

Percorsi costituzionali

3.2022



Jovene editore

Direttore

Giuseppe de Vergottini

Condirettore

Tommaso Edoardo Frosini

Comitato di Direzione

Luca Antonini, Carla Bassu, Giuseppina Giuliana Carboni, Ginevra Cerrina Feroni
Antonio D'Aloia, Elena D'Orlando, Felice Giuffrè, Susanna Mancini
Claudio Martinelli, Luca Mezzetti, Giuseppe Morbidelli, Ida Nicotra
Pier Luigi Petrillo, Valeria Piergigli, Giovanni Pitruzella, Giulio Maria Salerno
Fiammetta Salmoni, Lucia Scaffardi, Maria Alessandra Stefanelli
Lorenza Violini, Niccolò Zanon

Comitato Internazionale

Alessandro Amaya (Argentina), Francisco Balaguer Callejon (Spagna)
Armin von Bogdandy (Germania), David Capitant (Francia), Selin Esen (Turchia)
Marcelo Figueiredo (Brasile), Anna Gamper (Austria), Yasuo Hasebe (Giappone)
Chris Himsworth (Scozia), Peter Hilpold (Austria), Peter Leyland (Inghilterra)
Otto Pfersmann (Francia), Calogero Pizzolo (Argentina), Michel Rosenfeld (USA)
Dominique Rousseau (Francia), Pedro Tenorio (Spagna)

Comitato di Redazione

Ulrike Haider-Quercia (capo redattore), Francesco Biagi, Chiara D'Alessandro
Luigi Ferraro, Elena Ferioli, Justin O. Frosini, Claudia Marchese, Andrea Pin
Francesca Polacchini, Edoardo Raffiotta, Silvia Sassi, Serena Sileoni

Amministrazione e pubblicità

JOVENE EDITORE - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli - Italia
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87
website: www.jovene.it email: info@jovene.it

Condizioni di abbonamento: € 70,00

Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore:

a) con versamento sul c.c. bancario IBAN IT62G0307502200CC8500241520
indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;

b) a ricezione fattura; **c)** on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo

se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore
su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

I contributi pubblicati su questo fascicolo sono soggetti a valutazione
da parte di un comitato di referee.

ISSN 1974-1928

Registrazione presso il Tribunale di Napoli n. 17 del 25 marzo 2014

Finito di stampare nel dicembre 2023 - Grafica Elettronica - Napoli

INDICE

3.2022

Quali costituzionalismi?

EDITORIALE

GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Quali costituzionalismi?* p. 557

SAGGI

JUSTIN FROSINI - SARA PENNICINO, *The Impact of Populism on European Constitutional Systems. A Comparative Study* » 567

GIUSEPPE MARTINICO, *Pseudo-constitutionalism in action. The confrontational and mimetic approaches to the constitution proposed by populists* » 593

SIMONE GIANELLO, *Quando la democrazia cessa di essere tale: il caso dell'Ungheria e i riferimenti dell'Unione europea* » 607

DOROTHÉE REIGNIER, *Le référendum dans les démocraties illibérales. Essai de typologie à partir des exemples hongrois et biélorusse de 2022* » 625

LAURA FROSINA, *Gli accordi di Dayton davanti alla sfida secessionista serba* » 641

FRANCESCO TAMBURINI - GIOVANNA SPANÒ, *La Tunisia contemporanea: da avis rara della democrazia ad araba fenice dell'autocrazia* » 669

ABIODUN ODUSOTE, *Ants in the Pants: The three Organs of Government as a Triangle for Pseudo Constitutionalism in Africa* » 697

OSSERVATORIO

RAFFAELE PERNA, *La socievole insocievolezza delle nostre ultime leggi elettorali. Perché l'Italia non è riuscita a completare la transizione della sua forma di governo* » 717

| | |
|--|--------|
| SUSANA RUIZ TARRÍAS, <i>El e-Ciudadano en las Democracias actuales: el impacto de las herramientas digitales</i> | p. 729 |
| <i>Elenco collaboratori</i> | » 755 |

SUSANA RUIZ TARRÍAS

EL e-CIUDADANO EN LAS DEMOCRACIAS ACTUALES: EL IMPACTO DE LAS HERRAMIENTAS DIGITALES

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La posibilidad de establecer una relación de causalidad entre internet y el comportamiento político de los ciudadanos. – 3. La desinformación en línea y las medidas para neutralizar sus efectos en los sistemas democráticos: 3.1. Las dificultades terminológicas para describir la manipulación de la información en línea; 3.2. La garantía de la integridad de los procesos electorales. – 4. Conclusiones.

1. *Introducción*

En el informe *The Global State of Democracy 2019. Addressing the Ills, Reviving the Promise*, publicado por el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), se reconoce que los indicadores GSoD (Global State of Democracy) ponen de manifiesto que “la calidad de la democracia en Europa ha experimentado un deterioro general”, y ciertas democracias – tanto antiguas como nuevas –, están experimentando una “erosión” y un “retroceso” democráticos en los últimos 10 años. Un “declive de la calidad democrática” en Europa que no se puede disociar del auge de los partidos anti-sistema¹.

Además, los indicadores GSoD muestran que algunas democracias han sufrido “formas severas de erosión democrática” cuando se analizan los mecanismos de control del Gobierno y el grado de limitación de las libertades civiles. Se trata, afirman, del resultado de políticas dirigidas intencionadamente a debilitar las instituciones encargadas de exigir cuentas a los Gobiernos y de velar por el funcionamiento de los mecanismos de control y equilibrio

¹ Armend Bekaj, *Chapter 5 on the state of democracy in Europe*, in *The Global State of Democracy 2019. Addressing the Ills, Reviving the Promise*, 211 (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA (2019)).

institucionales, lo que tiene como consecuencia, en última instancia, un debilitamiento del Estado de Derecho.

Estos retrocesos democráticos “severos” representan un declive “orquestado” de las instituciones representativas a través de instrumentos y procesos de adopción de decisiones de carácter dudosamente democrático². Unas formas altamente erosionadas o deformadas de democracia que en los últimos años se han venido calificando – no sin cierta polémica doctrinal – como “democracias iliberales”³, cuyo estudio se aborda desde tres líneas doctrinales fundamentales. Las dos primeras, “focalizadas en el ámbito constitucional” de la degeneración democrática, pudiendo hablarse de constitucionalismo “autoritario” y constitucionalismo “populista”, y la tercera “de naturaleza esencialmente politológica”, referida a las “democracias iliberales”⁴.

De hecho, los partidos gobernantes en países como Hungría, Polonia y Turquía han utilizado “habilidosamente” las reglas democráticas para controlar las instituciones democráticas (incluido el Parlamento, el Poder judicial y los medios de comunicación), y modificar las normas (como, por ejemplo, las leyes electorales, los procedimientos de selección de los jueces y las previsiones constitucionales) con la finalidad de mantenerse en dichas instituciones indefinidamente⁵. Otros países como Serbia se enfrentan a dificultades asociadas a la “captura del Estado”, que ha sido controlado por las élites para desarrollar los intereses privados en materia política o económica de un pequeño y selecto grupo.

Un segundo aspecto en el que los indicadores GSoD del informe *The Global State of Democracy 2019* muestran un retroceso

² Armand Bekaj, *Chapter 5 on the state of democracy in Europe*, in *The Global State of Democracy 2019. Addressing the Ills, Reviving the Promise*, 214-215 (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA, 2019).

³ El término de “democracia iliberal” aparece esbozado como hipótesis por Giovanni Sartori en los años 50 del siglo XX, cuando consideraba que debía redefinirse el contenido de ambos conceptos con el fin de “evitar trabajar inadvertidamente en favor de una democracia iliberal y de erosionar el liberalismo con la falsa ilusión de incrementar la democracia” (Giovanni Sartori, *Democrazia e Definizioni*, 228, 1957).

⁴ Angela Di Gregorio, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semántico dei termini “democrazia” e “costituzionalismo”*. 2020/3 DPCE online, 3929 y bibliografía allí citada.

⁵ Magdalena Solska, Florian Bieber, Dane Taleski (eds.), *Illiberal and Authoritarian Tendencies in Central, Southeastern and Eastern Europe*, 179 y ss. (2019).

en los países europeos hace referencia al debilitamiento en materia de derechos y libertades fundamentales, especialmente acusado, entre otros, en países de la Europa central y oriental, donde se observa un claro retroceso del derecho a la libertad de expresión en los últimos cinco años⁶.

