

**RESEÑA DEL LIBRO: LA REGULACIÓN DE LAS CAMPAÑAS
ELECTORALES EN LA ERA DIGITAL. DESINFORMACIÓN Y
MICROSEGMENTACIÓN EN LAS REDES SOCIALES CON FINES
ELECTORALES, DE ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ, 2021**

Por

ANA CLAUDIA SANTANO ¹
Doctora y maestra en Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad de Salamanca

Revistas@iustel.com

Revista General de Derecho Constitucional 35 (2021)

El libro “La Regulación de las Campañas Electorales en la Era Digital” escrito por Óscar Sánchez Muñoz de la Universidad de Valladolid y publicado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, aborda una de las problemáticas más contemporáneas que existe, en un momento en el que todavía se buscan soluciones para el tema del uso de herramientas digitales en la política y sus consecuencias en las sociedades. El libro cuenta con aproximadamente 350 páginas organizadas en 4 capítulos, exponiendo una muy detallada investigación del autor, que demuestra su esfuerzo en la búsqueda de respuestas, tanto las ya existentes – con sus debidas observaciones sobre cada una de ellas – hacia las que todavía están por descubrir, siendo este libro un llamado académico para que se pueda pensar en la cuestión desde sus más distintas dimensiones.

El tema central de la obra es, como se ha dicho, el uso de herramientas digitales para fines políticos, mayormente electorales (aunque el autor no excluye el primero), considerando que dichos mecanismos pueden estar afectando el principio de la igualdad de oportunidades entre los competidores electorales, tema este trabajado en la tesis doctoral del autor y publicada por la misma editorial, en 2007.² A partir de la inserción de

¹ Profesora del programa de posgrado en Derechos Fundamentales y Democracia, del Centro Universitario Autónomo de Brasil, UniBrasil, en Curitiba, Paraná. Estancia postdoctoral en la Universidad Externado, de Colombia y en la PUCPR, Brasil. Profesora de derecho constitucional, electoral y parlamentario en diversos cursos de grado y posgrado en Brasil y en el exterior.

² SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: CEPC, 2007.

herramientas digitales en las campañas electorales, hubo un fuerte impacto en las estrategias políticas para la conquista del voto, y lo que antes era visto como algo para animar al electorado a participar, a involucrarse en los asuntos políticos en general aumentando el acceso a dichas informaciones, o incluso a lo que se llamó de “democratización” de la información, luego fue direccionado para la manipulación de preferencias de las personas por medio del uso de *big data* para la clasificación de destinatarios de mensajes políticos, así como el manejo de informaciones que no reflejan los hechos, lo que provoca lo que se conoce por desinformación, llevando a las personas a tomar decisiones que quizás no tomarían si ellas no hubieran sido influidas a hacerlo a través de noticias falsas, como puede ser la decisión de votar por uno u otro candidato o partido, a posicionarse a favor o en contra algún tema específico, etc. En este sentido, tanto la igualdad de oportunidades entre los candidatos electorales como la libertad de voto de los ciudadanos se verían muy impactados por la creciente utilización de dichas herramientas digitales.

El autor empieza la exposición de su investigación alertando desde su primer momento que “mi intención en este trabajo no es, desde luego, resolver el eterno debate entre tecnooptimistas y tecnopesimistas”³, adelantándose a posibles lectores que puedan tener algún tipo de idea ya formada sobre la tecnología como un todo. Eso es así porque todos nosotros, en mayor o menor medida, hemos sido afectados por la enorme inserción del mundo virtual en nuestras vidas, algo que, además, queda muy demostrado en el libro, ya que el autor utiliza como ejemplo distintos países para conducir su raciocinio. Yo, como brasileña, más allá de los materiales académicos a los que tuve acceso sobre el objeto de este estudio, así como la experiencia de la utilización de dichas herramientas para fines políticos en mi propio país, igual tengo opiniones ya formadas y que, afortunadamente, fueron refinadas por esta lectura sin que ello fuera un punto final en el debate, sino más bien se tradujo en una subida a un nivel más alto en la comprensión de toda esta problemática.

