

1

PUBLICUM

Sala de Profesores

Teachers' Room

**Entrevista con Rafael Rubio, Catedrático de Derecho
Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.**
*Interview with Rafael Rubio, Full Professor of Constitutional
Law at the Complutense University of Madrid.*

Entrevistado: Rafael Rubio

Profesor Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Derecho Constitucional (Premio extraordinario), especializado en derecho electoral, derecho parlamentario y derechos fundamentales de participación y libertad de expresión. Investigador visitante en las Universidades de Georgetown, Harvard, George Washington University, Scuola Superiore Sant'Anna y Dublin City University. Ha sido Subdirector del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Presidente del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid y miembro del Foro de Gobierno abierto del gobierno de España y de la Comisión de Venecia. Actualmente, es Co-Investigador principal de los proyectos "Garantías institucionales y regulatorias, autoridades electorales y de supervisión digital ante interferencias, narrativas hostiles, publicidad segmentada y polarización" (Dir-Politics, PID2022-137245OB-I00) y "La ciberseguridad en los procesos electorales. Garantías frente a la desinformación y otros desórdenes informativos en plataformas" (Cyberelections, TED2021-130876B-I00), miembro del comité académico de la Red Mundial de Justicia electoral, así como del Comité Asesor de Transparencia Internacional España, el Consejo Asesor del Observatorio de Medios, el Comité editorial de la Revista del Estado (Colombia), del Comité Científico del Centro para estudios de los partidos políticos (UNED) y del Grupo de Investigación sobre tecnología y democracia (i+dem) en la Universidad Complutense de Madrid.

Entrevistadores¹: Jane Reis Gonçalves Pereira

Profesora Asociada de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ) y Jueza Federal. Es doctora en Derecho Público por la UERJ y máster en Derecho Constitucional y Teoría del Estado por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Rio). Posdoctorado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Río Grande del Sur (PUCRS). Es miembro de la Sección Brasileña de la *International Society of Public Law* (ICON-S) y del Consejo Consultivo del Departamento de Investigaciones Judiciales del Consejo Nacional de Justicia (DPJ/CNJ). *Visiting scholar* en la *Universität Heidelberg* (2025), en la *Humboldt-Universität zu Berlin* (2026) y en el *Weizenbaum Institute for the Networked Society* (2026). Es fundadora y editora jefa de la *Revista Publicum*.

Patricia Perrone Campos Mello

Profesora de Derecho Constitucional de la Universidade do Estado de Rio de Janeiro (UERJ) y del Centro Universitario de Brasília (CEUB). Abogada. Procuradora del Estado de Río de Janeiro (2000-2026). Doctora y Maestra en Derecho Público por la UERJ. Estudios posdoctorales en la Harvard Kennedy School (EE. UU.) y en el Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Alemania). Secretaria de Altos Estudios, Investigación y Gestión de la Información del Supremo Tribunal Federal (2023-2025) y Asesora en el STF (2014-2023). E-mail: pcamposmello@uol.com.br

Revista Publicum (RP): Profesor Rafael, podrías comentar un poco ¿cómo se ha desarrollado su trayectoria académica a lo largo de los años? ¿Cuáles fueron los caminos, debates, experiencias intelectuales que lo llevaron a concentrar sus investigaciones en los temas de desinformación, tecnología y democracia?

Profesor Rafael Rubio (RR): Cuando empecé mi tesis doctoral, básicamente, centrada en los grupos de presión, desde la realidad norteamericana, era un momento en el que se producía la explosión de Internet como instrumento de activismo político. Con el “impeachment” a Bill Clinton, surgieron movimientos como el de *moveon.org* o la *Christian Coalition*, que descubrieron que Internet podía ser una herramienta útil para hacer llegar a los ciudadanos sus propuestas y, así, articularles en búsqueda de acciones políticas rápidas y contundentes.

¹ Las entrevistadoras agradecen a Renata Helena Souza Batista de Azevedo Rudolf por la revisión técnica de la transcripción de la entrevista y a Juan Jorge Faundes Penafiel por la revisión final en lengua española.

La transcripción se realizó utilizando las herramientas disponibles en la aplicación Zoom. Posteriormente, se llevó a cabo una revisión técnica basada en la escucha de las grabaciones originales, con el fin de corregir, formatear y adaptar el contenido para mejorar la claridad y la comprensión, eliminando muletillas, repeticiones, pausas y frases incompletas, de modo que se garantice una estructura más fluida y coherente. Aun así, se mantuvo en la mayor medida posible la integridad y fidelidad al contenido original, de la forma más fiel posible. La versión final fue revisada y autorizada por el entrevistado. Además, se incluyeron notas explicativas a pie de página siempre que importante para la comprensión del contenido de la entrevista.