En tercer lugar, los indicadores GSoD muestran las transformaciones que afectan al funcionamiento de los partidos políticos. Así, el Partido Laborista en el Reino Unido en colaboración con un movimiento de base denominado *Momentum*, ha experimentado un incremento de la afiliación. Dicha agrupación se presenta como una nueva forma de política que “puentea” las estructuras de los partidos tradicionales y el activismo cívico, liderando el desarrollo de nuevas campañas digitales y de captación de votantes, incluidas campañas de mensajes “peer-to-peer” a través de redes sociales⁷.

Efectivamente, como constatará la Unión Europea en 2019, “la democracia está siendo cuestionada y puesta en entredicho”, evidenciándose en determinados países una “tendencia creciente hacia el autoritarismo”⁸, y, en este sentido, los resultados del Informe *The Global State of Democracy 2019*, ponen de manifiesto lo que constituyen manifestaciones de los perversos “efectos” derivados de la transformación digital de las democracias occidentales europeas y de la incidencia de internet y las nuevas tecnologías en el funcionamiento del sistema democrático.

Más recientemente, ciertos indicadores sugieren que el retroceso de las democracias tiene alcance global y así lo reflejan, entre otros, el Informe *The Global State of Democracy 2022*, publicado por el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)⁹ y el Informe sobre la Democracia 2023, publicado por el V-DEM Institute, donde se describe un contexto de “declive

⁶ Armend Bekaj, *Chapter 5 on the state of democracy in Europe*, in *The Global State of Democracy 2019. Addressing the Ills, Reviving the Promise*, 218-220, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA (2019).

⁷ Sara B. Hobolt, *Brexit and the 2017 UK General Election*, 56/1 *Journal of Common Market Studies*, 39-50 (2018), y Paul Whiteley, Mónica Poletti & Tim Bale, *Oh Jeremy Corbyn! Why did Labour Party membership soar after the 2015 general election?*, 21/1 *British Journal of Politics and International Relations*, 80-98, 84 y ss. (2019).

⁸ Unión Europea, *Conclusiones del Consejo sobre la Democracia*, 3-4 (2019).

⁹ Kevin Casas-Zamora, *Preface*, in *Global State of Democracy Report 2022: Forging Social Contracts in a Time of Discontent*, 2, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA (2022).

de la fe pública en el valor de la propia democracia”, en el que el deterioro de la libertad de expresión, el incremento de la censura gubernamental a los medios de comunicación, la represión gubernamental a las organizaciones civiles, y el fracaso de procesos electorales, la desinformación, la polarización y la autocratización se autoalimentan¹⁰.

Porque, como ha subrayado la Comisión de Venecia en su informe *Principios para un uso de las tecnologías digitales en los procesos electorales que respete los derechos fundamentales*, las grandes expectativas sobre los beneficios del uso de la tecnología para fortalecer las democracias se ven ahora contrarrestadas por la creciente preocupación sobre las amenazas que plantea, descritas con expresiones como “Algocracia”, “Dictadata”, o “Armas de destrucción matemática”¹¹.

Con el fin de afrontar los desafíos que representan en las democracias digitales, entre otros aspectos, el auge del extremismo y la difusión de información manipuladora, en diciembre de 2021 la Comisión Europea aprobó el *Plan de Acción para la Democracia Europea: Fortaleciendo las democracias de la Unión Europea* (COM/2020/790/final), concebido para garantizar que los ciudadanos europeos puedan tomar decisiones electorales en un espacio público donde puedan expresarse libremente con el fin de construir democracias más “resilientes” en la Unión Europea.

Una estrategia europea que parte de la premisa de que “la democracia no puede nunca darse por sentada. Necesita ser cuidada y protegida de forma activa”¹².

En este contexto, el presente estudio pretende profundizar en el análisis de los principales riesgos que deben afrontar las democracias digitales, como la posibilidad de establecer, aunque sea de modo limitado, una relación de causalidad entre el uso de internet y el comportamiento político de los ciudadanos, las dificultades para identificar las técnicas de desinformación en línea y su inci-

¹⁰ V-Dem Institute, *Democracy Report 2023. Defiance in the Face of Autocratization*, 6 (2023).

¹¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Principles for a Fundamental Rights-Compliant Use of Digital Technologies in Electoral Processes* (CDL(2020)037), § 17.

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones, Sobre el Plan de acción para la Democracia Europea (COM(2020) 790 final), 1.

dencia, entre otros factores relacionados con el uso de nuevas tecnologías, en las campañas electorales, es decir, en la garantía de la integridad de los procesos electorales desarrollados en el contexto de las democracias digitales.

2. *La posibilidad de establecer una relación de causalidad entre internet y el comportamiento político de los ciudadanos*

En efecto, ciertos análisis permiten establecer una conexión empírica entre los intentos de regímenes autocráticos por impedir la existencia de una esfera pública independiente y la introducción de internet¹³, mientras que, en las democracias occidentales estudios recientes sugieren que la utilización de internet puede provocar comportamientos y desarrollos políticos problemáticos¹⁴.

Pero establecer empíricamente esta relación de causalidad resulta difícil, pues las mediciones sólo pueden identificar una simple asociación o correlación cuya significación última no es equiparable a la causalidad. En todo caso, un enfoque para establecer la causalidad que ha ganado popularidad gracias a la disponibilidad del Big Data, es el que se conoce como análisis de variables instrumentales.

La idea clave de esta técnica consiste en encontrar eventos en el mundo que no estén asociados con el resultado, pero que sí lo estén con la posible variable de predicción. A modo de ejemplo, puede afirmarse que es poco probable que la disponibilidad de Internet de banda ancha, que depende de consideraciones como el terreno y las normativas locales, tenga una relación directa con el comportamiento electoral de las personas, pero sí se puede esperar que la disponibilidad de banda ancha esté asociada al uso de Internet.

De este modo, la disponibilidad de banda ancha se convierte en una buena variable instrumental para determinar el uso de Internet sin afectar directamente a la variable de resultado (el comportamiento de voto en este caso), respecto de la cual no se puede establecer su causalidad.

En este sentido, un estudio reciente realizado en Alemania e Italia utilizó la disponibilidad de banda ancha a nivel de municipio

¹³ Ronald J. Deibert, *Three painful truths about social media*. 33/2 *Journal of Democracy*, 25-39, 30 (2019).

¹⁴ Hunt Allcott; Luca Braghieri; Sarah Eichmeyer & Matthew Gentzkow, *The welfare effects of social media*. 111/3 *American Economic Review* (2020).

como variable instrumental. Se comprobó que la confianza en la web para obtener información política predice la proporción de votos a los partidos populistas, de tal modo que pudo llegar a establecerse una interpretación causal¹⁵.

En efecto, el estudio llevado a cabo por M. Schaub y D. Morisi, se plantea desde la perspectiva de que los populismos “gozan de una importante visibilidad en los medios de comunicación”, pero todavía se sienten “tentados a utilizar herramientas online como canal de comunicación adicional”. Así se ha evidenciado en la campaña de Donald Trump a las elecciones Presidenciales norteamericanas en 2016, pero también respecto de otros partidos populistas en varios países europeos como Francia, Reino Unido, Italia, España, Austria o Noruega.

¹⁵ Max Schaub & Davide Morisi, *Voter mobilisation in the echo chamber: Broadband internet and the rise of populism in Europe*. 59/4 *European Journal of Political Research*, 752-773, 766 (2020).

El concepto de populismo resulta discutido, y, entre sus posibles definiciones el enfoque ideológico ha ganado influencia entre la doctrina. Según esta perspectiva, el populismo puede ser definido como un conjunto de ideas que comparten una dimensión anti-elitista, donde “el pueblo puro” se enfrenta a “las élites corruptas” (Cas Mudde & Cristobal Rovira Kalitwasser, *Studying populism in comparative perspective: Reflections on the contemporary and future research agenda*, 51/3 *Comparative Political Studies*, 1667-1693, 1682 (2018), y Mattijs Roodjuin, *State of the field: How to study populism and adjacent topics? A plea for both more and less focus*, 58/1 *European Journal of Political Research*, 362-372, 365-371, 2019).

