falacias, eximiendo así a la autoridad electoral de tener que ser ella misma la que los responde.

4. Desafíos futuros

La desinformación será el reto de las próximas décadas para los organismos electorales. Así como los padrones fiables lo fueron en sus inicios, el blindaje del proceso para la pureza del sufragio lo fue casi inmediatamente y, después, se impusieron los desafíos de consolidar mecanismos de justicia electoral y de control del financiamiento partidario, en este momento de su evolución histórica, la tarea más apremiante a la que están llamadas las instituciones electorales está relacionada con el fenómeno de la desinformación. Al respecto, tres son los principales puntos de agenda para las autoridades electorales: formación, legislación y colaboración. En Costa Rica, ya se han dado primeros pasos en los tres.

Los organismos electorales o, mejor aún, los ministerios de educación pública deben incorporar la alfabetización mediática e informacional como un elemento transversal de la formación de los estudiantes desde su edad escolar. Los cursos Soy Digital y Ciudadanía Digital Responsable, del IFED del TSE, son una valiosa experiencia pionera en la región.

Los países deben avanzar en legislación que regule la propaganda en plataformas digitales. Impedir que el velo de opacidad con el que estas empresas encubren la inversión publicitaria con la que lucran eche por tierra los avances logrados en transparencia y equidad del financiamiento de campañas, o que el comportamiento inauténtico coordinado sea empleado para acosar, intimidar y silenciar voces o para imposibilitar la conversación pública. Una comisión legislativa de reformas electorales del Congreso costarricense dictaminó recientemente de forma positiva un proyecto de ley en la materia propuesto por el TSE.

Por último, las empresas de plataformas digitales se deben someter, si no a los ordenamientos jurídicos nacionales, que podrían ser excesivamente restrictivos de la libertad de expresión, a la observancia de reglas democráticas mínimas regionalmente compartidas. Eso implica, en principio, su colaboración con las autoridades electorales a fin de impedir que sus herramientas sean empleadas para burlar las legislaciones electorales e, incluso, violar derechos fundamentales.

5. Referencias

Boza, Giselle y Rojas, Mónica (2023). Capítulo 7: Perspectiva acerca de los medios de comunicación regionales locales y ¿comunitarios? en Costa Rica. En *IV Informe del estado de la libertad de expresión en Costa Rica*. PROLEDI UCR.

- Brenes Peralta, C., Siles González, I. y Tristán Jiménez, L. (2024). *Nuestras apps de cada día: 2do. informe sobre el uso de plataformas digitales en Costa Rica* Centro de Investigación en Comunicación (CICOM).
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). (2022a). *Informe del estudio de opinión pública del CIEP* (19 de enero de 2022). CIEP-UCR.
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). (2022b). *Informe del estudio de opinión pública del CIEP* (1 de marzo de 2022). CIEP-UCR.
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). (2022c). *Informe del estudio de opinión pública del CIEP* (22 de marzo de 2022). CIEP-UCR.
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). (2022d). *Informe del estudio de opinión pública del CIEP* (29 de marzo de 2022). CIEP-UCR.
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). (2022e). *Informe del estudio de opinión pública del CIEP* (4 de mayo de 2022). CIEP-UCR.
- Cordero, C. (3 de mayo de 2024). ¿Mucha tele? Conozca el tiempo que le dedicamos a la TV y al 'streaming' en Costa Rica. *El Financiero*. https://www.elfinancierocr.com/ef-de-la-manana/mucha-tele-conozca-el-tiempo-que-le-dedicamos-a-la/VJUXWO3XENDRFEG6RDBUBVMEXY/story/?utm_source=Instagram&utm_medium=SocialFlow&utm_campaign=InstagramEF
- Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información (PROLEDI) y Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). (2023). *Encuesta nacional sobre libertad de expresión y confianza en medios de comunicación* (Resumen ejecutivo de resultados). PROLEDI.
- Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información (PROLEDI) y Freedom House (2023). *Libertad en la red 2023 Costa Rica*.

Quirós, J. (27 de junio de 2024). Inversión publicitaria digital crece un 30% en primeros meses del año. *El Financiero*. <https://www.elfinancierocr.com/brandvoice/conversatorio-dara-a-conocer-cuales-son-los-sitios/IMPKAALGONERLANJ45N6K5LMVI/story/>

Reporteros Sin Fronteras (2024). <https://rsf.org/es/pais/costa-rica>

Van Aelst, P., Strömbäck, J., Aalberg, T., Esser, F., de Vreese, C., Matthes, J., Hopmann, D., Hubé, N., Stępińska, A., Papathanassopoulos, S., Berganza, R., Legnant, G., Reinemann C., Shefer, T. y Stanyer, J. (2017). Political communication in a high-choice media environment: a challenge for democracy? *Annals of the International Communication Association*, 41(1), p. 3-27, 2017.

CAPÍTULO 4

Redes sociales, desinformación y sus efectos en la democracia: acciones desde el Tribunal Electoral de Panamá

Alfredo Juncá Wendehake



CAPÍTULO 4. REDES SOCIALES, DESINFORMACIÓN Y SUS EFECTOS EN LA DEMOCRACIA: ACCIONES DESDE EL TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

Alfredo Juncá Wendehake

1. Introducción

El auge de las redes sociales y la inteligencia artificial ha revolucionado la forma en que funcionan las democracias y los organismos electorales. Como se ha dicho, el momento actual “está caracterizado por el aumento del consumo de contenidos en línea”, el aumento en “el uso de redes sociales por parte de la población en general y las élites para organizar acciones «offline»” y por “el uso por parte de los partidos o candidatos en campaña” (Benjamín, 2022, pág. 77). Si bien estas tecnologías ofrecen oportunidades para aumentar la participación ciudadana y optimizar los procesos electorales, también presentan desafíos significativos como la desinformación, la manipulación de la opinión pública y las amenazas a la integridad electoral.

Las redes sociales y la inteligencia artificial han permitido a los partidos políticos y candidatos dirigir mensajes altamente personalizados a segmentos específicos de la población. Las plataformas de redes sociales recopilan una gran cantidad de datos sobre los usuarios, lo que permite a las campañas identificar sus preferencias políticas, intereses

y preocupaciones. La inteligencia artificial (IA) analiza estos datos para diseñar mensajes dirigidos a distintos grupos demográficos con gran precisión.

Las redes sociales se han convertido en la principal fuente de información para muchos votantes. Esta inmediatez permite a los candidatos responder rápidamente a eventos o noticias, pero también facilita la difusión de desinformación y noticias falsas. La utilización de IA para identificar y contrarrestar estas campañas de desinformación como para potenciarlas, dependiendo de su uso, ha marcado una nueva tónica en los procesos electorales. Los *deepfakes* y bots automatizados son algunos ejemplos de cómo la IA puede generar contenido engañoso.

En Panamá, como en muchos otros países, estas prácticas han influido notablemente en los procesos electorales, lo que ha exigido una presencia del Tribunal Electoral (TE) en el escenario digital, por lo cual ha incursionado en la regulación de las tecnologías digitales en el ámbito electoral. Desde ese punto de partida, además, se han establecido importantes vínculos de cooperación con instituciones electorales de otros países de la región por medio de asesoría y asistencia técnica para implementar medidas similares a las adoptadas en Panamá.

Esta posición se ha alcanzado adaptando las tareas del Tribunal Electoral al cambiante entorno tecnológico. A través de normativas específicas que sancionan el mal uso de las redes sociales, el TE ha establecido una práctica consistente en la defensa de los procesos electorales frente a la desinformación (principalmente en el artículo 292 del Código Electoral y el artículo 231 y subsiguientes del Decreto 29 de 2022). Institucionalmente, de igual forma, ha fortalecido las capacidades de unidades como la Dirección Nacional de Organización Electoral (DNOE) y del Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD).

No menos importante ha sido la estrecha colaboración entre el Tribunal Electoral y las grandes plataformas digitales, como Meta. Esa ayuda ha sido fundamental para abordar los desafíos planteados por la IA, y el uso incorrecto de estas plataformas para difundir información al electorado. Destacamos que mediante la creación de mecanismos de cooperación y la implementación de protocolos de actuación conjunta, ambas partes han logrado establecer un diálogo constructivo que permite identificar y responder de manera proactiva a las nuevas amenazas que surgen en el entorno digital. Esto ha permitido a Panamá mitigar los riesgos asociados al uso de las redes sociales y otras herramientas digitales en los procesos electorales.

A continuación, se presenta parte de la normativa aplicada y actividades ejecutadas por el Tribunal Electoral que son ejemplo del tipo de involucramiento fuerte que deben tener los organismos electorales en los entornos digitales.

2. Principales reglas que fundamentan la acción del Tribunal Electoral frente a las violaciones de las normas electorales en las redes sociales

Las acciones del Tribunal Electoral se enmarcan principalmente en el artículo 292 del Código Electoral y en el Decreto 29 de 2022, que lo reglamenta. El artículo 292 del Código Electoral establece:

Cuando medie denuncia o se detecte a través del monitoreo en medios digitales, el uso individual de cuentas con contenido pago, algoritmos de difusión masiva, centros masivos de perfiles digitales y otras tecnologías digitales con la intención de afectar un proceso electoral, en violación de las normas de este Código y sus reglamentaciones, la Dirección Nacional de Organización Electoral verificará y adoptará las medidas

necesarias para suspender e identificar a los responsables de tales actividades y que se apliquen las sanciones previstas en este Código. En el caso de contenido en contra de precandidatos, candidatos o partidos, solamente se procederá cuando medie denuncia del afectado. Concluido el proceso administrativo, la denuncia será enviada a la Fiscalía General Electoral para que se realice la investigación correspondiente. La decisión de la Dirección Nacional de Organización Electoral queda sujeta al recurso de reconsideración.

Por su parte, el Decreto 29 de 2022 es el que convoca a la elección general del 5 de mayo de 2024 y aprueba su reglamentación. Es decir, es una norma reglamentaria integral y extensa de la normativa legal, en atención concretamente al proceso electoral de 2024. Como tal, tiene disposiciones específicas sobre la materia que nos atañe. A este respecto el artículo 231 establece lo siguiente:

Artículo 231. Denuncia por violación a las normas que regulan la propaganda electoral en medios digitales.

Cualquier ciudadano, sin necesidad de representación legal, podrá presentarse a la DNOE, enviar un correo electrónico a la dirección denunciaveda@tribunal-electoral.gob.pa o utilizar la aplicación denominada Tribunal Contigo en Google Play o App Store, a través de las redes sociales del Tribunal Electoral @TEPANAMA, para comunicar la presunta violación de las normas electorales en medios digitales. Este señalamiento deberá ser acompañado de:

1. Copia del mensaje, imagen o video señalado.
2. El Localizador Uniforme de Recursos (URL), es decir, la dirección específica en internet en la que se encuentra el mensaje, imagen o video señalado.

Pueden observarse, por lo tanto, las principales disposiciones utilizadas en Panamá para atender el problema de la desinformación en la elección general de 2024.

3. Casos de desinformación

La regulación de la actividad digital ha propiciado un incremento notable en la visibilidad y efectividad de las denuncias relacionadas con violaciones al Código Electoral (Código Electoral, 2022). Uno de los problemas destacados, es el de la desinformación.

La desinformación puede definirse como la difusión intencionada de información no rigurosa que busca minar la confianza pública, distorsionar los hechos, transmitir una determinada forma de percibir la realidad y explotar vulnerabilidades con el objetivo de desestabilizar. (Olmo y Romero, 2019, pág. 4)

La desinformación adquiere un carácter grave en momentos de especial importancia política, como son los procesos electorales. Al respecto, señala Elaine Ford:

Son en tiempos de elecciones cuando tienden a proliferar las noticias falsas o “fake news” para descalificar al contrincante, y con la intención de persuadir a los individuos y manipular la elección. Las “fakes news” pueden incluso desestabilizar a un gobierno y poner en riesgo a la democracia. (Ford, 2022, pág. 144)

En este marco, el Tribunal Electoral debe actuar contra la desinformación en el escenario electoral. Pero esa acción, lejos de ser solitaria, se hace más efectiva si se cuenta con el respaldo de la ciudadanía. De ahí que, para la elección general de 2024, se implementó una campaña integral que invitó a los ciudadanos a denunciar en casos de desinformación, de manera efectiva, para lo cual se fomentó la toma de capturas de pantalla, la recopilación de enlaces relevantes y el envío de esta información al correo electrónico dedicado a la recepción de quejas.

Este esfuerzo ha sido crucial para proteger a los actores políticos que han resultado objeto de ataques directos

y calumnias, así como para salvaguardar la integridad de los políticos que enfrentan campañas de desprestigio. A medida que aumenta la difusión de información falsa y desinformante, se ha vuelto esencial que los ciudadanos participen activamente en la denuncia de estas prácticas perjudiciales, muchas de las cuales son promovidas por medios de comunicación digitales que propagan mensajes de odio.

Cada denuncia recibida genera un informe exhaustivo que es evaluado por nuestro departamento legal. Este proceso no solo garantiza una revisión minuciosa de cada caso, sino que también permite una respuesta rápida y adecuada a las infracciones detectadas. Una vez que se valida la existencia de una violación, se envía de manera urgente la información correspondiente a los representantes de META, quienes toman las medidas necesarias para la eliminación de contenido inapropiado. Este sistema ha demostrado ser altamente eficaz, dado que ha permitido que las publicaciones infractoras sean desactivadas en tiempo real.

A continuación, se exponen dos casos en los que se observa la utilización de este procedimiento, y el impacto que tiene en el desarrollo del proceso electoral. Ambos corresponden a la elección general de mayo de 2024.

3.1 Caso de desinformación A

En el proceso electoral de 2024, uno de los casos de desinformación ocurrió en contra del candidato presidencial Ricardo Lombana. Durante el periodo electoral, se difundió un video manipulado utilizando IA para emular la voz del candidato (figura 1). En este video, Lombana supuestamente afirmaba que su padre le consiguió su primer puesto en el gobierno panameñista de Mireya Moscoso como “botella” (persona que cobra sin trabajar), aceptó trabajar en la embajada de Panamá en los Estados Unidos de América durante el

gobierno de Martín Torrijos gracias a su amigo Federico Humbert, y vivió una vida de lujo financiada por el Estado. El video alterado es un claro ejemplo de desinformación, diseñado para desprestigiar al candidato, e incluía:

- Uso de inteligencia artificial para emular la voz del candidato y crear declaraciones falsas.
- Alegaciones de corrupción y nepotismo.
- Difusión masiva del video en redes sociales, clasificado como una campaña sucia.