Desde ese momento, con la suerte de haber sido un espectador privilegiado del nacimiento del ciberactivismo o del activismo online, he seguido muy vinculado a la relación entre Internet y la política. Desde mi primer artículo en el año 2001, sobre el impacto de Internet en la democracia, he ido publicando alrededor de materias vinculadas originalmente con la participación política y los grupos de presión. Y muy rápidamente, desde el año 2007, en torno a las campañas electorales, especialmente, respecto al impacto o a la importancia que tiene Internet en las campañas electorales.

Desde ese punto de vista, afortunadamente, siempre he vinculado – o he tratado de vincular – mi actividad académica al mundo profesional. He intentado permanentemente poner en práctica aquello que estudiaba. En ese sentido, mi labor de consultor político me ha permitido un conocimiento concreto, profundo, o bien tener trabajos de campo relevantes, que luego han sido objeto de reflexión. Ello, entiendo, me ha permitido hacer una ciencia más realista en un ámbito en el que muchas veces la doctrina se limita a construir mundos ideales - torres de marfil - que muchas veces no son aplicables a la realidad.

De esta forma, en el mismo año 2008, pude trabajar durante un año en la campaña a las elecciones presidenciales norteamericanas de John McCain, y, paradójicamente, logré aprender mucho de la campaña de Barack Obama. Desde entonces, he estado muy vinculado al mundo de la tecnología, la democracia y especialmente de las elecciones.

Más adelante, en el año 2016, con la llegada simultánea del Brexit, del impacto ruso en las elecciones norteamericanas y la elección de Donald Trump (gracias a la tecnología; más bien, al impacto ruso facilitado por la tecnología); y el referéndum para la paz en Colombia, donde la desinformación tuvo un papel muy relevante, empezamos a ver cómo los desórdenes informativos iban tomando protagonismo en el proceso electoral.

Desde ese punto de vista, hemos podido ir abordando el peso que estos desórdenes informativos – en que la desinformación es la clave –, han ido adquiriendo, cada vez más, peso hasta convertirse en un ingrediente habitual en las campañas electorales, con dos derivadas: la desinformación partidista, o que forma parte de la confrontación electoral; y, la más preocupante, la desinformación como un instrumento de erosión en la confianza democrática y en la legitimidad de los procesos electorales.

Desde entonces, ese ha sido el objeto de nuestro estudio a través de un grupo de investigación sobre Tecnología y Democracia de la Universidad Complutense y de dos proyectos de investigación financiados por el Ministerio de Educación español y la Unión Europea. En especial, hemos podido investigar de primera mano el impacto de la desinformación en los últimos quince procesos electorales presidenciales celebrados en Latinoamérica.

Con la excepción de Paraguay y Guatemala, hemos podido organizar misiones de observación de la desinformación y de la respuesta que, ante la desinformación, han dado las plataformas y los órganos electorales en prácticamente todos los países de la región, lo que nos da

una visión integral de cómo la desinformación electoral ha ido creciendo, penetrando y sofisticándose como ingrediente de campaña.

RP: ¿Profesor, en su opinión, cuáles son las principales experiencias y desafíos enfrentados por la Unión Europea en materia de desinformación electoral? ¿Cuáles son los aspectos comunes y las diferencias entre la experiencia europea y la experiencia latinoamericana?

RR: Los elementos esenciales tienen que ver con los esfuerzos de la Unión Europea por poner límite a la desinformación desde el año 2015, cuando se creó el primer grupo de trabajo y con los sucesivos grupos de trabajo renovados en el año 2018 y 2021.

También, nos hemos preocupado de la “microsegmentación”, que ha sido objeto de regulación especial a través de un reglamento aprobado hace un par de años y que todavía no está en vigor plenamente². En el fondo, ella provoca una fragmentación informativa que impide muchas veces conocer la información que están recibiendo otros y contrastarla, lo que, a su vez, favorece la expansión y el impacto de la desinformación.

Además, la microsegmentación tiene una relación directa con otro elemento clave, que es la protección de datos personales, lo que la Unión Europea regula por medio del Reglamento General de Protección de Datos (GDPR)³. El tratamiento inadecuado de los datos se ha convertido en un instrumento básico de la desinformación, también porque la vulneración de la privacidad hace que los datos sean más fáciles de conseguir y, por tanto, los ciudadanos sean más fáciles de perfilar.

La utilización de la inteligencia artificial (IA) en el ámbito electoral también es percibida como una amenaza. Ello dio lugar a que el Reglamento de Inteligencia Artificial (AIA)⁴ aprobado por la Unión Europea en 2024 incorporara, como algunas de las actividades prohibidas, el uso de IA en prácticas desinformativas en el ámbito electoral; también las actividades de microsegmentación, utilizando IA, son objeto de especial control y, por tanto, de unas medidas de garantías suficientes.