Pasando al contenido de la obra, en el primer capítulo, el autor trata de exponer los conceptos necesarios que serán utilizado a lo largo del texto, empezando por la desinformación en un contexto de posverdad⁴, término este que refleja uno de los mayores desafíos de las sociedades actuales. A partir de lo que se denomina de “infodemia”, o, en las palabras de la Real Academia Española, “La OMS [Organización Mundial de Salud] ha acuñado el acrónimo «infodemia» («infodemic» en inglés), de

³ SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. *La regulación de las campañas electorales en la era digital*. Desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales. CEPC: Madrid, 2020. p. 19.

⁴ *Ibidem*. p. 26-27.

«info(rmación)» + «(epi)demia», para referirse al exceso de información, en gran parte falsa, sobre un problema, que dificulta su solución”⁵, se tiene que, en el lugar de democratizar la información, puede que el uso tan crónico del internet y de sus canales como las redes sociales, provocaron un efecto reverso, en el que además de no informar, se desinforma, mezclando mentiras con verdades en la búsqueda de influir en el comportamiento de aquellos que están consumiendo dicha desinformación.

Luego, el autor introduce el tema de las redes sociales propiamente dichas, para explicar su capacidad de difusión viral de contenidos que, a su vez, pueden provocar mucha polarización, formando las llamadas “cámaras de ecos” entre personas que tienen posiciones similares, eliminando de su entorno a los que piensan distinto y haciéndoles recibir, acriticamente, toda la información que corresponda a sus propias posiciones, como forma de autoconfirmación de que dicha información recibida es procedente y que sobre ella no cabe ningún tipo de contestación. Con ello, está formado el ambiente perfecto para la diseminación de las noticias falsas, también referidas como *fake news*.⁶

Con la definición del contexto de las noticias falsas, el autor parte para la descripción de las herramientas que facilitan su mayor difusión, como las “granjas de trolls” y los “bots”, responsables de aportar una imagen orgánica a un fenómeno manipulativo de opiniones en las redes sociales. Es sabido que, desde hace algunos años, fueron utilizados *trolls* y *bots* en muchas campañas electorales, falseando apoyo político de distintas figuras públicas en distintos países, y un dato muy interesante incluso aportado en la obra que se reseña es que, en este punto, la “democratización” de dichas estrategias quedó muy evidente, en el sentido de que tanto países con democracias consolidadas como en los que todavía hay esfuerzos de consolidación política sufrieron – o sufren – con la incidencia de estos mecanismos en las redes sociales.⁷ Por lo tanto, no parece ser el desarrollo una variable determinante que pueda proteger el debate público, ya que, en este caso, hay la utilización de las pasiones y de las ideologías, con la intención de manipular psicológicamente a las personas para que estas tomen determinadas posturas políticas. Este tipo de desinformación coordinada y organizada tiene como objetivo alimentar divisiones sociales internas, agudizar prejuicios (lo que puede evolucionar para verdaderos discursos de odio) y socavar la confianza ciudadana hacia las instituciones, siendo esta una estrategia adoptada por algunos gobiernos de perfil autoritario y populista, o incluso por gobiernos extranjeros como una forma de

⁵ RAE. Respuesta a un tweet de consulta sobre ‘infodemia’ el 20 de abril, de 2020. Disponible en: <<https://twitter.com/raeinforma/status/1247919347529547783?lang=es>> Consultado el 01 mar. 2021.

⁶ *Ibidem*. p. 29-30.

⁷ *Ibidem*. p. 41-46.

intervención en los asuntos internos (con claros impactos en las normas de Derecho Internacional Público), representando un peligro real a la estabilidad política y social de los Estados.