El video alterado tuvo un impacto negativo significativo en la percepción pública sobre Ricardo Lombana:

- Dañó la reputación del candidato, por lo que afectó su campaña electoral.
- Generó desconfianza en la veracidad de la información difundida durante el periodo electoral.
- Contribuyó a la polarización de los votantes y aumentó la incertidumbre sobre la integridad del proceso electoral.

A pesar del impacto negativo, la publicación del video también generó una serie de respuestas positivas de los simpatizantes de Lombana. Muchos seguidores utilizaron la misma plataforma para defender al candidato y desmentir las acusaciones, y demostraron su apoyo y confianza en él. Esto evidenció una división en la percepción pública, donde una parte significativa de la población expresó su respaldo al candidato a pesar de los intentos de desinformación.

Ricardo Lombana presentó una denuncia formal a través del correo electrónico habilitado por el Tribunal Electoral para ese propósito. Se solicitó así acción a varias unidades del TE, en atención a sus funciones especializadas. En concreto, al Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD) se le solicitó:

- Descargar la imagen presentada como prueba.
- Realizar un exhaustivo monitoreo de las publicaciones de la cuenta involucrada.

Por otro lado, a la Dirección Nacional de Organización Electoral se solicitó lo siguiente:

- Apertura de un proceso administrativo sancionatorio electoral por las faltas cometidas.
- Compulsar copia a la Fiscalía General Electoral para la investigación de posibles delitos electorales.

Figura 1

Caso de desinformación contra candidato presidencial Lombana



Estas acciones fueron posibles en aplicación del artículo 292 del Código Electoral, que establece que la Dirección Nacional de Organización Electoral debe verificar y adoptar medidas para suspender e identificar a los responsables de actividades que afecten el proceso electoral. En este caso, la denuncia de Ricardo Lombana permitió al TE actuar rápidamente para remover el video manipulado y comenzar el proceso de sanción contra los responsables. Como resultado de estas acciones, el video fue retirado de las plataformas digitales, con lo que se mitigó parcialmente el daño causado y se reforzó la

confianza en el proceso electoral y la capacidad del Tribunal Electoral para enfrentar la desinformación.

3.2 Caso de desinformación B

En las elecciones de 2024 otro incidente de desinformación significativo afectó al candidato presidencial Rómulo Roux. Durante el periodo electoral, un video que originalmente mostraba a la hija de Roux cantando una canción basada en el eslogan de la campaña de su padre, “Lo bueno viene”, fue alterado utilizando IA. El video manipulado cambiaba completamente las palabras de la canción, con la introducción de frases negativas como “Hoy nos toca estar muy tristes” y “lo malo viene”. Este caso es otro ejemplo de la utilización de tecnologías avanzadas para desinformar. En el material se incluía:

- Manipulación de audio y video mediante IA para alterar las palabras de la canción.
- Transformación de un mensaje positivo de campaña en uno negativo y desmotivador.
- Difusión del video alterado a través de plataformas de redes sociales para desacreditar al candidato y afectar su campaña.

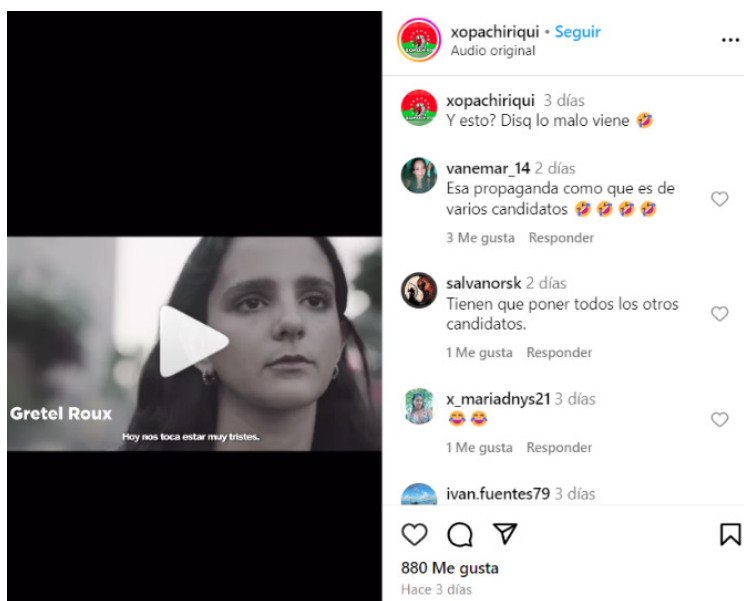
El video manipulado tuvo diversos efectos sobre la campaña y la percepción pública de Rómulo Roux:

- Comprometió la imagen del candidato al utilizar a su hija en un acto de campaña sucia.
- Creó confusión entre los votantes acerca del mensaje real de la campaña de Roux.
- Aumentó la tensión y el escepticismo respecto a la información difundida durante el periodo electoral.

En la figura 2 puede observarse la publicación con multimedia alterada.

Figura 2

Caso de desinformación contra candidato presidencial Roux



4. Monitoreo digital en tiempo real

La implementación de un sistema de monitoreo digital en tiempo real ha revolucionado la forma en que el Tribunal Electoral gestiona su imagen y garantiza la transparencia y vigencia eficaz de los valores democráticos que deben sustentar todo el proceso electoral. Mediante el empleo de herramientas de escucha social altamente sofisticadas, somos capaces de recopilar y analizar vastos volúmenes de datos generados en las redes sociales, por medio de la identificación de tendencias, sentimientos y opiniones de los ciudadanos en tiempo real.

Contar con un equipo especializado en esta labor ha permitido vigilar de cerca los topes de campaña de los actores políticos y monitorear en tiempo real sus pautas publicitarias y la inversión realizada en ellas. Esta estrategia no solo optimiza la supervisión del entorno electoral, sino que también fortalece la capacidad de respuesta del TE ante cualquier eventualidad.

Con estas implementaciones, el Tribunal Electoral trabaja continuamente para ofrecer soluciones inmediatas y efectivas que brindan un respaldo sólido tanto al electorado como a los actores políticos de nuestra sociedad.

4.1 Caso de monitoreo A

Durante el periodo electoral se detectó una pauta digital en Instagram (figura 3) que difundía información negativa en contra del candidato presidencial José Raúl Mulino, la cual fue eliminada rápidamente tras la denuncia presentada. Este ejemplo subraya la eficacia del monitoreo digital en tiempo real para proteger la integridad del proceso electoral y garantizar que la información falsa o malintencionada no influya en la opinión pública. Ese enfoque proactivo permite:

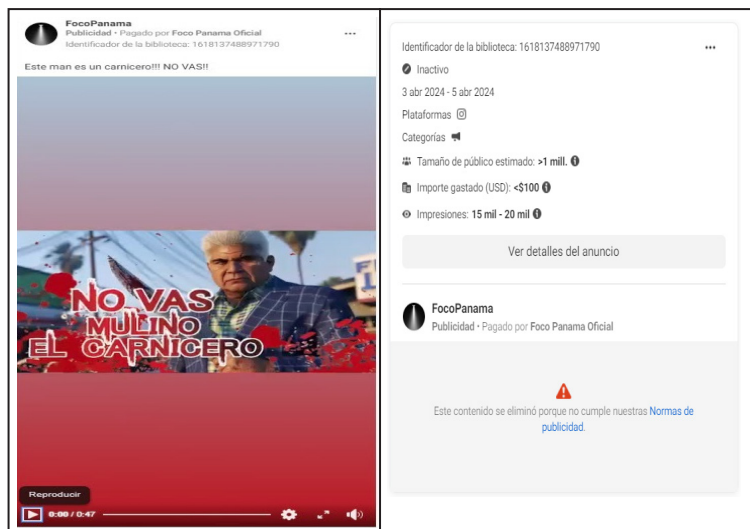
- Detección temprana de crisis: identificar y responder de manera ágil a cualquier situación que pueda poner en riesgo la reputación del TE o la confianza del electorado.
- Comprensión profunda del electorado: obtener *insights* valiosos sobre las percepciones, inquietudes y expectativas de la ciudadanía, lo que permite adaptar las estrategias de comunicación y tomar decisiones más informadas.
- Gestión eficaz de la reputación: monitorear constantemente la imagen en línea del TE y adoptar medidas correctivas para mitigar cualquier impacto negativo.

- Garantizar la equidad en la competencia electoral: vigilar de cerca el cumplimiento de las normas electorales, especialmente en lo que respecta a la inversión en campañas políticas y la difusión de información falsa o engañosa.

Al contar con un panorama completo de las conversaciones en línea, es posible tomar decisiones basadas en datos sólidos y actuar de manera proactiva para prevenir y resolver cualquier conflicto.

Figura 3

Caso iniciado mediante monitoreo digital. Se identificó pauta en Instagram contra el candidato presidencial Mulino, cuya denuncia resultó en el retiro de la publicación



5. Innovación ética digital

En un mundo cada vez más digitalizado, donde la información circula a una velocidad vertiginosa y la desinformación se

propaga como un virus, la alfabetización digital se ha vuelto esencial para todos. Ante este panorama, el TE ha asumido el compromiso de empoderar a los ciudadanos con las herramientas necesarias para navegar de manera segura y crítica por el complejo entramado de la información en línea, donde sean capaces de identificar y resistir la desinformación en medio de los procesos electorales.

El Tribunal Electoral también ha realizado una significativa inversión en herramientas tecnológicas y metodologías diseñadas para facilitar la verificación de hechos y garantizar la autenticidad de la información que circula en las redes sociales. En un contexto donde la desinformación y las noticias falsas pueden influir negativamente en el proceso electoral, estas prácticas se tornan esenciales para preservar la integridad del sistema democrático.

La implementación de estas rutas y la consolidación estratégica de un equipo especializado en *fact-checking* permite al Tribunal Electoral llevar a cabo un análisis exhaustivo de la información disponible en plataformas digitales, e identificar rápidamente contenido engañoso o potencialmente perjudicial. Esta metodología de verificación no solo permite evaluar la veracidad de las afirmaciones hechas en el ámbito público, sino que también proporciona a la población un recurso confiable para discernir entre hechos y opiniones, y un empoderamiento en su capacidad de tomar decisiones informadas.

“Verificado contigo” es el sitio web oficial del Tribunal Electoral de Panamá, el primero en su tipo en el país, dedicado a la verificación de contenidos para combatir la desinformación en temas electorales. Esta plataforma se enfoca especialmente en la información que circula a través de redes sociales y medios digitales (Tribunal Electoral, s. f.).

6. Instructivo digital para la denuncia de violencia política de género en la mujer

Para el correcto desarrollo de la democracia es necesario poder garantizarles a las mujeres una participación política en igualdad de condiciones, teniendo en cuenta que más allá del respaldo legal, es una forma de reforzar el apoyo y velar por el correcto desenvolvimiento de las mujeres dentro de la esfera política (Martínez, 2019).

Las mujeres enfrentan retos a diario cuando no participan en condiciones de igualdad en razón de su género, y ello afecta de manera colectiva la realización plena de un ejercicio democrático. La lucha contra la violencia de género es mundial y ha quedado plasmada en convenios internacionales, tales como la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1979), la *Convención Belém do Pará* (Comisión Interamericana de Mujeres [CIM], 1994), sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y la *Plataforma de Acción de Beijing* (Plataforma de Acción de Beijing, 1995) que insta a eliminar los obstáculos en la participación igualitaria.

El sexismo, el acoso y la violencia contra las mujeres son problemas presentes en todo el mundo, que obstaculizan la igualdad de género y socavan los fundamentos de la democracia. De acuerdo con el estudio *Sexismo, acoso y violencia contra mujeres parlamentarias* (Unión Interparlamentaria, 2021), en 39 países de cinco regiones, incluyendo América, se puso de manifiesto la existencia de violencia psicológica, física y sexual; donde los medios de comunicación, entre ellos las redes sociales, resultaron ser el principal canal utilizado para ejercer dicha violencia. Recientemente hemos contribuido a documentar la gravedad del fenómeno, mediante un informe sobre la toxicidad de las redes (Universidad Católica Santa María La Antigua [USMA] y Tribunal Electoral, 2024).

En el Tribunal Electoral de Panamá no se pueden desconocer las distintas formas de violencia política, incluida la violencia política de género, especialmente la digital, referida a aquella que se comete y expande a través de medios digitales como redes sociales, páginas web, correo electrónico o aplicaciones de mensajería móvil, y a la que se ven expuestas las mujeres constantemente. Por ello, el Tribunal Electoral, en el marco de una iniciativa en conjunto con META, a fin de promover que más mujeres puedan participar en la vida política en entornos libres de violencia, compartió un *Manual de herramientas para prevenir la violencia política contra las mujeres en espacios digitales*.

7. Pacto Ético Digital

El Pacto Ético Digital (Tribunal Electoral, 2019) representa la implementación de una iniciativa integral destinada a promover un uso responsable de Internet y las redes sociales. Esta propuesta se articula en torno a la necesidad de erradicar prácticas nocivas, como las campañas sucias, el uso de cuentas falsas y la proliferación de “bots”, que distorsionan la información y afectan negativamente el diálogo público. A través de este pacto, se busca fomentar un entorno digital que favorezca el respeto, la honestidad y la transparencia en la comunicación en línea.

El objetivo central de esta iniciativa es cultivar una democracia sana y respetuosa en la que se propicien debates constructivos de ideas y se fortalezcan los valores fundamentales, así como los derechos civiles y políticos que caracterizan a la sociedad panameña. Creemos firmemente que un uso ético y responsable de las plataformas digitales no solo enriquece el discurso político, sino que también empodera a los ciudadanos para que participen de manera activa y crítica en la vida pública.

El Pacto Ético Digital promueve la creación de un marco normativo que rija el comportamiento en el espacio digital, que aliente a las instituciones, los partidos políticos y los ciudadanos a adoptar prácticas que prioricen la verdad y la integridad en sus interacciones en línea. Para lograrlo, se contempla la formación y sensibilización de todos los actores involucrados sobre la importancia de la ética digital y sus implicaciones en el fortalecimiento de la democracia.