Otra definición del populismo lo describe como un estilo de comunicación de los actores políticos referido al “pueblo” diciendo hablar en su nombre (Margaret Canovan, *Populism*. 36, 1981). De hecho, la doctrina ha reconocido que ese estilo de comunicación es un rasgo definitorio del populismo contemporáneo, argumentando que la ideología populista se manifiesta en las estrategias de comunicación política de los líderes populistas (Hanspeter Kriesi, *The populist challenge*. 37/2 *West European Politics*, 361-368, 364, 2014).

En consecuencia, el populismo puede también ser entendido como un “marco discursivo” (Paris Aslanidis, *Is populism an ideology? A refutation and a new perspective*. 64/1 *Political Studies*, 104-188, 111, 2016) o como un “fenómeno de comunicación” (Claes H. De Vreese; Frank Esser; Toril Aalberg; Carsten Reinemann & James Stanyer, *Populism as an expression of political communication content and style: A new perspective*, 23/4 *International Journal Press/Politics*, 423-438, 425, 2018), en el que el medio utilizado para comunicar es tan importante como el contenido del mensaje (Max Schaub & Davide Morisi, *Voter mobilisation in the echo chamber: Broadband internet and the rise of populism in Europe*, op. cit., 754). En este último sentido, en la sociedad digital, el populismo enlazaría con la tesis de M. McLuhan cuando afirmaba, en los años 60 del pasado siglo respecto de los medios de información eléctrica que “el medio es el mensaje” (Marshall McLuhan, *The Medium is the Message* (Disponible en: <https://pdf.UC/d/vNiFct6b-L5ucJEa>).

En su opinión, las herramientas online desarrolladas por la expansión de la cobertura de la banda ancha permiten a los partidos populistas mantener una “consistencia ideológica” que no podrían alcanzar utilizando los medios de comunicación tradicionales¹⁶.

Así, el análisis del contenido de mensajes de redes sociales confirma que los elementos de “anti-elitismo” y “pueblo-centrismo” tienden a estar presentes en la comunicación online de los partidos populistas en países como Austria, Italia, Suiza y el Reino Unido, incluso cuando el entorno mediático en dichos países difiere notablemente¹⁷.

Del mismo modo, durante la campaña electoral de las elecciones generales de 2017 en Alemania, los representantes de Alternativa para Alemania (AfD, *Alternative für Deutschland*) difundieron frecuentemente noticias reconocidamente manipuladas y sacadas de contexto, poniendo de manifiesto que internet puede ser un “campo fértil” para difundir teorías conspirativas con eco en instancias anti-elitistas de movimientos populistas¹⁸.

En el mismo sentido, las evidencias empíricas ponen de manifiesto que la creencia en teorías conspirativas tiene correlación con el apoyo a partidos populistas en Italia, como el Movimiento Cinco Estrellas (*Movimento 5 Stelle*, M5S)¹⁹, y en movimientos de extrema derecha y de extrema izquierda en los Estados Unidos, Holanda y Suecia²⁰.

Analizando los datos previos o posteriores a las elecciones generales de febrero de 2013 en Italia (a través de los datos recopilados por “inter-electoral ITANES”)²¹, y de las elecciones regionales celebradas en diferentes Länder entre marzo y mayo de 2017 (me-

¹⁶ Max Schaub & Davide Morisi, *Voter mobilisation in the echo chamber: Broad-band internet and the rise of populism in Europe*, op. cit., 755.

¹⁷ Sven Engesser; Nicole Ernst; Frank Esser & Florin Büchel, *Populism and social media: How politicians spread a fragmentation ideology*, 20/8 *Information, Communication & Society*, 1109-1126, 111-112 (2017).

¹⁸ Max Schaub & Davide Morisi, *Voter mobilisation in the echo chamber: Broad-band internet and the rise of populism in Europe*, op. cit., 756.

¹⁹ Moreno Mancosu; Salvatore Vassallo & Crisitano Vezzoni, *Beliving in conspiracy theories: Evidence from an exploratory analysis of Italian survey data*. 22/3 *South European Society and politics*, 327-344, 333 (2017).

²⁰ Bruno Catanho Silva; Federico Vegetti & Levente Littvay, *The elite is up to something: Exploring the relation between populism and belief in conspiracy*, 23/4 *Swiss Political Science Review*, 423-443, 440 (2017).

²¹ Italian National Electoral Studies (ITANES) (<http://www.itanes.org/en/>).

diante datos provenientes del Proyecto de Estudio Electoral Transversal en Alemania – GLES, por sus siglas en inglés –), se llevó a cabo un estudio en dos pasos:

1º. Se analizó la capacidad del uso de internet para predecir de manera coherente el voto al M5S y al AfD, y

2º. Se intentó establecer una relación causal. Es decir: ¿el uso de internet induce a los ciudadanos a votar a partidos populistas, o aquellos ciudadanos que se alinean ideológicamente con la agenda populista (y que votarían partidos populistas, en cualquier caso), simplemente obtienen información online más frecuentemente?²².

Los resultados del estudio pusieron de manifiesto dos conclusiones relevantes desde el punto de vista teórico:

– La primera se refiere a la auto-ubicación ideológica de los votantes, y cómo a través de internet los potenciales votantes de partidos populistas “pueden descubrir que otros comparten sus mismas opiniones”, especialmente mediante la participación en conversaciones colectivas online.

De este modo, internet activaría actitudes políticas preexistentes y a los mensajes online de partidos populistas lograrían exitosamente “movilizar a determinadas categorías de votantes que, de otro modo, no participarían en la vida política o emitirían un voto de protesta”.

En efecto, los análisis ponen de manifiesto que, tanto en Italia como en Alemania, internet habría ayudado al M5S y a la AfD a atraer muchos anteriores no-votantes descontentos con los partidos tradicionales²³.

Respecto al acceso a internet de banda ancha, el estudio evidencia que moviliza a votantes de clase media en Alemania, pero no se aprecia ningún efecto respecto de clases sociales en relación a Italia, donde no se ha encontrado una fuerte movilización de previos no-votantes. Es decir, el acceso a internet de banda ancha no tendría incidencia directa en el apoyo a partidos populistas.

– La segunda conclusión hace referencia al hecho de que la “comunicación populista online” resultaría altamente exitosa espe-

²² Max Schaub & Davide Morisi, *Voter mobilisation in the echo chamber: Broad-band internet and the rise of populism in Europe*, op. cit., 757.

²³ Max Schaub & Davide Morisi, *Voter mobilisation in the echo chamber: Broad-band internet and the rise of populism in Europe*, op. cit., 765-766.

cialmente en la movilización de jóvenes votantes, quienes muestran una mayor implicación política a través de las redes sociales. En este sentido, los resultados del análisis constatan que el acceso a internet de banda ancha sí despliega un fuerte efecto entre el segmento más joven de la población, tanto en Italia como en Alemania, mientras que su efecto se reduce con respecto a votantes de mediana edad y personas mayores en ambos países.

En definitiva, afirman, el análisis empírico sugiere que la banda ancha de internet podría haber contribuido a incrementar el apoyo a partidos populistas en Italia y en Alemania, no tanto mediante la movilización de aquellos que anteriormente habían dejado de participar en procesos electorales, sino activando la participación de los votantes no-ideológicamente alineados (Italia), o de los votantes centristas (Alemania), y movilizandoo a los votantes de clase media alemanes, especialmente a los jóvenes. En este último caso, los autores subrayan las “implicaciones” que esta conclusión ofrece respecto del apoyo a largo plazo de los partidos populistas²⁴.

Ello no implica que se pueda establecer una relación de causalidad que permita afirmar que la banda ancha de internet sea el “elemento determinante” del apoyo al populismo, o que los mensajes populistas puedan persuadir a los votantes únicamente a través de internet. Por el contrario, también los mensajes fuera de las redes sociales tienen incidencia porque existen foros de opinión al margen de internet, aunque este último aspecto, según reconocen, debe ser objeto de un estudio más detallado.