Siguiendo en la explicación de conceptos, el autor trae en la obra el tema de la microsegmentación electoral a partir del análisis de *big data*. No es novedoso que las fuerzas políticas siempre buscaron saber más detalles sobre el perfil de sus apoyadores, de modo que sus estrategias, elaboración de agendas y propuestas pudieran atender a las expectativas de este grupo, y de igual manera conquistar nuevos apoyos, como los indecisos. Sin embargo, utilizándose de *big data*, candidatos y partidos pueden compilar información (muchas de carácter personal) de forma mucho más eficiente, masificada, direccionada y sistematizada, haciendo posible la elaboración de mensajes personalizados, de contenidos dirigidos a un determinado público. Con mucho detalle, el autor describe ejemplos no exhaustivos y las plataformas que hacen dicho servicio, señalando que, muchas veces, la ciudadanía que está expuesta a dichas estrategias desconoce los impactos que existen con la cesión de sus datos, así como su uso político.⁸ Con ello, se abren las puertas para la manipulación de opiniones que afectan directamente a las democracias. En esta parte, el autor cuestiona si la influencia digital es una variable determinante para la manipulación de posiciones o si se repiten las mismas críticas que fueron hechas para los medios a en la década de los 50, tomando a las personas como incapaces de recibir críticamente dichos contenidos. De una manera u otra, me sumo a la posición de Óscar, que afirma que puede ser reconfortante señalar a un culpable como los que actúan virtualmente en la elaboración de estas estrategias políticas. Sin embargo, eso igual puede bloquear la comprensión de la razón por la que miles de personas en todo el mundo están prefiriendo adherirse a valores populistas y extremistas que a los democráticos.⁹ Es de gran importancia este cuestionamiento y me parece que este es el punto central de toda la problemática aportada por el autor.

Al final del primer capítulo, el autor empieza a trabajar con la idea de que la regulación sobre financiación de campañas electorales se ve muy impactada con el uso de dichas herramientas digitales como forma de comunicación política, una vez que los espacios para la elusión de límites tradicionales como la prohibición de financiación de campañas con recursos extranjeros; el tope de gastos y las fronteras referentes a la propaganda electoral quedan muy comprometidas con la fluidez del mundo virtual y con las facilidades ofrecidas por esta nueva realidad. Temas como campañas de terceros, la falta de transparencia sobre quién paga esta publicidad dirigida en las plataformas y el

⁸ *Ibidem*. p. 52 y ss.

⁹ *Ibidem*. p. 68.

uso de datos personales para la elaboración de esta comunicación son solamente algunos ejemplos de cómo las legislaciones en general pueden encontrarse bastante obsoletas ante esta nueva manera de hacer política. Además, cabe señalar que hay verdaderos desafíos involucrando la libertad de expresión y la difusión de una propaganda electoral resultante de estrategias personalizadas de comunicación en redes sociales.¹⁰

En el capítulo II, el autor aborda el principio de la igualdad de oportunidades entre los competidores electorales y cómo el control sobre los datos se traduce, en la actualidad, como una forma de poder, considerando que no se está fomentando el debate público y político, sino más bien se está produciendo múltiples microconversaciones que transmiten informaciones asimétricas para la conformación – y manipulación – de posiciones desde la ciudadanía. En este sentido, se alimentan posturas parcializadas y poco proclives al diálogo, más allá de su perfil pasivo y receptivo de todo tipo de información, desde que esta corresponda a sus creencias personales.¹¹ Dicha alimentación organizada de opiniones es una nueva forma de poder según el autor y, en siendo así, puede haber abusos por parte de sus detentores.

Ya en el tercer capítulo, el autor trae una síntesis muy bien estructurada sobre las iniciativas que se han puesto en práctica, así como regulaciones que se disponen a enfrentar el problema planteado. En esta línea, Óscar Sánchez Muñoz propone una respuesta multinivel (señalando la Unión Europea como ejemplo); una respuesta multidimensional que abarque los contenidos, los procedimientos para su difusión, transparencia, etc.; una respuesta multidireccional que cuente con normas “desde arriba hacia abajo” y también de aplicación horizontal; y una respuesta que combine medidas negativas (como limitaciones y prohibiciones) con positivas (como el fomento de informaciones de calidad). En esta parte, el autor aclara algunas cuestiones preliminares como sobre eventual limitación de la libertad de expresión, un derecho fundamental por excelencia y que, para ser limitado, necesita de una justificación sólida. No es suficiente que se piense como solución el mero control de contenido que se difunde en redes, ya que esto puede convertir a los jueces en un “filtro de la verdad”. Sin embargo, hay providencias incluso de autorregulación señaladas por el autor y que pueden tener un efecto muy importante, como la eliminación de cuentas falsas por parte de las plataformas; establecer normas internas de las compañías de tecnología sobre publicidad de contenido político; cambios en la selección y visualización de contenidos; y

¹⁰ *Ibidem.* p. 71 y ss.