El Pacto Ético Digital representa una oportunidad para construir una cultura de responsabilidad digital en el país. A través de campañas de concienciación y programas educativos, se fomentará la alfabetización mediática y digital en la ciudadanía, por medio de capacitación dirigida a que las personas puedan discernir entre información veraz y noticias falsas, y para que participen de manera constructiva en el debate público.

Esta iniciativa ha sido un compromiso que va más allá de un simple acuerdo; es un llamado a la acción para toda la población. Al promover un uso responsable de Internet y las redes sociales, se busca cimentar las bases de una democracia más fuerte, en la que el respeto y la integridad sean valores fundamentales. Esta iniciativa se erige como un pilar esencial para el desarrollo de una sociedad informada, participativa y comprometida con la construcción de un futuro más justo y equitativo para todos.

8. Conclusión

El auge de las redes sociales y la IA ha transformado profundamente la dinámica de las democracias y los organismos electorales. Estas tecnologías, aunque ofrecen oportunidades significativas para incrementar la participación ciudadana y optimizar los procesos electorales, también plantean desafíos cruciales ante la proliferación de desinformación, la manipulación de la opinión pública y las amenazas a la integridad electoral.

A través de la implementación de normativas específicas y la colaboración con plataformas digitales y organismos internacionales, se ha establecido un marco robusto para regular el uso de tecnologías digitales en el ámbito electoral. Las acciones del TE incluyen la sanción del mal uso de estas herramientas y la asistencia técnica a otros países, y crean un entorno de cooperación regional que fortalece la integridad de los procesos electorales.

Casos específicos, como los ataques de desinformación contra los candidatos presidenciales en las recientes elecciones, ilustran la eficacia de estas medidas. La intervención rápida y coordinada del Tribunal Electoral permitió la eliminación de contenidos manipulados y la mitigación de sus efectos negativos, de esa forma se protegió la integridad del proceso electoral y la reputación de los candidatos afectados.

Además, el Tribunal Electoral ha fomentado la participación ciudadana en la vigilancia electoral digital, promoviendo la denuncia de violaciones que puedan darse en estos espacios digitales y generen desinformación, a través de campañas educativas y herramientas tecnológicas. Estas iniciativas han fortalecido la transparencia y la equidad en las elecciones, y han empoderado a la ciudadanía para contribuir activamente en la protección de la democracia.

9. Referencias

Benjamín, R. (2022). Análisis de redes en la plataforma Twitter en Panamá, durante coyunturas de interés político. *Gobierno y Sociedad*, 39-82.

Código Electoral [CE]. Ley 247 2021. 22 de octubre de 2021 (Panamá). https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482_A/90301.pdf

- Ford, E. (2022). El reto de la democracia digital. En S. S. (editor), *La democracia en el momento actual* (pp. 129-158). Tribunal Electoral de Panamá.
- Martínez, T. (2019). Participación política electoral con enfoque de género. *Mundo Electoral*, 61-67.
- Olmo y Romero, J. A. (9 de abril de 2019). *Desinformación: concepto y perspectivas*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/desinformacion-concepto-y-perspectivas/>
- Tribunal Electoral de Panamá (2019). *Pácto Ético Digital*. <https://pactoeticodigital.com/>
- Tribunal Electoral de Panamá (s.f.). *Verificado Contigo*. <https://verificadocontigo.com/>
- Unión Interparlamentaria (2021). *Sexismo, acoso y violencia contra mujeres parlamentarias*.
- Universidad Católica Santa María la Antigua (USMA) y Tribunal Electoral de Panamá (2024). *Análisis de la toxicidad en redes sociales durante las elecciones de Panamá 2024*.

CAPÍTULO 5

La gestión electoral frente a la desinformación en los procesos electorales: experiencia de la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú

Katiuska Valencia Segovia



CAPÍTULO 5.

LA GESTIÓN ELECTORAL FRENTE A LA DESINFORMACIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES: EXPERIENCIA DE LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES DEL PERÚ

Katiuska Valencia Segovia

1. Introducción

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es un organismo constitucionalmente autónomo reconocido por la Constitución Política del Perú. Su creación, que data de 1993, surgió a raíz de la necesidad de garantizar la transparencia y de contar con las medidas necesarias para que el resultado electoral sea exactamente la fiel expresión de la voluntad popular, que nace en las mesas de sufragio. Para cumplir con su responsabilidad, la ONPE mantiene relaciones de coordinación con los otros organismos del sistema electoral: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), organismo jurisdiccional en materia electoral, y con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), encargado de la elaboración del padrón electoral para cada elección nacional o subnacional¹.

¹ El artículo 177 de la Constitución Política establece que: “[e]l sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones”.

La existencia de la ONPE en el sistema electoral peruano, a través de su ley orgánica, Ley 26487, ha significado para la institución un reto en la formación de una especialidad sobre gestión electoral mediante la planificación, organización y ejecución de los procesos electorales; servicios de asistencia técnica a organizaciones políticas nacionales, locales y organizaciones sociales; educación e información electoral; y de la supervisión sobre el financiamiento político otorgado por el Estado a los partidos políticos con representación en el Congreso de la República². Estas funciones se ejecutan bajo lineamientos dictados por el Estado para alcanzar objetivos y metas como parte de una planificación estratégica país, y bajo el enfoque de derechos que buscan garantizar la igualdad, equidad y no discriminación en cada una de sus acciones.

Luego de 27 años organizando alrededor de 103 procesos electorales -elecciones generales, regionales y municipales, nuevas elecciones, referéndums y revocatorias- la ONPE ha mantenido, entre los diferentes documentos de gestión que prepara, un Plan Anual de Comunicaciones para operaciones regulares y un Plan de Estrategia Publicitaria para cada proceso de elección convocado.

Por muchos años la ONPE consideró, en el diseño de su gestión interna, mantener una Gerencia de Comunicaciones diferenciada de la Gerencia de Información y Educación Electoral. Sin embargo, en 2021, luego de una evaluación integral de las operaciones de la ONPE, y en atención a su ley orgánica, se decidió unir dos áreas que complementaban perfectamente sus labores, pues se requería que la información y la educación electoral, sostenidas por las diferentes acciones e interacción con los diferentes actores que ONPE tiene identificados por grupo objetivo, mantengan un estilo de comunicación. Además, esto permitiría atender las necesidades por grupos

² Plan Estratégico Institucional Modificado (PEI 2020–2025). Resolución Jefatural n.º 002108-2022-JN/ONPE. <https://bit.ly/3v0dS5R>

objetivos, identificar la ausencia de espacios para informar o de comunicación ágil y asertiva, con el objetivo de garantizar en la ciudadanía confianza y transparencia en el actuar del organismo electoral. Es así como la Gerencia de Información y Educación Electoral (GIEE), mantiene lo establecido en la Ley 26487, cuyo artículo 17 señala que:

la Gerencia de Información y Educación Electoral estará a cargo de las comunicaciones con las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales y con los Jurados Electorales, las relaciones interinstitucionales, campaña de educación, difusión y orientación al elector, relaciones con los medios de prensa, comunicación a los ciudadanos designados miembros de mesa, así como de la difusión de los resultados. (ONPE, 2022, p. 547)

A través del Reglamento de Organización y Funciones de la ONPE, la gestión de la GIEE está compuesta por tres unidades orgánicas que dirige para atender las líneas de acción: la Subgerencia de Información y Comunicación Electoral, la Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral y la Subgerencia de Relaciones Interinstitucionales³.

Esta composición se define para operar, teniendo en cuenta una estrategia comunicacional, apuntando a la identificación de cada grupo objetivo y a su correspondiente segmentación. En el Perú, los grupos que se vinculan con la ONPE están organizados de la siguiente manera: a) organizaciones políticas: partidos políticos y movimientos regionales, b) electorado -considerando grupos etarios y condiciones para atención preferencial-, c) observación nacional e internacional, d) medios de comunicación, e) Fuerzas Armadas y Policía Nacional, f) organismos internacionales de gestión electoral y de la cooperación internacional,

³ Reglamento de Organización y Funciones de la ONPE. Resolución jefatural n.º 000072-2024-JN/ONPE. <https://www.gob.pe/institucion/onpe/normas-legales/5386950-rj-72-2024-jn>

g) organizaciones sociales de base, h) universidades e instituciones educativas de nivel inicial, primario y secundario, i) colegios profesionales, entre otros.

Considerando los grupos que atiende la ONPE, el uso los medios de comunicación tradicionales (TV, radio, prensa escrita) y medios digitales (Facebook, Twitter, YouTube, Instagram, entre otros) es fundamental para que la gestión y producción de información logre el alcance necesario y garantice un nivel de información de manera efectiva. En el proceso de desarrollo de cada pieza comunicacional es importante reconocer que la estrategia de confianza es un factor clave en la elaboración de un plan de comunicación.

Las elecciones generales de 2021 marcaron un hito en el cambio de estrategia de comunicación dentro de la ONPE. La ola de desinformación que ya venía registrándose en otros países de América solo terminó de confirmar que el mundo debe estar preparado para la polarización extrema y por ello la comunicación clara y concisa debe ser una prioridad (Vega, 2022 y Anguita *et al.*, 2023). La misión, los valores y la política institucional que promueve la ONPE se sostienen en la transparencia de sus acciones, y como principio están acompañados de una nueva estrategia de gestión comunicacional para mantener y mejorar la confianza en tiempos de desinformación.

2. ¿Cómo se informa la ciudadanía?

En medio de este nuevo contexto de desinformación durante las elecciones, la estrategia comunicacional debe ser la clave para informar, controlar o mitigar los riesgos que puedan resultar de la polarización política. En consecuencia, la desinformación será un elemento de absoluta atención y seguimiento para abordar, antes, durante y después, la forma en la que el organismo electoral atiende a los diferentes segmentos de la ciudadanía, sin dejar de atender a otros actores.

Como se ha mencionado, la experiencia de las elecciones presidenciales realizadas en 2021 marcó un cambio en el flujo de información en medios de comunicación tradicionales y nuevos medios digitales. La cantidad de transacciones de información en este último medio entre el electorado peruano ha estado sujeta a datos no verificados o distorsionados. Por ello, hoy se hace necesario considerar, como parte del análisis en cualquier estrategia de comunicación, la oferta y la demanda de noticias políticas y electorales en la sociedad, para contar con las herramientas necesarias y atender o contrarrestar los bulos en caso de ser necesario (Ford, 2021).

En este movimiento de oferta y demanda, un problema que se mantiene con mayor fuerza durante las campañas electorales está relacionado con la identificación de las necesidades del público objetivo para asegurar el voto, interés que ya no solo forma parte de los partidos políticos, sino también de otros grupos. Y estas necesidades van acompañadas hoy de discursos que polarizan posiciones respecto de cómo se percibe una idea o cómo se protegen las propias creencias (Sunstein, 2018). Las propuestas viables de planes de gobierno, en radio o televisión, incluso en plataformas digitales, o los discursos en plazas públicas, quedaron en segundo plano.

Se podría pensar que el consumo de información rápida y que promueve una comunicación bidireccional, como nueva forma de interacción social, es la conducta más frecuente en la ciudadanía. Sin embargo, la radio y la televisión aún se mantienen como los medios informativos más importantes y son los que concitan el interés de gran parte de la población electoral. De acuerdo con el informe técnico *Estadísticas de las tecnologías de información y comunicación en los hogares del trimestre enero-febrero 2022*, que realiza el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 71,2% de los hogares del país tenían acceso a la radio y el 82% tenía acceso al televisor (INEI, 2022).

Respecto al internet, el 72,5% de la población peruana de seis años o más accede a este servicio, lo que confirma una tendencia respecto de los informes anteriores, con un aumento de 5,1 puntos porcentuales en relación con el último trimestre de 2021, al pasar de 67,4% a 72,5% (INEI, 2022). En cuanto a sexo, este medio es más utilizado por hombres (74,4%) que por mujeres (70,5%), con una diferencia de 3,9 puntos porcentuales. También existen diferencias en los grupos etarios, pues la población joven (19 a 24 años) que usa internet llega al 92,8%, mientras que entre la población de 60 años o más su uso solo alcanza al 35,4% (INEI, 2022). Finalmente, la población con nivel educativo superior accede más a internet: el 97,0% con educación universitaria reporta su uso frecuente, cifra que disminuye solo ligeramente para la población con educación superior no universitaria, con el 94,5% (INEI, 2022).

Ahora bien, considerando los porcentajes en cuanto al acceso en los diferentes medios, sabemos que el consumo de información puede variar según la edad, el nivel socioeconómico, el grado de instrucción y la región/ciudad de residencia. Además, la oferta política y electoral puede variar, ya sea en las propuestas presentadas como en las candidaturas que participan, dado que las necesidades de la población electoral suelen ser completamente distintas por región (proyectos, obras, salubridad, educación, trabajo).

Cada elector o electora tiene una manera de informarse y usa de distinto modo la información que busca o recibe. En la medida en que el entorno de la información es dinámico, la ciudadanía se informa utilizando diferentes canales. Respecto de los medios tradicionales de comunicación, llama la atención el alto porcentaje de desconfianza que se registra en la encuesta *Perú: Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones*, semestre móvil de

julio-diciembre 2023⁴, según la cual el 79,9% de la población no confía en estos medios de comunicación (INEI, 2024).

Estos niveles de desconfianza podrían responder a diferentes aspectos. En el caso peruano, la desinformación durante el proceso electoral de 2021 no solo fue exclusiva de las redes, sino también, en algunos casos, de la radio y la televisión. El desarrollo de contenido informativo de programas periodísticos podía no recurrir a la correcta validación de las fuentes de información, y generar con ello distorsión para comprender etapas críticas del proceso electoral. Si bien esta información forma parte del proceso de educación y capacitación del organismo electoral, los medios de comunicación tienen el deber de difundir los datos desde la fuente y no en el ámbito de las percepciones, dado que esto último no contribuye a garantizar la tranquilidad de cualquier proceso de elección.