No obstante, se puede considerar que la banda ancha de internet “induciría” el apoyo a partidos populistas. De un lado, porque estos partidos fueron los primeros en apreciar y utilizar el potencial que internet les ofrecía y, de otro, porque existen razones para pensar que lo que estamos observando es “el resultado de un cambio estructural” en la forma de comunicar el mensaje político. Casi por definición, los partidos populistas abordan temas que están fuera de los discursos de los partidos mayoritarios, en ocasiones entrando en el ámbito de la incorrección política y difundiendo información extraída de fuentes no verificadas²⁵.

²⁴ Max Schaub & Davide Morisi, *Voter mobilisation in the echo chamber: Broadband internet and the rise of populism in Europe*, op. cit., 768.

²⁵ Max Schaub & Davide Morisi, *Voter mobilisation in the echo chamber: Broadband internet and the rise of populism in Europe*, op. cit., 768-769.

3. *La desinformación en línea y las medidas para neutralizar sus efectos en los sistemas democráticos*

En este sentido, las elecciones presidenciales en los Estados Unidos de 2016 constituyeron un punto de inflexión a partir del cual los responsables políticos, los expertos y los ciudadanos manifestaron su temor a que la desinformación online y el comportamiento político de los ciudadanos en internet pudieran amenazar la democracia.

No obstante, el aparato conceptual con el que la doctrina y la sociedad en general vienen abordando este riesgo no acaba de ser unánimemente compartido, existiendo notables discrepancias en la terminología utilizada para describir esta amenaza a los sistemas democráticos e, incluso, distintas interpretaciones de los mismos conceptos, cuyo contenido y significación no resulta uniforme en todas las culturas jurídicas.

3.1. *Las dificultades terminológicas para describir la manipulación de la información en línea*

Si atendemos a los actuales debates acerca de las “fake news”²⁶, podemos observar que mediante dicho término se hace referencia a un amplio espectro de tipos de información que van desde simples errores de los periodistas o argumentos expresados por los partidarios de una ideología política, hasta los intentos de grupos internos o Estados extranjeros por socavar el proceso político a través de diferentes formas de generación, difusión y ampliación de información falsa, inexacta o engañosa.

La preocupación por la influencia que la desinformación y la manipulación en línea puedan desarrollar en las democracias europeas propició que, en 2018, la Comisión Europea creara un grupo de expertos de alto nivel (HLEG, por sus siglas en inglés) para analizar un fenómeno que va más allá de las “fake news”.

²⁶ El historiador francés Marc Bloch identificó en 1921 la relación entre el desarrollo de la Primera Guerra Mundial y la aparición de noticias falsas, afirmando que “no se puede identificar en qué momento la emoción y la fatiga destruyen la capacidad crítica” (Marc Bloch, *Reflections of a Historian on the False News of the War*, 051 *Michigan War Studies Review*. Translation by James P. Holoka, Eastern Michigan University, 10, 2013).

Así, el Grupo de Expertos de la Comisión Europea (HLEG) propone la utilización del término “desinformación” en lugar de “fake news” por dos razones:

La primera, porque el concepto de “fake news” lo consideran “inadecuado” para describir la complejidad del problema de la desinformación, que, en su opinión, incluye contenido que no resulta completamente o realmente falso, pero que ha sido fabricado mediante hechos o prácticas que van más allá de la simple apariencia de noticia, para incluir algún tipo de cuentas automatizadas utilizadas en redes sociales o por seguidores falsos, vídeos creados o manipulados, publicidad personalizada, uso organizado de troles, memes visuales, etc. También abarca todo un abanico de comportamientos digitales orientados más a la distribución de la desinformación que a la creación de la misma mediante publicaciones, comentarios, intercambio, publicaciones en Twitter y re-twiteos, etc.

La segunda porque estiman que el término “fake news” no sólo resulta inadecuado sino también “erróneo”, en tanto que ciertos políticos y sus seguidores se lo han apropiado, utilizándolo para rechazar informaciones que consideran molestas, convirtiéndose en un arma a través de la cual pueden interferir en la distribución de la información, atacando y socavando medios de comunicación independientes.

Desde tales premisas, dicho informe define la desinformación como cualquier forma de discurso que puede resultar peligroso para el libre ejercicio del derecho a la libertad de información, tomando en consideración a los actores – Estados y actores políticos no estatales, actores con ánimo de lucro, ciudadanos individuales o grupos de ciudadanos –, así como las infraestructuras utilizadas para la distribución y amplificación del mismo – ya sea a través de medios de información, plataformas, redes, protocolos, algoritmos, etc. – pudiendo llegar a alcanzar, atendiendo al desarrollo tecnológico, a aplicaciones de mensajería, robots de chat, sistemas de funcionamiento mediante voz, realidad aumentada, realidad virtual o contenidos generados o manipulados mediante técnicas de inteligencia artificial.

De este modo, la desinformación queda fuera de las formas ilegales de la difamación, el discurso de odio, la incitación a la violencia, etc., pero también se diferencia de la información confusa, errónea, o simplemente satírica (denominada en la cultura anglosa-

jona “misinformation”), haciendo referencia a un problema que debe ser entendido en el contexto más amplio de “cómo se elabora” la información, “cómo se distribuye” y “cómo se relaciona” la gente con ella en la esfera pública²⁷.

En todo caso, el problema terminológico tiene como trasfondo sustantivo la identificación de la información que puede ser considerada “peligrosa” y su diferenciación respecto de otras técnicas como la persuasión y la coerción en línea²⁸.

El término “persuasión” puede tener una significación amplia y otra restrictiva que no siempre es percibida. En sentido amplio, significa hacer cambiar a alguien de opinión y, así entendido, constituye un “concepto paraguas” que abarca casi todas las formas posibles de influencia. Por el contrario, en su significación estricta denota la utilización de razones o argumentos que pueden hacer cambiar la opinión de alguien tras su reflexión. Ambas interpretaciones de la persuasión tienen en común la permanencia de la capacidad de elección del individuo, que en el caso de la coerción desaparece²⁹.

Tratando de profundizar en esta línea, el Informe elaborado en 2018 por el CAPS (Centre d’analyse, de prévision et de stratégie) y el IRSEM (Institut de recherche stratégique de l’École militaire) de Francia, opta por la expresión “manipulación de la información” que, a diferencia del concepto de “desinformación” elaborado por el Grupo de Expertos de la Comisión Europea (HLEG), aparece vinculada al carácter “total o parcialmente falso” de la información y a su difusión “intencionada”.

La intencionalidad de la difusión también sirve para diferenciar la “desinformación” de la “misinformation” (no intencionada), pero hablar de intencionalidad en la difusión plantea un nuevo problema derivado de identificar la concurrencia de la intención del actor en línea, circunstancia que raramente sucede.

²⁷ European Commission. Directorate-General for Communication Networks, Content and Tehcnology, a Multi-dimensional approach to disinformation. *Report of the Independent High Level Group on Fake News and Online Disinformation*, 10-11 (2018).

²⁸ Daniel Susser; Beate Roessler; Helen Nissenbaum, *Online Manipulation: Hidden Influences in a Digital World*, 4 (1) *Georgetown Law Technology Review*, 1-46, 2 (2019).

²⁹ Daniel Susser; Beate Roessler; Helen Nissenbaum, *Online Manipulation: Hidden Influences in a Digital World*, 4, op. cit., 14-15 (2019).

Efectivamente, según Caroline Jack, el término “misinformation” hace referencia a una información cuya inexactitud no es intencionada, lo que incluye los simples errores cometidos por los periodistas o la ausencia de verificación de la independencia de sus fuentes.

Esta falta de diligencia resulta especialmente probable que se produzca durante las crisis de cualquier naturaleza, en las que las organizaciones de noticias tienen el deber de mantener informada a la población, especialmente cuando la seguridad pública puede estar en peligro, pero, al mismo tiempo, compiten por la atención del público, lo que les incita a publicar información rápidamente y, de este modo, “adelantarse” a la competencia³⁰.

En este sentido, el Informe (IDEA) *The Global State of Democracy 2021. Building Resilience in a Pandemic Era*, subraya cómo la pandemia del Covid-19 exacerbó los peligros para las democracias mediante la imposición de estados de emergencia, la difusión de desinformación, y la adopción de medidas limitativas de la libertad informativa y de la libertad de expresión, entre otros derechos fundamentales de los ciudadanos³¹.