Otro pilar es el del pluralismo informativo como respuesta frente a la desinformación y que

² La microsegmentación consiste en el direccionamiento de información diferenciada, de acuerdo con el perfil personal del destinatario, generalmente con el objetivo de influenciar su comportamiento y es regulada en el Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política.

³ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales (Reglamento General de Protección de Datos, *General Data Protection Regulation*).

⁴ Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial, *Artificial Intelligence Act*).

también ha dado lugar a la aprobación del Reglamento de Libertad de Medios (EMFA)⁵, que busca proteger a los periodistas y fortalecer el ecosistema informativo, entendiendo que un ecosistema informativo, plural y saludable es la mejor forma de enfrentar de manera proactiva la desinformación.

Por último, tenemos el Reglamento de Servicios Digitales (DSA)⁶ y el Reglamento de Mercado Digitales (DMA)⁷, conocidos como el paquete de medidas digitales que tratan de enfrentar o de poner límite a la actuación de las plataformas digitales, en todas sus derivadas, incluyendo también aquellas plataformas digitales que se han convertido en instrumentos básicos de desinformación, como pueden ser Whatsapp, Telegram, o las redes sociales como Instagram, Facebook o Tiktok.

Tanto la DSA, especialmente, como la DMA, pero en menor medida, establecen reglas generales para las plataformas digitales aplicables a las campañas electorales y la desinformación, tratando de la moderación de contenidos y la posibilidad de retirar contenido, desmonetizarlo o, incluso, cerrar cuentas.

Todas estas acciones pasan a ser responsabilidad de las plataformas, pero sometidas a distintos controles y procedimientos. Sobre todo, tienen que ser objeto de transparencia, lo que ha dado lugar a la creación del registro de transparencia de la DSA de la Unión Europea, que recoge todas y cada una de las intervenciones de las plataformas en aplicación de la DSA.

Sobre la diferencia con Latinoamérica, en primer lugar, el hecho de que tengamos una respuesta única o unificada en la Unión Europea, que, además, es tremendamente ambiciosa porque abarca distintos elementos – desde el funcionamiento de los medios y de las plataformas, hasta el impacto de la inteligencia artificial es un primer aspecto que corresponde mencionar.

Creo que también hay una serie de elementos que tienen que ver con la cultura de la ley, con la historia de los Estados miembros de la Unión Europea, pues, en los tiempos actuales hay menos casos de abuso de la desinformación por parte de los estados europeos, mientras, que ella es un fenómeno muy latinoamericano, en que los gobiernos históricamente han sido los principales desinformadores.

Es posible que en Latinoamérica haya una cierta cultura del escepticismo ante la información pública; y, por tanto, una mayor desconfianza en las instituciones públicas, lo que dificulta mucho más la lucha contra la desinformación, o al menos, la lucha proactiva. En los países de la región hay un ecosistema de medios [de comunicación] mucho más debilitado, mucho más

⁵ Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior (Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación, *European Media Freedom Act*).

⁶ Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022 (Ley de Servicios Digitales, *Digital Services Act*).

⁷ Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2022, sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Ley de Mercados Digitales, *Digital Markets Act*).

erosionado. No por falta de calidad de los medios, sino por falta de salud económica, en una crisis que es global y que también afecta a los medios europeos, pero que ha hecho que el ecosistema mediático latinoamericano se haya reducido muchísimo.

También porque responden a comunidades, podríamos decir, mucho más pequeñas, son más difíciles de sostener. En consecuencia, han sufrido de una manera más directa el impacto que las redes sociales han generado a todos los medios de comunicación a nivel global. Yo creo que estos son algunos de los componentes que justifican las diferencias entre la Unión Europea y Latinoamérica.

RP: Profesor, en relación a la pregunta anterior: ¿Observa usted una diferencia entre la confianza en los medios tradicionales de comunicación en Europa y en América Latina? Dado que la confianza en la información desempeña un papel importante en la desinformación.

RR: Sí. Estimo que los medios tradicionales en Europa aún gozan, en alguna medida, de un extra de confianza que los medios en Latinoamérica. O, quizás, dicho de otra forma, hay menos medios de confianza en el ecosistema latinoamericano que en el ecosistema europeo. En Europa, en casi todos los países puedes encontrar cuatro o cinco medios que siguen manteniendo un cierto prestigio y una cierta referencia indispensable.

Mientras que en Latinoamérica es más frecuente hablar de uno o dos medios por país. Brasil es otra realidad. Pero en el resto de los países de Latinoamérica y, diría, incluso México, las referencias tradicionales se han reducido a uno o a dos, lo que dificulta mucho que haya un verdadero pluralismo que permita construir una opinión pública sana.