Igualmente, una encuesta realizada en enero de 2024 por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) para evaluar la percepción de la democracia y crisis política, reveló que más de la mitad de las y los peruanos se considera poco o nada informado sobre la política nacional, lo cual se correlaciona con un bajo interés en la política. Además, la mitad de las personas encuestadas manifestó que se mantiene informada a través de la televisión, Facebook y la radio; sin embargo, las redes sociales como TikTok, YouTube y Twitter son populares entre los jóvenes (IDEA Internacional, 2024). Finalmente, estos datos nos hablan de la necesidad de mejorar la calidad de la información y mantener acuerdos entre los diferentes actores del proceso político, incluyendo a los medios de comunicación, con la finalidad de garantizar información confiable, con transparencia y objetividad; y respetar el derecho al voto de toda la ciudadanía.

⁴ El tamaño de la muestra de 2023 fue de 36 726 viviendas particulares, de las cuales 24 246 corresponden al área urbana y 12 480 al área rural.

3. Contexto electoral

De todas las elecciones realizadas durante los 27 años de creada la ONPE, la elección del año 2021 significó un gran reto frente a las manifestaciones de desinformación que se gestaron entre la primera y la segunda vuelta presidencial. Estas estuvieron orientadas a cuestionar acciones de la jornada electoral (día de la elección) así como del proceso de escrutinio y finalmente de la etapa de resultados. Posteriormente, se llegó a insertar dudas en el proceso de inscripción de candidaturas y se impulsó un movimiento de solicitudes de nulidades de actas sin mayor argumento que el supuesto fraude, el objetivo en muchos casos fue no reconocer los resultados de esa elección.

La tensión política durante la campaña electoral, sumada a tendencias recogidas en las diferentes encuestas de opinión que se iban conociendo en esta etapa marcaron una polarización que se vio enfrentada a través del uso de redes sociales. Esta situación puso en el medio a los organismos electorales, a los que se les responsabilizó de lo que la mayoría terminó eligiendo en las urnas.

Entre las experiencias de desinformación que se pueden destacar, y que suscitaron parte de un discurso que aún se mantiene luego de tres años, están: “los muertos votan”, “copamiento de mesas de sufragio”, “manipulación de material electoral”, “no entrega de padrón de electores”, entre otros, en la línea de la logística electoral. También, se gestó una campaña para desacreditar a los titulares de los organismos electorales, cuestionando la probidad e imparcialidad de sus acciones y decisiones durante la elección.

Sobre el discurso de “los muertos votan” (Tumes, 2021), podemos decir que la ciudadanía no conocía el proceso de elaboración del padrón electoral a cargo del Reniec. Si bien cada cuatro o cinco años el país vive un proceso electoral, este

tema ha sido de poca atención para la ciudadanía por muchos años. Por ello, a partir de 2013 el Reniec implementó una serie de reformas para la gestión del padrón electoral, desde crear reglamentos para conocimiento e involucramiento de todos los actores en una elección, hasta la creación de una plataforma digital que publique la lista de electores y garantice la cobertura con medios impresos en donde no haya internet.

En el Perú, el cierre del padrón electoral es un año antes del día de la jornada de votación (ONPE, 2022, p. 107), es decir, durante 365 días quedan congelados los datos domiciliarios de la ciudadanía habilitada para votar. Por ello se construye el listado de electores con la ubicación de la ciudadanía hasta ese momento, e incluso las personas que fallecían luego de su cierre, si no eran registradas en las oficinas del Reniec hasta la aprobación del padrón por parte del JNE, podían mantenerse en la lista de electores al momento de organizar el proceso electoral a cargo de la ONPE, con la posibilidad de mantener sus nombres como electores.

Con la pandemia por COVID-19, además de una alta tasa de fallecimientos que inevitablemente tendrían impacto en el padrón electoral para las elecciones de 2021, se presentaron dificultades para las actividades de desplazamiento de todo el Estado a nivel nacional, entre las cuales estuvo la publicación física de dicho documento, pues solo se publicó en plataforma digital (Reniec, 2020). Todo ese proceso resultó un reto para los organismos electorales, ya que, producto del discurso “los muertos votan”, desde Reniec y ONPE se implementaron estrategias de comunicación para informar sobre el proceso de elaboración del padrón de electores, como la siguiente: “La jefa del Reniec, Carmen Velarde y el jefe de la ONPE, Piero Corvetto, resolvieron dudas sobre la presencia de personas fallecidas en el padrón electoral de este año” (Redacción RPP, 2021).

Este caso de desinformación terminó siendo incorporado en el proceso que el Congreso de la República instaló a través de una Comisión Investigadora del Proceso Elecciones 2021, la cual llegó a recibir y analizar informes periciales. Este proceso terminó en la emisión de informes con votos de mayoría y minoría que, en ambos casos, fueron archivados⁵.

Otro de los temas que requirieron atención por parte de la ONPE fue la desinformación sobre el resultado de la elección, y en ese proceso la cadena que iniciaba con el escrutinio. Parte del discurso para desacreditar el resultado de la elección fueron temas como supuestas firmas falsas de los miembros de mesa o irregularidades en el proceso de digitalización de las actas electorales.

Cada uno de estos temas generó desconfianza en parte de la ciudadanía. En este sentido, se tuvo que brindar información y realizar talleres con medios de comunicación para explicar cuándo pueden ser observadas las actas electorales, pues en algunos casos la ausencia de firmas de miembros de mesa, la ilegibilidad de algunas actas, la falta del registro de electores el día de la jornada o la suplencia de miembros de mesa con electores de la fila son casos aislados que pueden presentarse y que no necesariamente representan una condición fraudulenta en la jornada electoral (Redacción Canal N, 2021).

Sin embargo, aun cuando los organismos electorales cumplieran con la labor informativa, algunos medios de comunicación tradicional consideraron incluir en programas centrales de noticias, en señal abierta, a “especialistas” que distorsionaban la información electoral (Redacción Ojo, 2021). Este caso resulta importante, en la medida en que ya no solo es en el ambiente digital, hablando de redes sociales, donde se puede distribuir información no válida o no verificada.

⁵ Ver la nota publicada en el portal del Congreso de la República <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/representacion-nacional-archivo-informes-sobre-presuntas-irregularidades-en-proceso-electoral-2021/>

Finalmente, en este paquete de desinformación el cuestionamiento sobre la idoneidad e integridad de los titulares de los organismos electorales fue un elemento recurrente y formó parte de algunas campañas para motivar su salida del cargo. Los cuestionamientos a su imparcialidad en las diferentes etapas del proceso electoral han significado, para los organismos electorales, un duro golpe en los niveles de confianza que actualmente mantienen diferentes instituciones del Estado.

4. Estrategias de combate a la desinformación

En medio de la ola de desinformación que enfrentó la ONPE durante la elección presidencial de 2021, una nueva línea de trabajo tuvo que ser implementada rápidamente. Si bien la institución ya contaba con un plan de medios y una estrategia comunicacional, ambos instrumentos estaban orientados a garantizar la capacitación de los actores electorales, así como la cobertura o alcance de información en las diferentes regiones del país. Este fue un punto de quiebre en la gestión de la información y educación electoral: la ciudadanía ya no solo iba a requerir más información de los organismos electorales por segmentos o roles, sino información dedicada a hitos críticos en una elección (padrón electoral, inscripción de candidaturas, actas electorales, publicación de resultados, entre otros) para evitar o mitigar los mensajes que contenían discursos de polarización y generaban desconfianza.

En esa oportunidad, la estrategia de la ONPE se centró en atender casos de desinformación, noticias falsas e información engañosa que se producía en el momento. Así, el equipo implementado fue uno de atención para los casos de respuesta rápida y se organizó con base en la

interacción interna y externa de la ONPE⁶. La socialización de la información falsa o no validada tuvo que ser coordinada con los diferentes especialistas de la institución para crear contenidos o textos que explicaran con mayor claridad y en pocos caracteres la información cuestionada o alterada.

Para hacer frente a una publicación, casi inmediatamente nos comunicábamos con las áreas poseedoras de la información y luego esbozábamos un texto de respuesta. Revisábamos las cuentas, de dónde provenían los mensajes y el alcance que tenían a fin de tener el mismo o mayor impacto. (ONPE, 2021)

Durante la campaña electoral de 2021, se identificaron 119 casos de noticias falsas, desinformación o información engañosa, frente a los que se emitieron 226 respuestas. Las redes sociales WhatsApp, X (antes Twitter) y Facebook fueron los principales canales para difundir estos bulos. De estas, la publicación con mayor alcance en ese año llegó a 584 000 usuarios de Facebook (Vega Franco, 2022, p. 46).

Las *fake news* se convirtieron en factores de riesgo y, en algunos momentos, llegaron a transformarse en crisis. Un claro ejemplo se presentó entre la publicación de resultados y las solicitudes de nulidad de las actas, cuando los movimientos de grupos polarizados salieron a las calles a protestar y difundir discursos de desinformación. Toda esa experiencia deja claro que mantener información no cierta o no validada en las transacciones de información que comparte la ciudadanía en redes es hoy un objeto de atención y análisis, pues impacta

⁶ De acuerdo con el estudio de Vega Franco (2022):

los especialistas en *social listening* y *fact-checking* monitoreaban las redes sociales y reportaban al resto del equipo digital de la ONPE el contenido que encontraban sospechoso. Tras emitir la alerta, esperaban el visto bueno para proponer una respuesta. El público objetivo de la estrategia fue el sector del electorado peruano que tiene acceso a internet; es decir, dieciocho millones de peruanos y peruanas, según estima la ONPE. (Vega Franco, 2022, p. 44)

en la confianza del proceso electoral y en las instituciones electorales.

Por ello, y como nueva estrategia, la ONPE en alianza con WhatsApp, lanzó un asistente virtual que permitió a la ciudadanía acceder a información útil de cara a las elecciones regionales y municipales de 2022 (ERM 2022). Durante la campaña de ese proceso electoral, se registraron 15 casos de desinformación y 39 respuestas por parte de la organización, la de mayor impacto se produjo en Twitter con un tuit que llegó a 51 200 personas. Para 2022 la ONPE consideró la implementación de un equipo con un mayor número de colaboradores que mantuvieron dos líneas de trabajo: informar y atender casos de desinformación.

Actualmente, como parte de la planificación de un proceso de elección, la ONPE incorpora un trabajo de coordinación en la elaboración de las respuestas contra la desinformación. La experiencia ha motivado a la institución a contar con una base de datos que pueda ser levantada en plataformas para atender consultas de forma inmediata, o contar con información que permita contrarrestar noticias falsas ligadas al proceso electoral.

Entre otras acciones que han surgido producto de este factor de riesgo en el que se ha convertido la desinformación, la ONPE creó, para el año 2022, el sitio web ONPEChequea, una iniciativa de monitoreo para detectar e identificar contenidos falsos o engañosos sobre procesos electorales y contar con respuestas de información oficial y contrastada, con ello se busca educar e informar a la ciudadanía de manera clara, efectiva y oportuna.

Un elemento importante ha sido contar con la experiencia de otros organismos electorales de Latinoamérica. En ese contexto -y a través de la reunión de autoridades electorales que promueve la Unión Interamericana de

Organismos Electorales (UNIORE)- la ONPE propuso la creación de un observatorio interamericano para el combate a la desinformación electoral. Esta iniciativa fue aceptada por varios países y actualmente su incorporación se está dando de manera gradual y progresiva⁷. Y es a través de esta plataforma que se busca enfrentar un problema en la región y generar alianzas colaborativas en favor de la democracia.

En la suma de esfuerzos para combatir la desinformación durante los procesos electorales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sido un aliado importante a través de herramientas como eMonitor+. Esta herramienta, que opera con inteligencia artificial para detectar discursos de odio y contrarrestar la desinformación en redes sociales, permite la elaboración de reportes periódicos sobre comunicación tóxica contra diferentes actores como periodistas, mujeres e instituciones democráticas. Con ello se puede conocer el tipo de violencia que se ejerce contra diversos grupos y de dónde proviene, así como tomar acciones dentro de la planificación para futuros casos similares.

Por último, con procesos electorales donde se mantiene un electorado dividido en preferencias y pensamientos políticos, una competencia electoral reñida durante una segunda vuelta, con pocos márgenes de diferencia, polarización electoral, y una digitalización de la campaña electoral, donde las redes sociales juegan un rol clave en las campañas de desinformación, la ONPE ya cuenta con protocolos y acciones para el control de *fake news*, y promueve alianzas con entidades independientes de *fact-checking*, como parte de la estrategia para próximos procesos electorales.

⁷ Disponible en: <https://observatorio.onpe.gob.pe/>

5. Reflexión final

El fenómeno de la desinformación y los mensajes de odio afectan los valores democráticos y la convivencia social en el Perú. Esto se pudo vivir en recientes procesos electorales a través de las redes sociales, en las que muchas publicaciones contenían palabras que, con mayor frecuencia, albergaban un discurso centrado en generar miedo e incrementar la sensación de peligro o amenaza entre los seguidores de las diversas candidaturas (Ponte Torrel, 2022). Esto se evidenció en el monitoreo de redes que realizó el PNUD en los procesos electorales ejecutados en 2021, donde se encontraron más de 1895 publicaciones con lenguaje tóxico, 444 con discursos de odio y 80 con violencia basada en género (eMonitor+, 2023). Este comportamiento social de parte de la población afecta la integridad del proceso electoral, así como la confianza y la legitimidad en el sistema y sus instituciones.

Entre las lecciones aprendidas, la ONPE ha incorporado como criterio en la planificación de sus estrategias la conformación de un equipo digital que incluya apoyo de *fact-checkers*, contar con lineamientos sobre la importancia de responder a la desinformación y protocolos de comunicación para interdependencias y áreas técnicas con atención a respuestas de carácter técnico y neutral. Además, se han definido los productos de comunicación, las frases para ser utilizadas en las aclaraciones, acciones de relacionamiento y alianzas con iniciativas independientes de verificación y empresas de *social media* (Google, Facebook, Instagram, Twitter, WhatsApp y TikTok). Esto se suma a la verificación de cuentas oficiales de *social media* y la coordinación con verificadores locales e internacionales: Verificador LR, Ojo Público (Ama Llulla), PerúCheck y AFP Factual.