En todo caso, el estudio elaborado en 2018 por el CAPS y el IRSEM de Francia considera que la distribución intencionada de información falsa no es en sí misma problemática, pues el foco debe ponerse en la “información falsa que tiene un efecto negativo o que es difundida con intencionalidad hostil”, y, desde esta perspectiva, consideran que el concepto de “desinformación” viene a ser excesivamente reducido, porque nos podemos encontrar con información que no es falsa sino simplemente exagerada, tendenciosa o presentada de un modo extremadamente emocional, como sucede en los tabloides.

En realidad, se afirma, la información puede ser manipulada de diferentes modos, y ello no implica una “dicotomía” entre verdad y falsedad³².

³⁰ Caroline Jack, *Lexicon of Lies: Terms for Problematic Information*, 2 (2017).

³¹ S.Y. Quaraishi, *Foreword*, in *The Global State of Democracy 2021. Building Resilience in a Pandemic Era*, iii (2022).

³² Como ejemplo concreto, ya en los años 80 del pasado siglo, Robert Goodin situó el término de “influencia oculta” o lo que él denomina “influencia engañosa” en el centro de su teoría de la manipulación política (Robert E. Goodin, *Manipulatory Politics*, 19, 1980).

De hecho, filósofos y teóricos de la política han venido describiendo un amplio catálogo de técnicas de manipulación intencionada, como, por ejemplo, las mentiras, las falsas promesas, la presión y el juego con las emociones de las personas³³, la utilización de la culpa³⁴, o definiendo la manipulación como la capacidad para hacer que las creencias, deseos o emociones de los individuos se muevan en un cierto sentido³⁵.

En este sentido, según se entiende en el Informe elaborado en 2018 por el CAPS y el IRSEM, la mayoría de las veces el manipulador no toma en consideración “la verdad”, sino el efecto que desea provocar, de ahí que, en última instancia, consideren que reducir el problema a la “desinformación” constituye un error, y proponen la utilización de la expresión “manipulación de la información” sobre la base de tres criterios: la existencia de una campaña coordinada, la difusión de información falsa o de información conscientemente distorsionada, y la intención política de causar un perjuicio³⁶.

De este modo, la expresión “manipulación de la información en línea” no hace referencia, exactamente, a la idea de una operación orquestada donde un grupo de personas dan órdenes y otro las ejecutan, sino al número de indicadores que apuntan a la difusión por varios medios de un contenido problemático con intervención de humanos o no (Twitter, Facebook, bloggers, robots, etc.).

Porque, en definitiva, la manipulación de la información en línea consigue su eficacia mediante el carácter viral de su difusión en internet, logrado, entre otros instrumentos, mediante robots que utilizan cuentas falsas en redes sociales³⁷ o individuos que difunden

³³ Marcia Baron, *Manipulativeness*, 77 *Proceedings & Addresses of the American Philosophical Association*, 35 (2003).

³⁴ Kate Manne, *Non-Machiavellian Manipulation and the Opacity of Motive*, in *Manipulation: Theory and Practice*, 221 (2014).

³⁵ Robert Nozick, *Manipulative Actions: A Conceptual and Moral Analysis*, 33 *American Philosophical Quarterly*, 27-47, 43 (1996).

³⁶ Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, Alexandre Escorcía, Marine Guillaume, Janaina Herrera, *Information Manipulation: A Challenge for our Democracies. Report by the Policy Planning Staff (CAPS) of the Ministry for Europe and Foreign Affairs and the Institute for Strategic Research (IRSEM) of the Ministry for the Armed Forces*, 18-21 (2018).

³⁷ Los robots son programas informáticos algorítmicos diseñados para realizar tareas específicas en línea, pudiendo diferenciarse cuatro tipos de robots políticos: amortiguadores -suprimen mensajes-, amplificadores - hacen que los mensajes parezcan más populares de lo que son -, de transparencia - comparten informaciones relevantes para la ciudadanía -, y los robots de servicio - utilizados por gobiernos y organizaciones para responder preguntas o prestar otros servicios - (Fenwick McKelvey

información (denominados “*sockpuppets*”) saturando ciertas páginas web con comentarios, creación de hashtags o ataques a otros usuarios³⁸.

También en el Informe de febrero de 2023, el Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS por sus siglas en inglés) perfila el concepto de manipulación de la información en línea en un sentido más amplio que el de la desinformación, utilizando como criterio la ubicación o no en el territorio del actor que la lleva a cabo.

Así, acuñan la expresión de “manipulación e injerencia extranjera de información” (FIMI por sus siglas en inglés) para describir “un patrón de comportamiento” que amenaza o puede afectar negativamente a valores, procedimientos y procesos políticos. Dicha actividad tiene “carácter manipulador” y se lleva a cabo “de forma intencionada y coordinada” por actores estatales o no estatales, incluidos sus representantes “dentro y fuera de su propio territorio”³⁹.

Las grandes plataformas digitales y redes sociales como Google, Facebook, YouTube y Twitter, constituyen el lugar más propicio para la manipulación de la información, en tanto que no se limitan a difundir de modo neutral el contenido de los usuarios, sino contenidos segmentados mediante los algoritmos que aplican.

Pero otros actores digitales también difunden campañas de manipulación de la información, como páginas web, foros de discusión, y aplicaciones de mensajería como WhatsApp, Telegram, etc. Todos estos ámbitos son susceptibles de albergar información manipulada consistente en imágenes, artículos en reputados periódicos o páginas web, con la finalidad también de interferir en las decisiones políticas de los ciudadanos.

En efecto, las injerencias manipuladoras en procesos electorales se extienden a la utilización de todo tipo de tecnologías y, en

and Elisabeth Dubois, *Computational Propaganda in Canada*. Computational Propaganda Research Project, University of Oxford. Working Paper, 2017. <http://comp-prop.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-Canada.pdf>.

³⁸ Se trata de cuentas falsas operadas por humanos, que permiten a los actores ocultar o falsear sus identidades. Los *sockpuppets* pueden utilizarse para hacer mensajes más creíbles, por ejemplo, haciéndose pasar por una fuente de confianza para aparentar que determinadas personas o grupos difunden mensajes u opiniones que, en realidad, no defienden (Chris Tenove, Jordan Buffle, Spencer McKay, David Moscrop, *Digital Threats to Democratic Elections: How Foreign Actors Use Digital Techniques to Undermine Democracy*, Centre for the Study of Democratic Institutions, 17, 2018).

³⁹ European Union, *1st EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats. Towards a Framework for Networked Defence*, 25 (2023).

este sentido, el Informe elaborado en 2017 por la Agencia Canadiense de Seguridad de las Comunicaciones (CSE), identificaba interferencias en procesos ciber-democráticos en casi una cuarentena de países de cinco continentes en los últimos diez años, resultando tres cuartas partes de las mismas orquestadas por Estados con objetivos estratégicos de carácter político, económico o geopolítico⁴⁰.

En su informe actualizado de 2021 se detecta que, tras un periodo de gran crecimiento entre 2015 y 2017, la proporción de procedimientos electorales afectados por ciber-amenazas ha permanecido relativamente estable y sus objetivos no han variado, siendo preferentemente los votantes antes que los partidos políticos o los propios procesos electorales. Del mismo modo, se constata que tampoco se han alterado los procedimientos, consistentes tanto en influencias en línea provenientes del extranjero como en ciber-amenazas más tradicionales (por ej. el robo de datos)⁴¹.

No obstante, subrayan el hecho de que los autores de las ciber-amenazas parecen haber llegado a la conclusión de que los votantes, y, especialmente, la combinación de votantes, partidos políticos y procesos electorales, constituyen una forma más eficiente de interferir en los procesos democráticos que la injerencia en cada uno de tales grupos aisladamente⁴².

3.2. *La garantía de la integridad de los procesos electorales*

La utilización de plataformas digitales y redes sociales no sólo ha proporcionado a los ciudadanos un acceso sin precedentes a la información electoral, y se han convertido en el principal medio para expresar sus opiniones, de interactuar con los candidatos y de

⁴⁰ Canada's Communications Security Establishment (CSE). *Cyber Threats to Canada's Democratic Processes*, 32 (2017).