¹¹ *Ibidem.* p. 87 y ss.

su moderación. Por otro lado, el autor entiende que no son suficientes medidas de autorregulación y que también son necesarias herramientas públicas de supervisión.¹²

En este punto del libro, el autor hace uso de la jurisprudencia para trabajar con aspectos que deben ser observados para la protección de la integridad de los procesos electorales. La obra se queda muy enriquecida con la descripción de juzgados del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), demostrando que ya existen estándares mínimos de análisis de casos, aunque no exentos de críticas, quizás por la vaguedad de ciertos conceptos empleados, como “interés público” o “discurso de odio”, que pueden ofrecer a las Cortes un desmedido poder de control que, a su vez, puede posibilitar la censura previa o posterior de informaciones de perfil político que circulan en el Internet.¹³

Ya en lo que se refiere a legislaciones de países en específico, el autor hace un descriptivo de medidas adoptadas en Italia y República Checa, y con más profundidad, Alemania y la normativa europea, esta última considerada por el autor un esfuerzo muy importante. Por otro lado, más específicamente sobre propaganda y financiación electoral, Óscar Sánchez Muñoz trae en el libro las normas vigentes en Francia; Reino Unido; Canadá; Estados Unidos; Unión Europea, con mención también a la Comisión de Venecia en el ámbito del Consejo de Europa.¹⁴ La opción del autor de explorar otros reglamentos para aportar al lector distintas visiones es muy bienvenida, considerando la diversidad de respuestas formuladas en distintos entornos, mostrando que no sólo el problema de la influencia de procesos electorales es mucho más amplio de lo que se puede pensar, sino que dicha respuesta también viene de acuerdo a lo que cada país entiende e interpreta esta temática dentro del espectro de la libertad de expresión y de la integridad electoral.

A su vez, en la parte final del capítulo III, hay una revisión crítica sobre la legislación europea sobre protección de datos personales, punto de obligatoria reflexión cuando se habla en una posible regulación de uso de herramientas digitales. La problemática del necesario consentimiento expreso de usuarios de redes sociales para la utilización de sus datos (en el caso de la regulación de la UE sobre el tema) puede, como bien señala el autor, imponer algunos obstáculos para su cumplimiento en la práctica, al punto de hacer que simplemente se opte por no cumplirlas debido a las dificultades aportadas para ello. El autor también trae en su obra los reglamentos sobre el uso de datos

¹² *Ibidem*. p. 104 y ss.

¹³ *Ibidem*. p. 135 y ss.

¹⁴ *Ibidem*. p. 160 y ss.

personales de Reino Unido, Francia y Canadá, conformando un análisis intercontinental importante.¹⁵

Por otro lado, se mencionan las medidas positivas llevadas a cabo en algunos países, como el fomento del periodismo de calidad; las plataformas de *fast-checking* y la alfabetización digital y mediática. En este sentido, el autor afirma que “aunque está creciendo el número de personas que se informa a través de las redes sociales, lo cierto es que la mayoría no confía plenamente en ellas y sigue confiando más en los medios tradicionales”¹⁶, algo que quizás yo no tenga muy claro, partiendo del paradigma latinoamericano. Tal vez dicha información sea basada en la experiencia europea o en países como los EE.UU., que desde siempre tuvieron sus medios muy marcados ideológicamente. Sin embargo, en los países de América Latina, en mayor o menor medida, los medios tradicionales sufren un deterioro en su confianza e imagen desde hace algunos años, y eso puede colaborar aún más para a diseminación de desinformación por medio de la transferencia de la confianza ciudadana a las noticias venidas desde medios alternativos, así como erosionar la confianza en las propias instituciones como estamos viendo en distintos países como Brasil, Colombia, Ecuador, Argentina y Perú. Si se toman los datos de Latinobarómetro de 2018, el promedio de confianza en los medios de comunicación no sobrepasa el 44% en el conjunto de países analizados. Eso va conectado a la confianza en las instituciones democráticas, que registran un movimiento decreciente a cada año.¹⁷ Es decir, considerando el contexto pandémico, los clivajes políticos habidos en la región, la bajísima confianza interpersonal (señalando que es el continente que más desconfiado de la tierra en comparación con otros, según el mismo informe) y la descreencia en la propia democracia, no sería sorprendente que el próximo informe señale un nivel menor de confianza en los medios tradicionales, dificultando la aplicación de medidas que mitiguen el poder de la desinformación por medio de la calificación del periodismo.