En línea comparativa, de las elecciones de 2021 hacia las realizadas en el 2022 los cambios fueron notorios, hubo menos casos de *fake news* y desinformación (16), respondidos

solo en la red donde se producía la información, salvo que esta trascendiera dicha plataforma, con ello se evitó que la intervención de la ONPE lleve la desinformación a otras redes y se logró bajar el número de respuestas (40).

Desde la ONPE todas las acciones se realizaron respetando el principio de neutralidad, pero la frecuencia y amplitud de la desinformación tuvo un impacto en la confianza del electorado hacia las instituciones. En este sentido, hay algunas acciones que vale la pena mencionar debido a que resultaron ser innovadoras para el modo en que se venía trabajando y/o fueron eficientes para contrarrestar los ataques de desinformación.

Un primer punto fue el fortalecimiento de los equipos de verificación. Como ya se mencionó, para las elecciones regionales y municipales de 2022 se fortaleció el equipo de trabajo, especialmente en el cargo de verificadores, con base en la experiencia vivida en el 2021. Aquí es importante mencionar que las respuestas son aclaraciones, no desmentidos. Esto es porque no somos *fact-checkers*. Esta es una tarea que corresponde a entidades independientes, pero a las cuales los organismos electorales deben dotar de información de manera eficiente.

El involucramiento de todos los órganos, sumado a la participación de la alta dirección de la ONPE, permitió el respaldo absoluto al equipo de trabajo para responder a la información falsa. Todo esto en aras de poder brindar información que las entidades de *fact-checking* puedan utilizar para corroborar con rapidez y sofocar las posibles *fake news* que iban apareciendo.

Una segunda acción fue la preparación y uso de herramientas tecnológicas para enfrentar esta problemática. Por un lado, se dio un monitoreo de redes sociales a través de Quantico Trends, lo que permitió evaluar las menciones y

temas contrarios a ONPE en función de su alcance (cuántas personas han visto la publicación y cuántas la podrían ver), de modo que se pudo evaluar si la amenaza era tan grande que ameritara brindar una respuesta. Y, por otro lado, se generó el ONPEbot, un asistente virtual de WhatsApp y Telegram configurado para la atención a la ciudadanía, que también es un canal para que los ciudadanos avisen sobre información falsa o engañosa que encuentren. Asimismo, durante las ERM 2022 este bot brindó la posibilidad de revisar las últimas aclaraciones de ONPEChequea.

Y un tercer punto importante de nuestra política institucional fue la creación de ONPEChequea. Actualmente se realizan reuniones con personal de diferentes redes sociales a fin de poder establecer una línea de trabajo más clara para el 2026 y determinar cómo podrá enfrentarse la desinformación y el uso de inteligencia artificial en este proceso. Esto irá ligado a capacitación del personal y el uso de nuevas herramientas

5.1 ¿Qué se puede mejorar?

Hay una necesidad de tratar directamente con los encargados de las redes sociales para reportar la información falsa o engañosa en torno a la ONPE. En este sentido, es imperativo generar mayores vínculos entre los organismos electorales y las empresas de redes sociales para buscar soluciones a esta cambiante problemática y que juntos puedan brindar información verídica a la ciudadanía.

Respecto a los discursos de odio, hay una necesidad de ser pedagogos para que no se ponga en juicio la solvencia de los organismos electorales. Esta pedagogía la hacemos generando alianzas con organismos internacionales y nacionales. En este aspecto, ONPE realizó, con el PNUD y Transparencia, mesas de diálogo en diferentes regiones del país para poder hacerle frente a esta problemática, capacitando y reflexionando con los diferentes actores

locales (medios de comunicación, organizaciones políticas, sociedad civil y ciudadanía) sobre los momentos de una jornada electoral hasta la publicación de resultados. En este sentido, se adopta un rol pedagógico, para que de manera explicativa se garantice la claridad de las respuestas en redes, evitando confrontaciones que polaricen más el escenario político y electoral.

Finalmente, se han generado más espacios de investigación y de cooperación entre distintas entidades, lo cual es vital. Conocer cómo se ha enfrentado estas problemáticas en otros lugares es importante para aprender y evaluar lo que puede o no repetirse en nuestros contextos sociales. La transferencia de conocimientos sobre un fenómeno que afecta a toda Latinoamérica es de suma importancia para mejorar la labor de los organismos electorales. Por esto, generar alianzas pensadas en lo que sucederá en los procesos electorales resulta indispensable.

Un último punto que vale la pena mencionar, a modo de conclusión, es que mientras no exista legislación que regule el tratamiento de las redes en contextos electorales, resulta necesario incorporar la lucha contra la desinformación y las *fake news* dentro de los planes estratégicos institucionales. Este es un ejercicio que ya ha realizado el TSE de Brasil, para lo cual ha generado programas permanentes para fortalecer la imagen institucional y también para enfrentar la desinformación; y por medio de la publicación de documentos, libros y otro tipo de textos que ayuden a entender y combatir este fenómeno.

Estas acciones serán continuamente evaluadas pues el fenómeno de la desinformación, que hoy comienza a marcar tendencia con el uso de inteligencia artificial, necesitará mayor atención frente a posibles escenarios complejos de polarización política-electoral.

6. Referencias

- Anguita, P., Bachmann, I., Bross, L., Elórtégui, C., Escobar, M. J., Ibarra, P., Lara, J. C., Padilla, F. y Peña, P. (2023). El fenómeno de la desinformación: Revisión de experiencias internacionales y en Chile (Informe 1). Comisión Asesora contra la Desinformación. https://minciencia.gob.cl/uploads/filer_public/26/cb/26cb92cb-5614-4e7c-a46e-f001a2b838b1/informe_i_-_el_fenomeno_de_la_desinformacion_global_y_en_chile_1.pdf
- eMonitor+ (2023). Análisis del discurso político y mensajes polarizadores (Informe quincenal 21 de marzo - 03 de abril). Asociación Civil Transparencia. https://api.transparencia.org.pe/app-publicaciones/dc-Reporte%2021%20marzo%20-%206%20abril_eMonitor+.pdf
- Ford, E. (2021). Tecnologías digitales y elecciones en el Perú. National Democratic Institute (NDI). <https://www.democraciadigital.pe/sites/default/files/libro-tecnologias-digitales-y-elecciones-en-el-peru-v3.pdf>
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). (2024). Promoviendo valores democráticos y diálogo en el Perú. IDEA Internacional. https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2024-03/Peru%CC%81_Percepciones%20sobre%20la%20Democracia%20y%20Valores%20Democra%CC%81ticos.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). Estadísticas de las tecnologías de información y comunicación en los hogares (Informe técnico 2). Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/02-informe-tecnico-tic-i-trimestre-2022.pdf>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024). Perú: Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones. (Informe técnico 1). Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico-de-gobernabilidad-jul-dic-2023-febrero-2024-28-febrero.pdf>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2021). Fake news en elecciones: Cómo afecta el fenómeno y cómo combatirlos. Relatoría Diálogo Electoral Virtual, realizada el 16 de diciembre de 2021. Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/Dialogo-electoral-virtual-2021-fake-news-en-elecciones.pdf>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2022). Compendio electoral peruano (1.a ed.). Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3zWfNIR>
- Ponte Torrel, J. M. (2022). La campaña peruana en Twitter. Análisis de la polarización afectiva durante la segunda vuelta de las elecciones generales 2021. Cuadernos.info, 53. <https://doi.org/10.7764/cdi.53.49539>
- Redacción Canal N. (8 de junio de 2021). La ONPE explica cuál es el proceso de observación de actas electorales. Canal N. <https://canaln.pe/actualidad/actualidad/onpe-explica-proceso-observacion-actas-electorales-n435881>
- Redacción Ojo. (21 de junio de 2021). Especialista en criptoanálisis: “Han falseado los resultados del voto popular” Arturo Arriarán. Ojo. <https://ojo.pe/politica/especialista-en-criptoanalisis-han-falseando-los-resultados-del-voto-popular-web-ojo-noticia/>
- Redacción RPP. (5 de junio de 2021). Elecciones 2021: ¿Por qué el padrón electoral incluye fallecidos y cómo se evitan suplantaciones? RPP Noticias. <https://rpp.pe/politica/elecciones/elecciones-2021-por-que-el-padron-electoral-incluye-fallecidos-y-como-se-evita-suplantaciones-noticia-1340648>

- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (8 de junio de 2020). RENIEC publica padrón inicial de elecciones generales 2021. Plataforma digital única del Estado peruano. <https://www.gob.pe/institucion/reniec/noticias/340846-reniec-publica-padrón-inicial-de-elecciones-generales-2021>
- Sunstein, C. R. (2018). #Republic: divided democracy in the age of social media. Princeton University Press.
- Tumes, L. (7 de junio de 2021). Es falso que se incluyeron personas fallecidas en el Padrón Electoral “para realizar fraude”, como indica viral. PerúCheck. <https://perucheck.pe/articles/verificadas/2021/06/07/es-falso-que-se-incluyeron-personas-fallecidas-en-el-padrón-electoral-para-realizar-fraude-como-indica-viral-298>
- Vega Franco, G. (2023). Desinformación y organismos electorales: Experiencias de la gestión del fenómeno en Chile, Colombia, Ecuador y Perú (1.a ed.). Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/46KUt5T>

CAPÍTULO 6

El combate a la desinformación y la construcción de confianza en los procesos electorales en República Dominicana

Román Andrés Jáquez Liranzo 



CAPÍTULO 6. EL COMBATE A LA DESINFORMACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA EN LOS PROCESOS ELECTORALES EN REPÚBLICA DOMINICANA

Román Andrés Jáquez Liranzo

1. Introducción

En la República Dominicana el sistema electoral está estructurado de manera desconcentrada, con dos órganos principales encargados de las atribuciones electorales. La Junta Central Electoral (JCE) gestiona administrativamente los comicios, mientras que el Tribunal Superior Electoral (TSE) tiene competencia para resolver los asuntos contenciosos electorales.

La Junta Central Electoral se fundó en 1923 a través de la Ley 35 del 8 de marzo, y concentra todas las funciones electorales. Posteriormente, en 2003, la Ley 02-03 modificó la norma electoral para aumentar el número de integrantes del órgano y separar sus funciones en una cámara administrativa de 3 miembros y una cámara contenciosa de 5 miembros, ambas dirigidas por un presidente. En 2010, con la promulgación de una nueva Constitución, se formalizó la separación de funciones electorales en dos órganos distintos.

El fundamento jurídico de la JCE se encuentra en los artículos 211 y siguientes de la Constitución dominicana. Estos artículos establecen que las elecciones serán organizadas, dirigidas y supervisadas por la Junta Central Electoral y las juntas electorales bajo su dependencia, garantizando la libertad, transparencia, equidad y objetividad de las elecciones. El artículo 212 define a la Junta Central Electoral como un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, encargado de organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y mecanismos de participación popular establecidos por la Constitución y las leyes. Además, la JCE tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia.

La Ley 20-23 Orgánica del Régimen Electoral, en su artículo 14, establece funciones adicionales para la Junta Central Electoral, y determina que sus atribuciones incluyen: (i) Organizar, fiscalizar y supervisar, conjuntamente con los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, el proceso interno para la escogencia de candidatos a cargos de elección popular, así como los mecanismos de participación popular establecidos en la Constitución; (ii) Custodiar, mantener y conservar el Registro Civil, asegurando la integridad de los registros de nacimientos, matrimonios y defunciones; (iii) Custodiar, mantener y conservar la cédula de identidad, documento esencial para la identificación de los ciudadanos; (iv) Inscribir a los ciudadanos y ciudadanas en el Registro Electoral, garantizando que todos los electores estén debidamente registrados para participar en los procesos electorales; y (v) otras funciones que dan cuenta de su autonomía funcional, financiera y presupuestaria para cumplir con sus responsabilidades y asegurar la independencia en sus decisiones y acciones.

La administración electoral dominicana cuenta con direcciones especializadas y dentro de estas se encuentra

la Dirección de Comunicaciones. En el marco de la XV Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) celebrada en Santo Domingo los días 1 y 2 de noviembre de 2021, el entonces presidente del Instituto Nacional Electoral (INE) de México, Lorenzo Córdova expresaba que, bajo el contexto actual, los “departamentos de comunicaciones de los órganos electorales eran igual o más importantes que aquellos con funciones técnicas propias de la organización de comicios”.

En el caso dominicano, atendiendo a la importancia de una comunicación activa y asertiva, la Dirección de Comunicaciones tiene entre sus principales objetivos el fortalecimiento de la imagen de la institución fomentando una buena relación con las organizaciones políticas, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil e informando de su accionar diario. De igual manera, garantizar que la ciudadanía esté debidamente informada sobre todos los aspectos vinculados a los procesos electorales y a la gestión del registro civil. Además, los órganos electorales tienen el deber de fomentar la participación de todas las personas en los procesos electorales, informando y sensibilizando sobre todos los aspectos del sistema electoral, las propuestas de las candidaturas y así garantizar el ejercicio de un voto informado, aspectos que se observan desde la comunicación estratégica de la institución.

2. Estrategias de la Junta Central Electoral para combatir la desinformación en las primarias de 2023 y elecciones de 2024

La desinformación ha sido un desafío creciente en los procesos electorales alrededor del mundo, y la República Dominicana no ha sido la excepción. De acuerdo con informes como *Global Digital Trends*, correspondiente a enero de 2023, la población digital es de más o menos

unos 4760 millones de personas que constantemente están compartiendo y recibiendo información en línea. Algunas de estas informaciones son textos, audios e imágenes creadas por la inteligencia artificial, y pueden ser utilizadas para campañas y propagandas diseñadas para interferir en las decisiones de las personas, inclusive en los procesos electorales.

Este fenómeno, preocupante en contextos electorales, puede poner en riesgo la legitimidad del proceso y sus resultados, así como la integridad de los actores involucrados. En ese sentido, la administración electoral dominicana elaboró un proyecto para identificar, disminuir y educar sobre la desinformación en los procesos electorales que tendría a su cargo durante 2023 y 2024 (primarias, elecciones municipales, legislativas y presidenciales). Dicho proyecto buscó educar a los actores del proceso sobre los efectos nocivos de la desinformación y dotarles de herramientas que les permitiera enfrentar y mitigar este fenómeno.