Por su parte, en su Informe Final "Disinformation and Fake News", la Comisión del Parlamento británico identificó interferencias en campañas electorales y referéndums celebrados en Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Eslovaquia, Filipinas, Francia, Ghana (2013), Gambia, Guyana, India, Indonesia, Italia, Kenia, Kosovo, Malasia, México, Mongolia, Níger, Nigeria, Pakistán, Perú, Reino Unido y Trinidad Tobago (Digital, Culture, Media and Sport Committee, *Disinformation and "Fake News": Final Report*, § 275 (2018) (https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcmuems/1791/179110.htm#_idTextAnchor071).

⁴¹ Canada's Communications Security Establishment (CSE). *Cyber Threats to Canada's Democratic Processes (Updated)*, 3 (2021).

⁴² Canada's Communications Security Establishment (CSE). *Cyber Threats to Canada's Democratic Processes (Updated)*, 26 (2021).

involucrarse de modo activo en las campañas electorales⁴³. Más aún, internet ayuda a asegurar que la información llega a grupos marginales, social o económicamente, permitiéndoles participar en los debates electorales⁴⁴.

Pero, al mismo tiempo, como se viene describiendo, la misma tecnología que tiene capacidad para constituir un instrumento útil para la democracia puede facilitar la manipulación de la información, censurar opiniones, monitorizar comportamientos en línea y orientar o manipular sutilmente la conducta de los votantes, por ejemplo, mediante la difusión de publicidad en línea y de noticias falsas⁴⁵.

Este potencial nocivo que, en determinadas circunstancias, constituye el reverso de las plataformas digitales y las redes sociales, también ha puesto de manifiesto las carencias de la normativa electoral en el contexto de las democracias digitales.

Concretamente, el Informe de la Comisión de Venecia “Principios para un uso de las tecnologías digitales en los procesos electorales que respete los derechos fundamentales”, identifica los “peligros” directamente relacionados con las nuevas tecnologías en distintas fases del proceso electoral como la “nominación de candidatos”, en la que la recogida de firmas para candidatos independientes o la realización de elecciones primarias se puede hacer a través de aplicaciones que corren el riesgo de crear problemas que afecten al proceso; el “registro de candidatos y votantes”; las “iniciativas de información al votante” (campañas de educación electoral); la “campaña electoral”, atentando contra el libre desarrollo de la voluntad del votante; la “financiación política de la campaña y su transparencia”; el propio “proceso de votación”; el “recuento de votos y la determinación de los resultados electorales”, y el “proceso de resolución de disputas electorales”⁴⁶.

⁴³ Venice Commission and Directorate of Information Society and Action against Crime of the Directorate General of Human right and Rule of Law (DGI), *Joint Report on the Use of Digital Technologies and Elections*, CDL-AD(2019)016, § 35.

⁴⁴ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Principles for a Fundamental Rights-Compliant Use of Digital Technologies in Electoral Processes*, CDL(2020)037, § 11.

⁴⁵ Emily B. Laidlaw, *Regulating Speech in Cyberspace. Gatekeepers, Human Rights and Corporate Responsibility*, 1 (2015).

⁴⁶ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Principles for a Fundamental Rights-Compliant Use of Digital Technologies in Electoral Processes* (CDL (2020)037), § 7.

Desde luego, las campañas electorales no estaban diseñadas para tomar en consideración el hecho de que se pueda difundir rápidamente información falsa a millones de usuarios mediante plataformas digitales y redes sociales. En todo caso, las regulaciones tradicionales hacen frente a la información falsa y manipulada centrándose en su creador o propagador, sin tener en cuenta que éstos pueden ocultarse en línea⁴⁷.

A partir de las elecciones presidenciales norteamericanas de 2016, muchos gobiernos han propuesto o adoptado medidas para afrontar estas insuficiencias y, en este sentido, Francia ha adoptado algunas de las normativas más contundentes para contrarrestar las informaciones falsas en línea durante el desarrollo de los procesos electorales.

Así, la Ley Orgánica n° 2018-1201 y la Ley n° 2018-1202, ambas de 22 de diciembre de 2018, relativas a la lucha contra la manipulación de la información⁴⁸, incorporan modificaciones sustantivas en el Código electoral y en la Ley de 1986 relativa a la libertad de comunicación, con la finalidad de evitar la difusión deliberada de información falsa que pueda afectar a los resultados electorales.

En primer término, se establece una pena de un año de prisión y multa de 75.000 euros (Art. L. 112) ante el incumplimiento, tres meses antes del primer día del mes de las elecciones generales, por aquellos operadores de plataformas en línea cuyas conexiones se desarrollen en territorio francés, de las obligaciones de:

1°. Proporcionar al usuario una información fidedigna, clara y transparente “sobre la identidad” de la persona física o persona jurídica, y, en su caso, la sede y el objeto social de la misma o de la persona física que afirme actuar en su nombre, que abone a la plataforma remuneraciones en contrapartida a la promoción de contenidos de información relacionados con una cuestión de interés general;

2°. Proporcionar a los usuarios una información fidedigna, clara y transparente “sobre la utilización de sus datos personales” en el marco de la promoción de una información relacionado con una cuestión de interés general;

⁴⁷ Rachael Craufurd Smith, *Fake News, French and Democratic Legitimacy: Lessons for the United Kingdom*, 11(1) *Journal of Media Law*, 52-81, 55 (2019).

⁴⁸ *Journal Officiel de la République française*, n° 0297, de 23/12/2018.

3°. “Hacer público el importe de las remuneraciones recibidas” en contrapartida a la promoción de contenidos informativos cuando su importe sea superior a una cantidad determinada.

Estas informaciones “serán incorporadas a un registro” puesto a disposición del público por vía electrónica, en formato abierto y regularmente actualizado a lo largo del período mencionado (Art. L. 163-1).

Asimismo, según el nuevo contenido del Art. L. 163.2, desde los tres meses anteriores al primer día del mes de las elecciones generales y hasta la fecha del día del escrutinio, las afirmaciones o acusaciones inexactas o engañosas de un hecho que se difundan de manera deliberada, artificial o automatizada y masiva a través de un servicio de comunicación al público en línea, con la finalidad de alterar los resultados del escrutinio, podrán ser “denunciadas ante el juez” por el Ministerio fiscal, cualquier candidato, todo partido o agrupación política, o toda persona que invoque un interés legítimo. El juez, sin perjuicio de la reparación de los daños y perjuicios que procedan, podrá acordar, en un plazo máximo de 48 horas, la adopción de las medidas proporcionales y necesarias para detener esta difusión.

El nuevo párrafo del art. 33-1 de la Ley de 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación, otorga al Consejo Superior Audiovisual la capacidad para oponerse a la conclusión de un acuerdo si la difusión del servicio de radio o de televisión supone un “riesgo grave” para la dignidad de la persona humana, la libertad y la propiedad de otros, al pluralismo de la libertad de expresión y de las corrientes de pensamiento y de opinión, la protección de la infancia y la adolescencia, la garantía del orden público, la defensa nacional o el interés nacional, así como el normal funcionamiento de las instituciones si la difusión incurriera en una vulneración de las leyes en vigor.

Además, desde los tres meses anteriores al primer día del mes de celebración de elecciones a la Presidencia de la República, elecciones generales de diputados, elecciones de senadores, elecciones del Parlamento Europeo y consultas referendarias, si el Consejo Superior Audiovisual constata que un acuerdo celebrado por un Estado extranjero o no claramente identificado, puede suponer la difusión, de manera deliberada, de informaciones falsas cuya naturaleza pueda alterar los resultados del escrutinio, podrá “oponerse” a su celebración, “eliminar” dichos aspectos del mismo, u “ordenar la

suspensión de la difusión” de este servicio a través de cualquier medio de comunicación electrónica, hasta la finalización del proceso electoral (art. 33-1-1).

Si la difusión de informaciones falsas a partir del acuerdo antes mencionado supone un atentado contra los intereses nacionales o el normal funcionamiento de sus instituciones, el Consejo Superior Audiovisual podrá adoptar la decisión de rescindirlo unilateralmente (art. 42-6).

Del mismo modo, la nueva redacción del art. 42-1 de la Ley de libertad de comunicación prevé la “suspensión como mínimo durante un mes” de la edición, difusión o distribución de un servicio, una categoría de programas o una o más secuencias publicitarias.

La nueva regulación francesa también incluye un exhaustivo conjunto de obligaciones dirigidas a los operadores de plataformas en línea en materia de lucha contra la difusión de informaciones falsas (art. 11 de la Ley de 22 de diciembre de 2018).