De hecho, dichos datos van de encuentro a lo que el autor afirma páginas después, de que las medidas positivas son muy bienvenidas, pero que no serán de todo eficientes si no se trabaja con el factor humano que permite la mayor propagación de desinformación¹⁸, lo que, muy acertadamente, lleva a la necesidad de alfabetización digital y mediática. Desde luego, este es un tema clave y que debe ser incluido en todas

¹⁵ *Ibidem*. p. 176 y ss.

¹⁶ *Ibidem*. p. 196.

¹⁷ LATINOBARÓMETRO. *Informe 2018*. Base de datos em línea. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf> Consultado el 02 mar. 2021. p. 46 y ss.

¹⁸ *Ibidem*. p. 205.

las estrategias de regulación del uso de herramientas digitales. No se trata solamente de hacer que la ciudadanía reconozca que el coste de la búsqueda de la verdad es menor que simplemente confirmar sus creencias en noticias falsas recibidas y pasarlas adelante, sino que la ciudadanía se vuelva mínimamente autónoma como para poner en duda lo que recibe, utilizándose de otras herramientas disponibles, como *Google* para verificar el contenido que consume. Sin embargo, dicha estrategia claramente educativa pasa por la inclusión digital y el acceso a la educación formal básica, tarea bastante pendiente en muchas partes del mundo. En mi opinión, hay una clara conexión entre las desigualdades sociales y la conformación de un ambiente más propicio para la difusión de desinformación que, aunque ni todos que la propagan son carentes de educación formal o de condiciones socioeconómicas mínimas (todo lo contrario, en algunos casos), estos probablemente cuentan con el alto número de personas influenciables para sus estrategias. Los miedos, creencias y pasiones suelen intensificarse en situaciones complicadas por las que muchas personas viven, excluidas y alejadas de lo más mínimo para vivir.¹⁹ En este sentido, aunque yo esté muy de acuerdo con la adopción de medidas de alfabetización digital, a depender del país, entiendo que hay muchos pasos antes de eso y que pasan por disminuir la grieta social que hay en gran parte de los países afectados por la desinformación.²⁰

Ya en el cuarto capítulo, cerrando la obra, el autor analiza la legislación española referente a las campañas digitales, señalando su problemática jurídica en detalle. Ésta parte de la Ley Orgánica del Régimen Electoral Generales (LOREG) y de la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos (LOFPP), demostrando que dichas normas, en especial la primera, se basan en un modelo de hacer política ya bastante obsoleto, lo que impone una compleja reforma para sanar las lagunas existentes sobre las campañas digitales como el uso de datos personales para fines políticos; la financiación de campañas y de partidos según esta nueva realidad; la propaganda electoral; la utilización de *bots*; el empleo de técnicas de microsegmentación; la incidencia de desinformación en períodos preelectorales y durante la campaña; la participación de terceros en la campaña; tiempo de la campaña electoral; gastos electorales (incluso como fiscalizar los gastos de terceros); prohibiciones de aportes

¹⁹ Sobre el tema, aunque enfocando la salud pública, cf. CASTIEL, L. D.; SANZ-VALERO, J. El acceso a la información como determinante social de la salud. *Nutrición Hospitalaria*, Madrid, v. 25, supl. 3, p. 26-30, oct. 2010. Disponible en <http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0212-16112010000900004&lng=es&nrm=iso>. Consultado el 02 mar. 2021.