Para ello se elaboró un “manual” con 4 objetivos muy específicos: (i) difundir información oficial de la Junta Central Electoral, que pueda ser constatada por la ciudadanía; (ii) capacitar sobre los procesos de la Junta Central Electoral de manera que sean comprendidos por la ciudadanía; (iii) educar sobre el fenómeno de la desinformación, su propagación y su funcionamiento en general; y (iv) responder en tiempo oportuno y de acuerdo con las estrategias y protocolos establecidos, las desinformaciones que el personal de monitoreo, el de redes sociales y el centro de contacto reciban o registren como parte de sus funciones diarias.

2.1 Identificación de fases y temas críticos

A partir de la *Guía práctica para organizaciones y cuerpos electorales sobre cómo contrarrestar la desinformación electoral*, la JCE identificó 3 grandes bloques temporales de desinformación más comunes, como riesgos a la integridad

electoral. Cada uno de estos bloques incluye subtemas específicos que fueron objeto de monitoreo y respuesta.

a) Etapa preelectoral:

- padrón electoral,
- partidos y candidaturas,
- financiamiento de campañas,
- instrumento de votación y
- reglas de precampaña y campaña.

b) Etapa electoral:

- logística y material electoral,
- autoridades en cada local electoral,
- fiscalización de los partidos,
- orden en la jornada electoral,
- experiencia electoral y
- escrutinio *in situ*.

c) Fase poselectoral:

- procesamiento de información,
- difusión de resultados,
- conteo definitivo y
- denuncias.

En estas fases y temáticas observadas en los procesos de desinformación, se identificaron varios casos que son bien conocidos en el contexto electoral de la República Dominicana, y para los cuales se debía estar preparados a fin de abordarlos de manera eficaz.

- a) Ataques a la imparcialidad del órgano electoral:** acusaciones de presuntos fraudes perpetrados desde el organismo con el propósito de beneficiar a una organización política o candidatura en particular.

b) Ataques al padrón electoral el día de las elecciones: este tipo de desinformación se identificó a partir de varios escenarios comunes en nuestro contexto social, tomando en cuenta la estructura procedimental de la conformación del padrón, a saber: (i) Algunas personas han fallecido después del cierre del registro electoral. Como resultado, aunque sus familiares hayan completado el proceso correspondiente, no figuran como fallecidas en el padrón electoral del colegio electoral respectivo. Esto se debe a que el corte o cierre del padrón ocurre antes de que se pudieran registrar esos decesos. (ii) Otro escenario posible ocurre cuando un elector fallece antes del cierre del padrón electoral, pero el registro de su defunción se formaliza después de que dicho cierre ha tenido lugar; (iii) Los electores fallecidos que aún aparecen habilitados en el padrón electoral como consecuencia de que sus familiares no completaron el proceso de inscripción de defunción ante la oficialía civil correspondiente; (iv) electores que solicitaron cambios de domicilio electoral, pero tras revisar dichas solicitudes, se determinó que no eran procedentes. Estas personas deben votar en su colegio electoral original, pero el día del proceso pueden acudir a votar en el lugar donde habían solicitado el cambio. (v) Electores que decidieron inscribirse en el registro electoral del exterior para votar fuera del país, pero que, durante las elecciones presidenciales, en lugar de acudir a su colegio electoral en el extranjero, se dirigieron a votar al colegio que aparece en su cédula dentro el territorio nacional. Y (vi) de igual manera, hay electores que, sin haber completado el proceso de registro en el padrón del exterior, intentan votar en alguno de los colegios electorales habilitados fuera del país. Todos estos escenarios descritos podrían generar la reproducción de noticias falsas respecto

a supuestas irregularidades en la conformación del padrón electoral a los fines de hacer fraude, por lo que la administración electoral debe adelantarse para comunicar eficazmente sobre estas incidencias.

- c) **Desinformación sobre el documento utilizado para ejercer el voto:** a través de la resolución n.º 15/2022 el órgano de gestión electoral dominicano dispuso que la cédula de identidad y electoral tendría validez para votar en las elecciones de 2024 aun cuando se encontrase vencida, debido a que se estaría implementando un proyecto de renovación del documento a escala nacional que tendría como punto de partida una fecha posterior a los comicios. En ese sentido, esto podría ser usado como fuente de desinformación para hacer creer a la ciudadanía que no podrán votar si no la actualizan.
- d) **Desinformación sobre desorganización durante la jornada electoral:** esto considerando la costumbre de algunos actores que toman informaciones sobre ciertos disturbios acontecidos durante procesos anteriores para hacer creer a la población que durante la jornada se están desarrollando incidentes que afectan el desenvolvimiento del proceso electoral. Es importante destacar en este punto que esta es información que la administración electoral primero validaba con distintas autoridades antes de desmentirla en los medios de comunicación tradicionales y redes sociales.
- e) **Desinformación sobre boletas y urnas:** esta fase puede abarcar desde el traslado de los materiales electorales hacia los recintos días antes de la jornada, durante el proceso electoral al referirse a que alguna boleta fue marcada o incluso a la denuncia del robo de alguna urna cuando en verdad no ha ocurrido, y

hasta posterior a la conclusión de la jornada cuando se presentan denuncias de supuestas boletas encontradas en depósitos de basura ya marcadas en favor de alguna candidatura que no resultó ganadora en las elecciones.

- f) Desinformación sobre los resultados de la elección:** usualmente suelen compartirse resultados electorales que no son proyectados a través de los medios digitales institucionales, para dar a entender que el órgano electoral ha manipulado de alguna forma estos resultados, o se dan por resultados finales aquellos que son preliminares. En el pasado, incluso la OEA, a través de su *Guía de buenas prácticas* ha llamado la atención sobre este elemento con la recomendación de que la autoridad electoral realice la difusión constante y oportuna de los resultados para evitar confusión y prevenir conflictos sociales originados por la falta de información que puede ser reemplazada por noticias falsas.

2.2 Estrategias de acción y prevención

La JCE adoptó un enfoque multifacético para combatir la desinformación, centrado en la educación, la comunicación clara y la colaboración con actores clave. Por consiguiente, se implementaron varias iniciativas como la elaboración de boletines informativos o *newsletter* que eran compartidos con los medios de comunicación y, también, con los colaboradores de la institución sobre temas relacionados con la desinformación y con todos los detalles del proceso electoral de manera que sirvieran como multiplicadores de la información oficial emitida por la fuente oficial.

Dependiendo de la magnitud de la información falsa publicada e incluso de la fuente de la cual emana la noticia, se hizo necesario que la administración elaborara aclaratorias especiales de manera que, en esos casos, las aclaraciones

en comunicados oficiales se divulgaran a la empleomanía, medios de comunicación y en las redes sociales.

Al momento de elaborar esos comunicados se identificaron elementos que, dependiendo de la naturaleza del caso, debían ser incluidos. Algunos de estos puntos son los siguientes: (i) aclaración o desmentido contundente, que no deje lugar a las dudas; (ii) identificación precisa de aquello que se busca desmentir o aclarar, con la indicación de las fuentes responsables de la desinformación; (iii) aportar la información correcta, recordando siempre los recursos del órgano electoral que podían consultarse en caso de dudas; (iv) reforzamiento del mensaje de transparencia y de combate a la desinformación; (v) motivación a la ciudadanía para que participe en el combate a la desinformación; (vi) una mención -cuando el caso lo ameritara- de las posibles sanciones que podían imponérseles a quienes eran responsables de difundir informaciones falsas; (vii) informar las decisiones del órgano que hayan impactado directamente sobre el tema del cual se emitieran las informaciones falsas.

A modo de ejemplo, un escenario: información sobre la imposibilidad de votar con la cédula de identidad y electoral vencida.

La Junta Central Electoral informa que sí podrás votar con la Cédula de Identidad y Electoral, aunque esta tenga una fecha de vencimiento anterior o cercana a la fecha de las elecciones. Mediante la resolución 17 del 2022 la JCE extendió la vigencia de este formato. El proceso de renovación se informará oportunamente por los canales oficiales de la Junta Central Electoral.

La Cédula de Identidad y Electoral tendrá validez para todos los procesos hasta tanto la Junta Central Electoral no inicie el proceso de renovación luego de las #EleccionesRD2024

¡Antes de compartir una información, verifica en las fuentes oficiales, dile no a la desinformación!

Un segundo escenario, sobre una supuesta autorización para que se difundieran encuestas a boca de urna.

La Junta Central Electoral desmiente que haya autorizado a empresas encuestadoras a realizar estudios a boca de urna en nombre de la institución durante el desarrollo de las elecciones municipales de este domingo 18 de febrero.

¡Cuidado con las noticias falsas! Las informaciones oficiales serán difundidas por la JCE como organizadores y árbitros de este proceso a través de sus canales institucionales, específicamente su página web y sus redes sociales.

La Junta Central Electoral desmiente que haya autorizado a empresas encuestadoras a realizar estudios a boca de urna en nombre de la institución durante el desarrollo de las elecciones presidenciales, senatoriales y de diputaciones de este domingo 19 de mayo.

¡Cuidado con las noticias falsas! Las informaciones oficiales serán difundidas por la JCE como organizadores y árbitros de este proceso a través de sus canales institucionales, específicamente su página web y sus redes sociales.

De acuerdo al art. 216, párrafo III de la Ley 20-23 de Régimen Electoral, las encuestas o sondeos a boca de urna deberán realizarse de manera tal que no violen ni vulneren el derecho y deber, relativo al secreto del voto establecido en esta ley.

Por otra parte, se creó un *podcast* institucional mediante el cual el órgano explicó detalles de los comicios, cuyos capítulos fueron subidos a las redes sociales en el tiempo y la forma que la Dirección de Comunicaciones estimó conveniente, considerando elementos como las horas en que las redes sociales tuvieran mayor actividad y así lograr un alcance más abarcador. Además, diversos directores de la institución participaron en programas televisivos y de radio, en los cuales se transmitía un mensaje unificado que orientara a la población sobre el montaje del proceso.

La preparación y ejecución de campañas educativas y motivacionales a través de las redes sociales fue también una estrategia de gran relevancia mediante la cual se abordaban las etapas del proceso electoral, desde la selección de candidatos hasta el proceso electoral y también sobre el fenómeno de la desinformación y la importancia de constatar y verificar informaciones con la fuente primaria enfatizando en que dicha fuente era única y exclusivamente la Junta Central Electoral.

Además de las acciones anteriormente indicadas, para asegurar un éxito incontestable del proyecto, se hacía necesario tomar ciertas acciones previas al proceso relacionadas con la firma de compromisos con las diversas organizaciones políticas con personalidad jurídica reconocidas por la autoridad administrativa electoral; y, por lo tanto, con derecho a participar en las elecciones para que asumieran responsabilidad sobre el tema y actuaran de manera proactiva educando y capacitando a sus militantes, dirigentes y simpatizantes sobre la problemática de las noticias falsas.

Adicionalmente, se tornó indispensable una cooperación horizontal con integrantes de la sociedad civil y medios de comunicación para la detección y combate a los bulos, por medio del ofrecimiento de un contacto directo y permanente con la institución de manera que pudieran validar las informaciones sospechosas antes de ser difundidas a la población. Para ello, también, se procuró una actualización constante del Portal de Transparencia Institucional donde se subían todas las informaciones, por más mínimas que parecieran, sobre el proceso electoral.

Dos acuerdos importantes se llegaron a firmar en el plano internacional con el objetivo de combatir la desinformación. Por una parte, el órgano firmó un acuerdo en el año preelectoral con el Tribunal Electoral de Panamá para hacer

un intercambio de experiencias en el tema y dar a conocer las diversas herramientas que ha utilizado dicha institución como campañas preventivas y acuerdos con las empresas que dirigen las redes sociales masivas. Es en ese sentido que, a través de la Dirección de Comunicaciones de la institución se logró un acuerdo con META, a fin de contrarrestar las informaciones falsas publicadas en sus redes sociales como Facebook e Instagram y los mensajes masivos o *broadcast* en WhatsApp.

La Junta Central Electoral, en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), realizó un ciclo de webinarios titulado “Libertad de expresión y procesos electorales”. Este programa estuvo dirigido a periodistas, operadores electorales y activistas de la sociedad civil con el objetivo de proporcionar herramientas para promover la libertad de expresión en el contexto de los procesos electorales. Los temas incluían el nuevo paradigma informativo, la cobertura electoral y la lucha contra la desinformación, con la participación de expertos nacionales e internacionales¹. Además, en colaboración con el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Organización de Estados Americanos (OEA), se impartió el taller titulado “Fortalecimiento de las capacidades de la Junta Central Electoral en el combate a la desinformación”. El objetivo fue proporcionar al personal de diversas áreas del órgano electoral herramientas efectivas para enfrentar y contrarrestar la desinformación durante el proceso electoral de 2024, y fortalecer así sus capacidades para garantizar la integridad de las elecciones.

El 26 de marzo de 2024, se firmó un acuerdo con la Universidad Complutense de Madrid para recibir consultoría en la lucha

¹ El ciclo se realizó los días 4, 11 y 18 de abril de 2024.

contra la desinformación en los procesos electorales de 2024². Como parte de ese acuerdo, se creó un “War-Room” o salón de crisis, donde se monitorearon y gestionaron incidentes e informaciones falsas durante las elecciones presidenciales y congresuales. En este espacio participó el pleno de la JCE junto a los(as) directores(as) de las direcciones de Elecciones, Informática, Coordinación de Juntas Electorales, Relaciones Internacionales, Comunicaciones, Seguridad Civil y el representante de la Policía Militar Electoral.

3. Normativa contra la desinformación y contexto electoral en el que se ha combatido

República Dominicana cuenta con escasa o nula regulación normativa sobre la desinformación, especialmente en contextos electorales. Los protocolos estandarizados para combatirla fueron diseñados por la administración electoral a partir de 2020, así como el *fact-checking* y los mecanismos para establecer un registro de noticias falsas, donde se enlisten los propagadores identificados, y que se pretende que funcione como un mecanismo disuasivo. Es decir, el combate a la desinformación como estrategia institucional estructurada es relativamente reciente; sin embargo, esto no está acompañado de una normativa robusta que prevea y sancione la desinformación, pese a que, como afirma Sinan Aral (2022), profesor del *MIT Sloan School of Management*, se ha descubierto que la falsedad se difunde significativamente más lejos, más rápido, más profunda y ampliamente que la verdad, en todas las categorías de información y, en muchos casos, en un orden de magnitud.