Concretamente, deberán poner en funcionamiento “un dispositivo fácilmente accesible y visible” que permita a sus usuarios señalar las informaciones que consideren falsas, susceptibles de alterar el orden público o los resultados electorales, especialmente si se trata de contenidos publicitados por cuenta de un tercero.

Pero también deberán implementar las medidas complementarias necesarias para garantizar, entre otros aspectos: la “transparencia de sus algoritmos”, la “lucha contra las cuentas que difunden masivamente informaciones falsas”, o la información a los usuarios de la “naturaleza, origen y modalidades de difusión de los contenidos”.

Todas las medidas y los acuerdos sobre las mismas adoptados por las plataformas digitales en cumplimiento de su deber de colaboración contra la difusión de informaciones falsas, “serán hechos públicos”, y cada operador remitirá al Consejo Superior Audiovisual una “declaración” en la que se indiquen las medidas puestas en marcha a este respecto.

En última instancia, cabe subrayar que el art. 14 de la Ley de 22 de diciembre de 2018, dispone que los operadores de plataformas en línea que, en el marco del Art. L.-163-1 del Código electoral, recurran a la utilización de algoritmos de relación, clasificación o reenvío de contenidos de información relativos a una cuestión de interés general, deberán publicar las estadísticas agregadas de su

funcionamiento. Dicha publicación tendrá lugar también en línea y será accesible para todos en un formato libre y abierto.

El resto de Estados miembros de la Unión Europea no han llegado a legislar sobre esta materia, limitándose a constituir observatorios nacionales de medios digitales en coordinación con el Observatorio Europeo de Medios Digitales (EDMO, por sus siglas en inglés)⁴⁹. Todos ellos tienen carácter independiente respecto de las autoridades nacionales y europeas, funcionando en el marco universitario bajo la dirección del Instituto Universitario Europeo de Florencia.

Los ocho primeros centros fueron creados en mayo de 2021 y en diciembre de 2022 se incorporaron otros seis centros en el marco del Programa Europa Digital⁵⁰.

Desde el ámbito institucional, la Unión Europea impulsó en 2018 la adopción del Código de Buenas Prácticas sobre la Desinformación, que fue firmado voluntariamente asumiendo estándares auto-regulatorios para luchar contra la desinformación, tratando de alcanzar cinco objetivos propuestos por la Comisión europea en la

⁴⁹ <https://edmo.eu/>.

⁵⁰ Así, Croacia y Eslovenia han creado el Adria Digital Media Observatory (ADMO); Estonia, Letonia y Lituania ha constituido el Baltic Engagement Centre for Combating Information Disorders (BECID); por su parte, Bélgica y Países Bajos han puesto en marcha el Belgium-Netherlands Digital Media and Desinformation Observatory (BENEDMO), y Bélgica y Luxemburgo el Belgium-Luxembourg Research Hub on Digital Media and Disinformation (EDMO-BELUX); Bulgaria y Rumanía, el Bulgarian-Romanian Observatory of Digital Media (BROD); Eslovaquia, República Checa y Polonia, el Central European Digital Media Observatory (CEDMO); Francia, el Observatoire de l'Information et des Médias (DE FACTO); Alemania y Austria cuentan con el German-Austrian Digital Media Observatory (GADMO); Hungría ha creado el centro Hungarian Hub Against Disinformation (HDMO); España y Portugal, el Iberian Digital Media Research and Fact-Checking Hub (IBERIFIER); Italia ha puesto en marcha el Italian Digital Media Observatory (IDMO), Irlanda cuenta con el Ireland Hub; por su parte, Grecia, Chipre y Malta han constituido el Mediterranean Digital Media Observatory (MEDMO), y en el norte de Europa, Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia, han creado The Nordic Observatory for Digital Media and Information Disorder (NORDIS).

Además, en aplicación de las previsiones contenidas en la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, la Orden PCM/541/2022, de 10 de junio, crea en España el “Foro contra las campañas de desinformación en el ámbito de la Seguridad Nacional” (BOE n. 142, de 15 de junio de 2022), adscrito al Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, como espacio de colaboración público-privada, en el que se recomienda la adopción de “iniciativas para fomentar el conocimiento de la amenaza de las campañas de desinformación y la realización de actividades conjuntas y participativas” (art. 1).

Comunicación (COM(2018) 236 final), “La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo”. En concreto:

- Plataformas en línea que actúen con rapidez y eficacia para proteger a los usuarios contra la desinformación;
- Unos procedimientos electorales sólidos y fiables;
- El fomento de la educación y alfabetización mediática;
- El apoyo a un periodismo de calidad como elemento fundamental de una sociedad democrática, y
- La lucha contra las amenazas de desinformación internas y externas mediante la comunicación estratégica⁵¹.

Posteriormente, el 26 de mayo de 2021, la Unión Europea adoptó unas “Orientaciones de la Comisión Europea sobre el refuerzo del Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación” (COM(2021) 262 final), donde proponía mejorar el Código adoptado en 2018, reforzando determinados aspectos, de manera que el Código sea concebido como un instrumento sólido, estable y flexible en la lucha contra la desinformación en línea.

El nuevo Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación 2022 ha sido firmado por empresas digitales de distinta naturaleza como publicidad, tecnología publicitaria, verificadores de información, plataformas emergentes o especializadas, plataformas ciudadanas y proveedores externos especializados en desinformación, como, por ejemplo, Adobe, Google, Meta, Microsoft, Reporteros Sin Fronteras (RSF), Tik Tok, Twitter, Vimeo, etc.⁵².

No obstante, con cada movimiento tendente a limitar las comunicaciones y la publicidad en sus entornos en línea, dichas compañías cambian unas críticas por otras, en tanto que, al no constituir propiamente medios de comunicación, las injerencias en los contenidos publicados en sus entornos en línea pueden entenderse como limitaciones del derecho a la libertad de expresión de sus usuarios⁵³.

⁵¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo Y al Comité de la Regiones (COM(2018) 236 final), 8-18.

⁵² La lista complete de signatarios puede consultarse en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/signatories-2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

⁵³ Nathaniel Persily, *The 2016 U.S. Election. Can Democracy Survive the Internet?* 28(2) *Journal of Democracy*, 63, 72-75 (2017).

Precisamente, el debate en los Estados Unidos de Norteamérica sobre la discusión acerca del sentido y alcance del derecho a la libertad de expresión en un Estado democrático y, en última instancia, sobre el concepto mismo de democracia, se inauguró con la aprobación de la Sedition Act en 1798, prohibiendo la publicación de “li-

De este modo, en el marco de la auto-regulación, compañías como Facebook han creado “archivos de publicidad política” en los Estados Unidos. Posteriormente, Twitter anunció que no permitiría publicidad política explícita y Google limitará la focalización de los anuncios políticos y someterá determinados anuncios publicitarios a una comprobación de hechos, aunque Facebook seguirá permitiendo la segmentación y protegerá los anuncios políticos de su comprobación de hechos⁵⁴.

4. Conclusiones

La comúnmente denominada Cuarta Revolución industrial, por referencia a la revolución tecnológica digital, ha cambiado para siempre nuestras sociedades y también nuestras democracias.

En efecto, la relación entre democracia y nuevas tecnologías resulta compleja. Con el transcurso del tiempo, las sociedades actuales se han definido como sociedades de la atención, y las nuevas tecnologías desplegadas en el contexto de las democracias digitales

belos sediciosos” dirigidos contra el Gobierno, el Presidente, el Congreso o el Senado de los Estados Unidos, cuya inconstitucionalidad fue contundentemente defendida por Thomas Jefferson y James Madison en la famosa *Virginia Resolution* de 1798.

Aunque, curiosamente, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos nunca fue llamado a pronunciarse acerca de la conformidad con la Constitución norteamericana de la Seditio Act de 1798, los actos aplicativos de la misma fueron anulados mediante una Ley de 4 de julio de 1840 por ser considerados contrarios a la Primera Enmienda de la Constitución.

Casi dos siglos después, en 1964, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1964, *New York Times Co v. Sullivan* [376 U.S. 254, 273 (1964)], el Juez J. Brennan sostuvo que la crítica de la actuación de los funcionarios públicos por los ciudadanos constituye el “sentido esencial de la Primera Enmienda” de la Constitución, lo que no impidió a los medios de comunicación norteamericanos en 1996 aceptar una moderación del contenido que los usuarios comparten en sus plataformas sin ser legalmente responsables de los mismos salvo en contadas excepciones, según las previsiones contenidas en la Sección 230 de Communication Decency Act (CDA).