²⁰ En esta parte, puedo entender que el autor no haya, eventualmente, mencionado esta cuestión por los límites de su trabajo. Es, más que nada, una contribución a las reflexiones que esta gran obra provoca en el lector.

extranjeros; rendición de cuentas y otros temas.²¹ De esta manera, queda demostrado el tamaño del desafío a ser enfrentado ante casos ya ocurridos y quizás no tan bien aclarados públicamente, ante una clase política que quizás no esté a par de la importancia de dicha tarea o, asimismo, que no esté totalmente preparada para ello, sea por interés, sea por capacidad técnica de comprensión de las especificidades de la tecnología.

No obstante haber tantas cuestiones normativas a ser resueltas, el autor aún aborda el debate sobre el órgano de control electoral para hacer frente a estas campañas digitales.²² Analizar las competencias y las facultades de las Juntas Electorales, abarcando la Central, es algo que, en mi opinión, hace que la obra crezca aún más en relevancia. Para no caer en una extremada confianza del cumplimiento automático de la ley, es importante pensar en quién será el responsable de este control, que tiende a ser intensificado conforme el aumento del uso de herramientas digitales en las campañas y la creciente “creatividad” de los equipos de *marketing*, candidatos y partidos ante avances tecnológicos inevitables disponibles para ser utilizados en sus estrategias. Por lo tanto, reflexionar sobre la estructura de las Juntas Electorales, su permanencia más allá de los periodos electorales, su composición con técnicos que estén capacitados a manejar temas tecnológicos dentro de la normativa que se propone es tan importante como deliberar sobre la reforma legislativa misma, debiendo haber un esfuerzo a más para poner ambos temas lado a lado.

Como último punto abordado en el libro, Óscar Sánchez Muñoz analiza la protección de datos personales ante la utilización de los *big data*, a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, con enfoque en la STC 79/2019. Esta parte demuestra que este Tribunal no está ajeno a la problemática y que ha actuado de forma debida en su momento en favor de la protección de datos personales. La pregunta que resta es, en las palabras del autor, “si este triunfo es definitivo”²³, considerando que son las compañías tecnológicas que realizan el servicio de análisis de datos y se lo ofrecen a los candidatos y partidos, como muy bien señala el autor.²⁴ En este campo y en este negocio, no puede prevalecer el “vale todo” a cambio del mercado. Dichas compañías son parte del problema y tienen que ser parte de la solución, como muy asertivamente concluye el autor.²⁵

²¹ *Ibidem*. p. 233 y ss.

²² *Ibidem*. p. 276 y ss.

²³ *Ibidem*. p. 297.

²⁴ *Ibidem*. p. 301.

²⁵ *Ibidem*. p. 305.

En definitiva, Óscar Sánchez Muñoz aporta una obra sólida que contribuye mucho a la reflexión sobre el uso de herramientas digitales en las campañas electorales, ofreciendo alternativas de solución para este complejo desafío y haciendo recomendaciones que, a la postre, rebasan el ambiente académico jurídico para ser también un material de consulta obligatoria para otros profesionales que se conectan al tema, como politólogos, especialistas en tecnología, funcionarios de las plataformas digitales, comunicadores políticos, juristas en general y, por qué no, políticos, que quizás puedan ser señalados como el público objetivo para este libro.

REFERENCIAS

CASTIEL, L. D.; SANZ-VALERO, J. El acceso a la información como determinante social de la salud. *Nutrición Hospitalaria*, Madrid, v. 25, supl. 3, p. 26-30, oct. 2010. Disponible en <http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0212-16112010000900004&lng=es&nrm=iso>. Consultado el 02 mar. 2021.

LATINOBARÓMETRO. *Informe 2018*. Base de datos em línea. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf> Consultado el 02 mar. 2021. p. 46 y ss.

RAE. Respuesta a un tweet de consulta sobre 'infodemia' el 20 de abril, de 2020. Disponible en: <<https://twitter.com/raeinforma/status/1247919347529547783?lang=es>> Consultado el 01 mar. 2021.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: CEPC, 2007.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. *La regulación de las campañas electorales en la era digital*. Desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales. CEPC: Madrid, 2020.