Según el Latinobarómetro de 2023, la República Dominicana ha visto una disminución en el apoyo a la democracia, que ha caído del 50% en 2020 al 48% en 2023. Este leve retroceso en

² En este proceso la Universidad Complutense de Madrid estuvo representada por Rafael Rubio, director del Grupo de Investigación sobre Tecnología y Democracia.

la consolidación democrática se acompaña de un aumento en la inclinación hacia el autoritarismo, que pasó del 13% al 21%, y de la indiferencia hacia el tipo de régimen, que subió del 25% al 27%. A pesar de esto, el país sigue entre aquellos con un apoyo significativo a la democracia en comparación con otros de la región. En cuanto a la participación política a través de redes sociales, un 43% de los dominicanos afirma que estas les permiten involucrarse en la política, lo que subraya el creciente rol de las plataformas digitales en la construcción de ideales democráticos.

Las redes sociales se han expandido en todo el mundo como canales para la viralización de bulos, y República Dominicana, con una población de 10 771 504 habitantes y una edad media de 28,15 años, según la proyección de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), no es la excepción. Paradójicamente, como hemos subrayado, estas redes son también una fuente principal de información para la ciudadanía. El 48,6% de los encuestados por *Acento*, periódico digital del país, afirmó que se informaba sobre asuntos políticos a través de las redes sociales.

Por tanto, se puede afirmar que un porcentaje significativo está expuesto a bulos, noticias falsas, *spam* o *trolls* a través de las redes sociales, situación que se intensifica durante los procesos electorales. Esto hace ineludible contar con estrategias de comunicación efectiva, transparencia, mecanismos para contrarrestar la desinformación y habilitar plataformas de *fact-checking*.

Al respecto, la Junta Central Electoral diseñó una guía contra la desinformación en los procesos electorales; estrategias de información constante; transparencia en todos los rubros de actuación del órgano de gestión electoral y la creación de la plataforma de *fact checking*. Hasta ahora, República Dominicana cuenta con la Nortic E1: 2018 que regula las redes sociales para los organismos gubernamentales, pero

no existe un marco regulador general, máxime considerando que la JCE, al ser un órgano constitucional autónomo y ubicarse en el vértice del poder, no se encuentra permeada por las directrices políticas o fiscalización orgánica de la Administración pública central.

Hubo, sin embargo, intentos de mitigar los efectos de los mensajes negativos en las redes sociales durante las campañas electorales, específicamente en el ámbito electoral, instituido en el artículo 44, numeral 6 de la Ley 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. Esta disposición fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional (TC) dominicano (sentencia TC/0092/19) al referirse a mensajes negativos en lugar de falsos. El TC hizo una distinción conceptual entre campañas negativas y campañas falsas, y especificó que si bien las redes sociales constituyen un soporte para la democracia y promueven una nueva forma de hacer política, también fomentan campañas sucias. Estas son distintas a las campañas negativas, ya que las campañas sucias obedecen a una estrategia que ataca al adversario con informaciones falsas, injuriosas, difamatorias o insultantes con el fin de afectar la voluntad del elector. Por ello, a juicio del Tribunal Constitucional, la disposición legal atacada en la inconstitucionalidad, lejos de solucionar el problema, se aparta de los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, dado que limita la libertad de expresión, y carece de una tipicidad normativa adecuada en tanto el legislador debió tipificar la campaña sucia, no la negativa, pues esta última es permitida en todo Estado social, democrático y de derecho.

Por motivos similares, fue declarado inconstitucional (sentencia TC/0348/19) el artículo 284, numeral 18 de la Ley 15-19 Orgánica de Régimen Electoral, que establecía sanciones penales de tres (3) a diez (10) años de prisión

para quienes financien, elaboren, promuevan o difundan por medios impresos, electrónicos o digitales, campañas falsas, denigrantes, difamatorias o injuriosas contra el honor o la intimidad de candidaturas o del personal de las candidaturas internas u oficiales de partidos, movimientos o agrupaciones participantes en los procesos electorales, por vulnerar el derecho a la libertad de expresión.

Hasta el momento, solo la Ley General de Telecomunicaciones, del año 1998, dispone en su artículo 106 que constituyen faltas graves la emisión de señales de identificación falsas o engañosas, y sanciona tal conducta con una simple multa. Esto produce que una multiplicidad de conductas y omisiones sean tratadas con el mismo rigor, sin que los casos puedan contextualizarse según el daño que ocasionan o en función de proteger en mayor o menor medida ciertos bienes jurídicos. Como consecuencia, todas las conductas entran bajo un mismo supuesto normativo, cuya sanción no distingue objeto, sujeto, reincidencia ni bienes jurídicos por tutelar. Esto sin tomar en cuenta aquellas conductas que podrían ser consideradas antijurídicas, pero que no están prohibidas ni sancionadas, lo que deja al perpetrador sin ninguna consecuencia.

Lo anterior evidencia que, como se ha insistido, la República Dominicana carece de un marco jurídico adecuado o de un régimen de consecuencias relacionadas con la divulgación de noticias falsas, sobre todo a través de redes sociales en el ámbito político-electoral. Los intentos legislativos al respecto fueron declarados inconstitucionales por apartarse de los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, con la consecuente limitación de la libertad de expresión sin una debida tipicidad normativa. Consideramos que la regulación no debe menoscabar el derecho a la libertad de expresión, por lo que cualquier limitación debe ser proporcional al bien jurídico que se pretende proteger, sin invadir la esencia de este

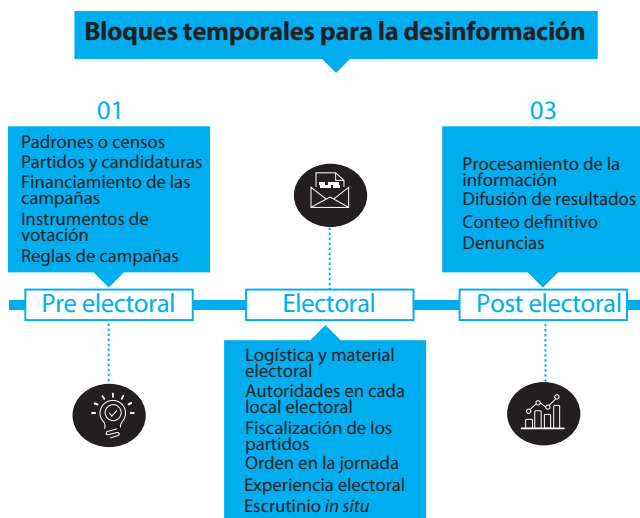
derecho ni constituir censura previa. Por ahora, es necesario enfrentar la desinformación desde la estructura institucional de la Junta Central Electoral -como lo hemos hecho- sin dejar de lado la promoción de un marco normativo adecuado que regule este fenómeno en el contexto electoral.

Dado que la desinformación estará presente donde falte información sobre la integridad electoral, es necesario anticiparse en los tres grandes momentos del ciclo de votación. Para ello, es importante estar atento a cualquier cambio normativo que pueda ser utilizado para desinformar, así como a los temores o dudas que candidaturas o líderes sociales hayan expresado públicamente.

Debido a la velocidad con la que se reproducen y diseminan los mensajes, la ausencia de información de calidad puede ser fácilmente reemplazada por información falsa. Como se mencionó antes, las denuncias sobre la calidad de los instrumentos de votación, la confección de los padrones, la validez de los votos y los documentos permitidos para votar son siempre temas de debate en una elección, tal como se ilustra en la figura 1.

Figura 1

Bloques temporales para la desinformación



Nota. Guía práctica para las organizaciones y cuerpos electorales “Como contrarrestar la desinformación electoral” (ONU y UNESCO, 2022, p. 21).

3.1 Desinformación en los procesos electorales de 2020 y 2024

Las elecciones dominicanas de 2020 supusieron, en los tres bloques temporales para la desinformación, desafíos importantes para la gestión y administración electoral. Las autoridades dominicanas organizaron 4 procesos eleccionarios entre las primarias simultáneas de octubre de 2019, las elecciones municipales de febrero (suspendidas), elecciones municipales de marzo de 2020 y presidenciales, senatoriales y de diputaciones de julio de 2020. El periodo preelectoral y electoral estuvo marcado por diferentes factores, a saber:

- Tras las elecciones generales de 2016, se inició un proceso de reforma electoral que se materializó a través de dos leyes: la Ley 33-18 sobre Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, promulgada en agosto de 2018 y la Ley 15-19 Orgánica de Régimen Electoral, sancionada en febrero de 2019.
- Se desarrollaron procesos de primarias simultáneas en octubre de 2019, cuyos resultados fueron impugnados, y se manifestaron inconformidades con la utilización del voto automatizado que se emplearía para las elecciones generales municipales de febrero de 2020.
- Las elecciones municipales estaban originalmente programadas para el 16 de febrero de 2020, como establece la Constitución. Sin embargo, fueron suspendidas por fallos en el software de los equipos del voto automatizado.
- Las elecciones municipales del 16 de febrero, que habían sido suspendidas, se celebraron en marzo de 2020, a menos de un mes después de la suspensión, en medio de la pandemia causada por SARS-CoV-2.
- Se celebraron elecciones generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones en julio, tras ser pospuestas en mayo debido a la pandemia por SARS-CoV-2.

El nuevo marco legal representaba un reto, no solo por la proximidad entre su entrada en vigor y el desarrollo del proceso electoral en el que se implementarían sus disposiciones, sino también por la necesidad de una esquematización y estructuración distintas de las prácticas logísticas, la reglamentación, la administración y la judicialización electoral. Además, las contradicciones contenidas en la ley provocaban incertidumbre, sumadas a las constantes declaratorias de inconstitucionalidad

pronunciadas por el Tribunal Constitucional dominicano durante el proceso electoral. Esto se tradujo, en la práctica, en principios o normas incongruentes que generaron inseguridad jurídica entre los actores, que perjudicaron la integridad del proceso y los principios constitucionales de elecciones libres, equitativas y transparentes, lo que produjo falta de certeza normativa y constituyó un nicho para la desinformación.

Las organizaciones políticas experimentaron incertidumbre, a raíz del nuevo marco legal, sobre temas medulares del sistema electoral, tales como:

- La proporción de género y su alcance (a nivel nacional o por demarcación territorial plurinominal).
- El porcentaje para las reservas de listas de candidaturas.
- El plazo para el depósito de las listas de candidaturas.
- Los criterios para la pérdida de personalidad jurídica de las organizaciones políticas.
- El voto de arrastre en diputaciones y senadurías.
- Los criterios para el orden de las candidaturas en las listas postuladas por las organizaciones políticas.
- El voto preferencial a nivel municipal para las candidaturas de regidurías y vocalías, que se aplicaría en 2020.
- El transfuguismo electoral.

Además, próximo a la jornada electoral de las elecciones presidenciales, senatoriales y de diputaciones, el Tribunal Superior Electoral revocó actuaciones de la JCE respecto al horario de votación y criterios para la acreditación de delegados en los colegios electorales por parte de organizaciones políticas, lo que generó que se modificaran resoluciones en horas previas a la elección.

Si bien la Constitución le otorga al Tribunal Superior Electoral la máxima autoridad de lo contencioso electoral, esa atribución, sin embargo, se vio disminuida por vía de una interpretación en exceso restrictiva de sus competencias legalmente establecidas. En este sentido, el Tribunal Constitucional reiteradamente falló y sostuvo que la revisión de los actos administrativos de la JCE le compete al Tribunal Superior Administrativo (TSA), con lo que desconoció el hecho de que los actos de la Junta son formalmente administrativos, pero materialmente electorales. Tal fragmentación en la jurisdicción electoral generaba incertidumbre jurídica y confundía a los actores políticos, que no siempre tenían claridad en torno a cuál instancia era la competente para conocer de determinada disputa. La interpretación también dificultaba garantizar una justicia oportuna, en vista de que la jurisdicción contencioso-administrativa no está diseñada para operar dentro del calendario electoral.

A propósito, el criterio para determinar el orden en las boletas fue objeto de intensa contención tanto en las elecciones municipales como en las presidenciales, senatoriales y de diputaciones ante el TSA. En resumen, existía confusión sobre si el cálculo debía realizarse con base en los resultados obtenidos en el nivel presidencial o en los tres niveles de elección (presidencial, congresual y municipal). Una sucesión de decisiones administrativas y judiciales ocasionó que se cambiara el lugar en la boleta de algunos partidos varias veces entre diciembre de 2019 y mayo de 2020, lo que ocasionó incertidumbre jurídica y lesionó a los partidos que invirtieron recursos promocionándose en un lugar distinto al que eventualmente ocuparon en la boleta³.

³ Resuelto en definitiva por el Tribunal Superior Administrativo en sentencia 0030-03-2020-SS-SEN-00090.

También, por sentencias del Tribunal Constitucional, se expulsaron del ordenamiento jurídico electoral varias disposiciones, entre ellas una que establecía un tiempo mínimo de militancia de los afiliados y afiliadas a una organización política para ser postulados por esta (artículo 49 numeral 3 Ley 33-18, sentencia TC/0441/19); una disposición inconstitucional con la prohibición para que agrupaciones y movimientos políticos puedan aliarse entre sí o con organizaciones políticas (TC/0037/20); modificación de las reglas de la precampaña (TC/0092/19); modificación de la normativa sobre el modo de registro o padrón para la selección de candidatos (TC/0214/19); modificación de reglas sobre desafiliación automática (TC/0441/19). Todo ello sin contar con los mecanismos para la regulación de la desinformación.

Sobre los bloques temporales para la desinformación, se presentan en la tabla 1 los bulos e informaciones falsas que circularon durante el periodo electoral de cara a las elecciones presidenciales, senatoriales, de diputaciones y municipales de 2020, desmentidos por la autoridad electoral.

Tabla 1

Desinformación difundida en redes, elecciones 2020 de República Dominicana

Tipología de bulos	Argumentos y ejemplos que se utilizan para su viralización
Declaraciones falsas o descontextualizadas	<ul style="list-style-type: none"> • Irregularidades en los trabajos de logística electoral. • Falta de boletas en los colegios electorales. • Anomalías en el crecimiento del padrón electoral. • Supuestos cambios de domicilio.