No obstante, han fracasado las propuestas de “Ending Support for Internet Censorship Act”, presentada en 2019 con la finalidad de eliminar a las empresas de redes sociales de la protección proporcionada por la Sección 230 de la CDA, así como la propuesta de la Honest Ads Act (1989), que quedó varada en el Senado norteamericano en febrero de 2022 (Chris Tenove, *Protecting Democracy from Disinformation: Normative Threats and Policy Responses*, 25/3 *The International Journal of Press/Politics*, 529, 2020).

⁵⁴ Chris Tenove, *Protecting Democracy from Disinformation: Normative Threats and Policy Responses*, 25/3 *The International Journal of Press/Politics*, 527 (2020).

han mostrado potencialidades que van más allá de su consideración como instrumentos facilitadores de la interacción política de los ciudadanos y sus representantes políticos, o como medios de difusión y organización de movimientos sociales a gran escala (Primavera Árabe, Ucrania, etc.).

Aún cuando no existe un acuerdo sobre los contenidos que describen los términos “desinformación”, “misinformation” y “manipulación de la información” en línea, los especialistas han identificado la utilización de tecnologías aplicadas a la información con la finalidad de erosionar los sistemas democráticos, generando extremismos que ponen en peligro la seguridad de los ciudadanos, favoreciendo la difusión de los discursos de odio y tratando de alterar el normal desarrollo de los procesos electorales.

Los peligros de la manipulación de la información online acechan por igual a las democracias consolidadas y a las emergentes, y no sólo afectan a la libertad de expresión e información de los ciudadanos, sino que tienen la capacidad de alterar el funcionamiento del sistema democrático cuando dicha manipulación beneficia a agencias de inteligencia nacionales, partidos políticos gubernamentales u otros intereses privados ostentados por empresas como Facebook, Google, etc., susceptibles de adulterar la información en momentos cruciales del proceso democrático, como las campañas y los resultados electorales.

Junto a la manipulación de la información en línea, múltiples aspectos del funcionamiento de las democracias tradicionales, como las campañas electorales, adolecen de una falta de adaptación a los entornos digitales para preservar la integridad de los procesos electorales, resultando necesario abordar desde diferentes perspectivas (jurídica, técnica, sociológica, educativa, etc.) la adaptación de una gran variedad de elementos básicos de las democracias tradicionales a los entornos digitales desde dos premisas esenciales.

En primer lugar, la asunción por las instituciones y poderes públicos del cambio de paradigma que supone la irrupción masiva de la digitalización en los sistemas democráticos, y del hecho de que, por defecto, las democracias actuales se definen inexorablemente como democracias digitales. Unas democracias digitales que pueden funcionar, en un futuro que casi es presente, en contextos digitales técnicamente cada vez más evolucionados, como demuestra el vertiginoso desarrollo de técnicas de inteligencia artificial, con

capacidad para recrear imágenes y voz en personas virtuales a partir de los datos biométricos obtenidos de personas físicas vivas o fallecidas.

En este sentido, en España, el partido Junts per Catalunya acaba de publicitar en YouTube el vídeo para su campaña electoral en las elecciones generales convocadas para el 23 de julio de 2023, bajo el lema “Ja n’hi ha prou” (Ya basta), en el que utilizan técnicas de inteligencia artificial para recrear la imagen y la voz del Presidente del Gobierno en funciones, Sr. Pedro Sánchez, el líder del partido político VOX, Sr. Santiago Abascal, y S.M. el Rey Felipe VI, con fines electorales⁵⁵.

En segundo lugar, la proposición de que la democracia nunca puede darse por sentada y debe ser defendida permanentemente, como principio esencial de las tradicionales democracias occidentales, se convierte en una exigencia que debe regir las políticas públicas en todos los ámbitos, especialmente en el ámbito normativo y jurisdiccional, cuando hablamos de las democracias digitales. La inacción o pasividad jurídica y política de los gobiernos y los órganos jurisdiccionales de los Estados occidentales en defensa de las democracias (ahora, digitales) no puede ser una opción.

Obviamente, el bagaje jurídico-político y socio-cultural de cada Estado y los rasgos propios de la identidad de los sistemas democráticos a uno y otro lado del Atlántico influirán en la respuesta a preguntas tales como: ¿Cómo podemos los ciudadanos retomar el control sobre la difusión de nuestros datos personales?, ¿cuándo podemos hablar de manipulación de la información online?, ¿en qué momento y circunstancias la manipulación de la información puede afectar a los procesos electorales?, etc.

En efecto, la redefinición del alcance y la significación jurídica de derechos y libertades garantizados constitucionalmente en los Estados democráticos occidentales cuando su ejercicio tiene lugar en entornos digitales no está exenta de problemas, pero el legislador y los órganos jurisdiccionales deben afrontar el reto de articular un marco jurídico fluido, accesible y pegado a la realidad que, especialmente en los periodos electorales, permita a los ciudadanos obtener, también en ámbitos digitales, una información política no manipulada, plantear libremente los temas que les afectan, y a los

⁵⁵ https://youtu.be/h8Je4fkb_xA.

jueces resolver los litigios rápida y eficazmente, garantizando así la integridad de los procesos electorales.

Porque, en última instancia, las democracias digitales tienen que ser capaces de ofrecer nuevas respuestas a preguntas que en los sistemas democráticos se encuentran permanentemente abiertas, garantizando en la misma medida que las democracias tradicionales los principios básicos en los que se sustentan las democracias occidentales europeas.

Abstract

Il contributo analizza le trasformazioni delle democrazie occidentali in democrazie digitali evidenziando l'uso profuso di tecniche di "manipolazione dell'informazione" online da parte di attori interni ed esterni agli Stati. Ciò ha favorito la disinformazione e l'incremento di indirizzi politici da parte dei governi, soprattutto di carattere autocratico. Così anche per i partiti politici tradizionali sono aumentati gli attori che incidono sulla formazione delle opinioni e che utilizzano abbondantemente le tecnologie digitali per raggiungere i cittadini in momenti delicati come le campagne elettorali, con la capacità di incidere sul processo elettorale.

The article analyses the emergence of new technologies in all areas of citizens' lives that have an impact on the transformation of Western democracies into digital democracies. The profuse use of online "information manipulation" techniques by actors inside and outside states has favoured disinformation and the amplification of political guidelines, especially by autocratic governments. Traditional political parties have to deal with new actors in political life, who make extensive use of digital technologies to reach out to citizens at such sensitive times as election campaigns, with the capability to undermine the integrity of democratic electoral processes.

Hanno collaborato a questo fascicolo

GIUSEPPE DE VERGOTTINI

Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università di Bologna

LAURA FROSINA

Ricercatrice di diritto pubblico comparato nell'Università ~~Roma~~ La Sapienza

JUSTIN FROSINI

Professore associato di Diritto pubblico comparato nell'Università Bocconi di Milano e Adjunct Professor di Diritto costituzionale nella Università Johns Hopkins di Bologna

SIMONE GIANELLO

Ricercatore di Diritto Pubblico Comparato nell'Università di Milano Bicocca

GIUSEPPE MARTINICO

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nella Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

ABIODUN ODUSOTE

Professore associato di Diritto pubblico nell'Università di Lagos, Akoka-Yaba, Nigeria

SARA PENNICINO

Professore associato di Diritto pubblico comparato nell'Università di Padova e Adjunct Professor di Diritto internazionale nella Università Johns Hopkins di Bologna

RAFFAELE PERNA

Consigliere della Camera dei Deputati

DOROTHÉE REIGNIER

Docente di Diritto pubblico nell'Institut d'études politiques (Sciences Po) di Lille (Francia)

SUSANA RUIZ TARRÍAS

Professoressa di Diritto costituzionale nell'Università di Granada (Spagna)

GIOVANNA SPANÒ

Ricercatrice di Diritto pubblico comparato nell'Università di Pisa

FRANCESCO TAMBURINI

Professore associato di Storia e Istituzioni dei Paesi dell'Africa e dell'Asia nell'Università di Pisa