Continúa

Tipología de bulos	Argumentos y ejemplos que se utilizan para su viralización
Hechos falsos	<ul style="list-style-type: none"> • Junta Central Electoral decide convocar a elecciones municipales para el domingo 23 de febrero de 2024. • Réplica de urnas para sustituirlas en la Junta Central Electoral luego de la votación. • Suspensión de las elecciones generales municipales de marzo para evitar el contagio y propagación del coronavirus. • La Junta Central Electoral no atiende a voluntarios para integrar colegios electorales para poner a su gente. • Diferencia entre la información de colegios y recintos que aparecen en #Verificate y los padrones impresos.
Falsas promesas endilgadas al órgano electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Junta Central Electoral regalará canasta con finas bebidas como el Don Perignon.
Fraude electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Irregularidades en los equipos del voto automatizado utilizados en las primarias simultáneas y en las líneas telefónicas que transmitieron los resultados del proceso. • Acusación contra el ente electoral de haber suspendido la votación para impedir que partidos opositores aseguraran sus curules en los comicios locales.
Informaciones falsas o descontextualizadas	<ul style="list-style-type: none"> • Los equipos del voto automatizado sufrieron daños en el incendio ocurrido en una nave de la Junta Central Electoral. • Robo de llaves criptográficas (llaves secretas o passwords). • Líneas que se usaron para transmitir el día de las elecciones primarias simultáneas habían sido perturbadas.

Nota. Elaboración a partir de comunicados emitidos por la Junta Central Electoral en el proceso electoral de 2020.

El órgano de gestión electoral desmentía las informaciones a través de las redes sociales y por medio de comunicados que colgaba en su página web. En los casos en los que se identificaba al propagador de la información, se utilizaba en imagen la información difundida y se le colocaba la leyenda "FALSO"; sin embargo, no se verifica una estrategia coordinada para encontrar la información, pues en ocasiones se establecía en el comunicado "falso" o "se desmiente", cuando lo ideal es que cualquier información que se desmienta se haga con un mismo formato. También se elaboraron videos pedagógicos de "Cómo identificar noticias falsas para las elecciones extraordinarias municipales del 15 de marzo de 2020", en las que se especificaba que (i) se debe estudiar la fuente, (ii) revisar el autor, (iii) confrontar las informaciones y (iv) informarse a través de fuentes oficiales del órgano de gestión electoral.

La experiencia del proceso electoral de 2020 fue un desafío significativo para la administración electoral, marcado por una serie de factores que generaron complejidades en su gestión. En primer lugar, los cambios normativos constantes, las declaratorias de inconstitucionalidad y la suspensión de elecciones crearon un clima de incertidumbre que afectó la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral. El marco regulatorio resultó ser insuficiente o ambiguo, lo que, combinado con la desinformación y la indeterminación de preceptos legales elementales, complicó aún más el contexto electoral.

Ante esta realidad, la administración electoral entendió la necesidad de desarrollar una política estructurada para contrarrestar la desinformación. Es fundamental reconocer que la desinformación no es solo un fenómeno que debe ser combatido de manera reactiva, es decir, en respuesta a la aparición de noticias falsas o bulos, sino que también requiere una estrategia activa. Esto implica la difusión constante de información actualizada que prevenga la propagación de

noticias erróneas y reduzca la incertidumbre sobre aspectos elementales del proceso electoral.

Además, contar con un marco normativo claro y preventivo es tangencial, especialmente en el ámbito electoral. Por ello la JCE, haciendo uso de su facultad de iniciativa legislativa, propuso una modificación integral del sistema electoral. Esta propuesta culminó en la promulgación de la Ley 20-23 Orgánica del Régimen Electoral, que abordó muchas de las incertidumbres generadas por la falta de claridad normativa en 2020. Este cuerpo legal no solo proporcionó un marco más definido, sino que también estableció un hito al esclarecer las competencias del Tribunal Superior Electoral, y determinó que su poder jurisdiccional se extiende al control de la legalidad de los actos administrativos electorales emitidos por la JCE, distinto a los criterios sostenidos por el Tribunal Constitucional respecto a tal competencia.

Sin embargo, persistieron dos aspectos que debieron ser aclarados por la administración electoral tras la promulgación de la Ley 20-23: (i) el alcance de las reservas de listas de candidaturas y los límites de las alianzas y coaliciones electorales, así como (ii) la aplicación de la proporción de género. Estos temas fueron abordados por la administración electoral a través de resoluciones emitidas más de un año antes del proceso electoral, lo que permitió brindar claridad anticipada sobre asuntos que habían sido controvertidos o que tenían el potencial de convertirse en tales.

La experiencia de 2020 no solo puso de manifiesto las debilidades del sistema electoral, sino que también sirvió como catalizador para implementar mejoras necesarias de cara a los procesos electorales de 2024. La creación de un marco normativo más claro y una estrategia de comunicación proactiva fueron pasos fundamentales para fortalecer la confianza en el proceso electoral y asegurar su integridad en el futuro.

Tabla 2

Desinformación difundida en redes, elecciones 2024 en República Dominicana

Tipología de bulos	Argumentos y ejemplos que se utilizan para su viralización
Declaraciones falsas o descontextualizadas	<ul style="list-style-type: none"> • Autorización a empresas encuestadoras para realizar estudios a boca de urna. • Traslado de recintos en el Distrito Nacional. • Todos los que participen en las primarias abiertas del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) el 6 de octubre quedarán automáticamente empadronados en dicho partido.
Hechos falsos	<ul style="list-style-type: none"> • Junta Central Electoral decidió extender el plazo para el depósito de las candidaturas municipales debido al fenómeno atmosférico que afectó a República Dominicana. • Reclutamiento de personal para conformar los colegios electorales después de concluido el plazo correspondiente a dicho trámite. • Proceso de divulgación de resultados a nivel presidencial en el exterior antes de la emisión de resultados nacionales. • Divulgación de resultados en territorio local antes de la hora prevista por la JCE, esto es, 8:30 p. m. • Retraso en el inicio del proceso de votación.
Fraude electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Los equipos permiten escanear cualquier documento y no solo las relaciones de votación, lo que indica la vulnerabilidad del equipo y lo fácil que es hacer fraude.

Continúa

Tipología de bulos	Argumentos y ejemplos que se utilizan para su viralización
Informaciones falsas o descontextualizadas	<ul style="list-style-type: none"> • La Policía Militar Electoral estará a cargo de los coordinadores representantes de las organizaciones políticas. • Junta Central Electoral declara que es inadmisibile la decisión del TSE que modifica la lista partidaria de una organización política por incumplir la proporción de género. • Para las elecciones primarias se requiere el entintado del dedo para las votaciones.

Nota. Elaboración a partir de comunicados emitidos por la Junta Central Electoral en el proceso electoral de 2024.

Como se vio en la tabla 2, la administración electoral se enfrentó a una variedad de bulos y desinformación durante el proceso electoral, lo que puso en evidencia que las estrategias institucionales sirvieron para combatir activamente este fenómeno. Entre los distintos tipos de bulos, se identificaron declaraciones falsas o descontextualizadas, como la supuesta autorización a empresas encuestadoras para realizar estudios a boca de urna o el rumor de que todos los participantes en las primarias abiertas del PLD quedarían automáticamente empadronados en el partido, aun cuando esa organización política ni siquiera celebró elecciones primarias en 2023, sino que llevó a cabo otros procesos de selección interna. También se difundieron hechos falsos, como la afirmación de que la Junta Central Electoral había decidido extender el plazo para el depósito de candidaturas debido a un fenómeno atmosférico, o que se había reclutado personal para conformar los colegios electorales después de que el plazo había concluido. Estos mensajes confusos y/o erróneos pueden influir en la percepción pública, generar desconfianza en el sistema y crear una atmósfera de incertidumbre que provoque desestabilización del proceso electoral.

Asimismo, aunque no hubo una endilgación directa al órgano electoral de fraude, en las pruebas se hicieron afirmaciones de que los equipos permitían escanear cualquier documento, lo que sugería vulnerabilidades en el sistema. Esto fue abordado oportunamente por la Junta Central Electoral que, en reunión con las organizaciones políticas, trató todas las preocupaciones del equipo técnico de estas organizaciones y las sugerencias realizadas por organismos internacionales en relación con las auditorías hechas por sus técnicos a solicitud de la propia Junta. Con este accionar, no solo se mitigó la percepción de vulnerabilidad del sistema, sino que también se brindaron garantías de su fiabilidad y se explicaron los hallazgos y mejoras realizadas en el *software* e incluso en los elementos del *hardware* del equipo.

Como se aprecia, la administración electoral tomó medidas para mitigar estos bulos, comprendiendo que la desinformación no solo se combate de manera reactiva, sino que también requiere un enfoque proactivo. Esto incluye la divulgación constante de información precisa y clara sobre el proceso electoral y la creación de un marco normativo que respalde la transparencia y la confianza en el sistema, a fin de generar predictibilidad normativa. Al abordar las distintas tipologías de bulos y proporcionar claridad sobre los procedimientos electorales, se fortaleció la integridad del proceso y se garantizó que la ciudadanía cuente con la información adecuada para ejercer su derecho al voto de manera informada y responsable.

Cabe señalar que la estrategia no se limitó a aclarar que las noticias que circulaban eran falsas y a desmentirlas, sino a proporcionar un adecuado contexto informativo, dependiendo de la noticia por desmentir y su incidencia en el proceso. En algunos casos se utilizaron comunicados y artículos, mientras que en otros se indicaba la falsedad a través de redes sociales y medios oficiales de la Junta Central Electoral. También, se realizaron capacitaciones a periodistas

con la finalidad de desarrollar las competencias para analizar el funcionamiento de la administración electoral y el componente contencioso, en las cuales se destacaron los aspectos más relevantes para los medios de comunicación del país.

Otra muestra del interés de la JCE en enfrentar la desinformación fue la citada firma de un acuerdo de colaboración con la Universidad Complutense de Madrid a fin de contar con una consultoría para la asesoría de la desinformación en los procesos electorales de 2024, con el propósito de elaborar una estrategia integral de comunicación que ayudase a mitigar los efectos nocivos que la desinformación podría generar en los resultados de las elecciones generales ordinarias, que incluyeron las elecciones presidenciales y congresuales del 19 de mayo de 2024.

4. Reflexión final

Los avances en el combate a la desinformación durante el proceso electoral dominicano han sido significativos, gracias a la implementación de estrategias proactivas por parte de la Junta Central Electoral, que incluyeron la divulgación de información precisa y contextualizada a través de diversos canales. Esto no solo ayudó a mitigar la percepción de vulnerabilidad en el sistema electoral, sino que también brindó garantías sobre su fiabilidad. Sin embargo, persisten retos importantes, como la necesidad de mantener una comunicación constante y efectiva para contrarrestar la desinformación en tiempo real y el establecimiento de un marco normativo que tipifique y sancione la desinformación en el contexto electoral. Además, se debe seguir trabajando en la educación cívica de la ciudadanía para fomentar un consumo crítico de la información y así fortalecer la confianza en el proceso democrático.

5. Referencias

- Aral, S. (15 de enero de 2022). En Fake News Made in RD. A propósito de Faride Raful, "Esto no es radio"; José María Cabral y El Alfa. <https://acento.com.do/politica/fake-news-made-in-rd-9023848.html>
- Código de buenas prácticas en materia de desinformación de 2022.* <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/code-practice-disinformation>
- Corporación Latinobarómetro (2023). *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina.* <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Elecciones y Democracia en la Era Digital, una iniciativa de la Fundación Kofi Annan. <https://www.kofiannanfoundation.org/wp-content/uploads/2024/04/Kofi-Annan-Commission-on-Elections-and-Democracy-in-the-Digital-Age-informe-es.pdf>
- Junta Central Electoral de República Dominicana. <https://jce.gob.do/>
- Observatorio Interamericano para el combate a la desinformación electoral. <https://observatorio.onpe.gob.pe/nosotros/>
- Organización de los Estados Americanos (2017). Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y noticias falsas (Fake News), desinformación y propaganda. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2>
- Organización de los Estados Americanos (2020). Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y elecciones en la era digital. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1174&IID=2>
- Organización de Estados Americanos (2021). Declaración conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública y la libertad de expresión. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1214&IID=2>

Programa contra la desinformación Brasil, caso puntual elecciones 2020. <https://international.tse.jus.br/es/desinformacion-y-fake-news/programa-de-combate-a-la-desinformacion>

Programa permanente de Brasil, establecido para el 2022. <https://international.tse.jus.br/es/desinformacion-y-fake-news/programa-permanente-de-lucha-contr-la-desinformacion-en-el-marco-de-la-justicia-electoral-de-brasil-plan-estrategico-elecciones-2022>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*. https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VF.pdf

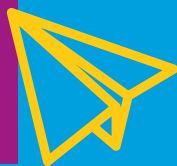
Tribunal Electoral de Panamá. *Pacto ético digital en Panamá*. <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/publicaciones/pacto-etico-digital/>

Tribunal Superior Electoral de República Dominicana. <https://tse.do/>

En la región latinoamericana, procesos electorales recientes han mostrado los efectos perjudiciales de las prácticas de desinformación. Las experiencias de varios organismos electorales han encendido las alarmas sobre la fragilidad de la confianza ciudadana, y la importancia de asegurar la credibilidad en el sistema electoral, en el “árbitro” de la contienda y en los resultados electorales como fruto del ejercicio democrático.

¿Cómo pueden enfrentar los organismos electorales las corrientes de desinformación que han penetrado, cada vez con mayor sofisticación tecnológica, los espacios de comunicación de la ciudadanía? ¿Qué políticas y acciones pueden desarrollarse para enfrentar estos comportamientos y preservar la integridad del proceso electoral?

Este libro procura, a partir de la experiencia de cinco organismos electorales latinoamericanos, mostrar las rutas tomadas por estos para enfrentar los fenómenos de la desinformación y fortalecer la confianza ciudadana en el sistema y la institucionalidad electoral.



ISBN: 978-9930-521-90-8



San José, Costa Rica. Costado oeste del parque Nacional, calle 15, avenidas 1 y 3. Apartado 2163-1000.

Tel. (506) 2287-5436 / 5437 • Fax. (506) 2287-5612

Correo: ifed@tse.go.cr • www.tse.go.cr