RP: ¿Usted cree que la principal amenaza en Europa viene de afuera, de Rusia o de China, mientras que, en Latinoamérica, nace desde dentro del país?

RR: Sí. En la Unión Europea, podríamos decir, la lucha contra la desinformación nace como una respuesta a las posibles injerencias rusas. Algo que se reproduce en las distintas elecciones nacionales, que se han ido celebrando desde el año 2017. En todas ellas se detectan intentos de injerencia por parte de Rusia. Esto da lugar a una respuesta que quizá está demasiado enfocada en la amenaza exterior y gira en torno al denominado Servicio Europeo de Acción Exterior, bajo lo que ellos denominan las “Amenazas FIMI”⁸, que corresponde, directamente, a las amenazas informativas que vienen del exterior.

Sin embargo, estimo que, con el paso del tiempo, se ha evidenciado que estas amenazas exteriores no son las únicas; y, además, suelen utilizar mecanismos internos para ser más eficaces.

⁸ Manipulación e Injerencia Informativa Extranjera u *Foreign Information Manipulation and Interference*.

Eso ha llevado a reconfigurar la respuesta, sin descuidar la atención en las amenazas exteriores, pero entendiendo que una regulación sana de estos elementos, a nivel interior dentro de la Unión Europea, es la mejor garantía de una respuesta eficaz.

RP: En los últimos años, las plataformas más cerradas como Whatsapp, Telegram y grupos privados han pasado a desempeñar un papel importante en la circulación de información política. ¿Cómo ve usted el impacto de esos espacios menos visibles en la fiscalización electoral y en el combate a la desinformación? ¿Esas herramientas dificultan la actuación de las instituciones? ¿Cómo solucionar eso?

RR: Me parece que tales plataformas más cerradas siempre han sido determinantes. Lo que pasa es que no eran espacios informativos, sino organizativos. Todas las acciones internas en campaña electoral, ya sea de guerrilla del equipo de campaña o de difusión masiva de información, se han coordinado a través de estos canales, precisamente por su opacidad. Lo relevante es el uso de ellos para la difusión masiva de desinformación. En Brasil, podríamos decir, sois pioneros, considerando la utilización que Bolsonaro hizo de Whatsapp y todo lo que dio lugar ese uso y abuso en las elecciones presidenciales de 2018.

Pero es verdad que ese fenómeno se ha ido amplificando, considerando que este tipo de canales “persona a persona” son mucho más eficaces que las formas de distribución a través de las redes sociales. Porque, básicamente, mantienen, o parecen mantener, la cadena de confianza. Explico, lo que caracteriza la eficacia de estos canales es que la información es recibida de alguien que supuestamente conoces; y, por tanto, le otorgas “un extra” de credibilidad que no tienes por qué darle a esa misma información cuando proviene de las redes sociales. Especialmente cuando el algoritmo adquiere cada vez más peso en estas redes, rompiendo ese carácter personal que ellas tenían en su origen. Podríamos decir que antes uno entraba en Facebook o en X, y veía lo que quería ver. Ahora, básicamente, uno entra en estas plataformas, en estas redes sociales, y ve lo que el algoritmo define.

Entonces, considero que frente a esta dificultad de decidir qué ves o qué no ves, estas plataformas de mensajería personal se han convertido en una alternativa perfecta para ajustar mucho más el público objetivo y los mensajes que se le trasladan. De ahí, que han adquirido cada vez más protagonismo. Hoy, estas herramientas permiten hacer un marketing electoral mucho más certero.

Además, se debe agregar, sin duda, – como planteabas en la pregunta –, el problema de la opacidad de estos mecanismos que, por propio diseño – y como aparente “garantía” para el usuario, están cifrados de origen a llegada. Por tanto, según la plataforma – aunque esto es técnicamente discutible –, son inescrutables, ni siquiera para la propia plataforma.

Revista Publicum

Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 18-34, 2025

<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum>

DOI: 10.12957/publicum.2025.100009

Tengo mis dudas y creo que las plataformas de mensajería tienen mucha más capacidad de saber lo que circula por sus redes, por muy cifrado que sea su sistema. Pero, siguen utilizando este argumento para no ofrecer información, a nadie, sobre lo que circula en ellas. Todo esto, hace a estas plataformas especialmente invulnerables a cualquier tipo de control.

RP: Profesor, usted investiga la relación entre tecnología, participación e instituciones representativas. Hoy existe una fuerte demanda por formas más directas de participación digital, que muchas veces chocan con los caminos tradicionales de la política. ¿Cómo esta relación afecta la legitimidad de los parlamentos y también de la justicia electoral?

RR: Considero que este es el gran reto, podríamos decir oculto, de la democracia moderna: ser capaz de canalizar todas estas nuevas formas de participación política que se han ido desarrollando al margen de las instituciones, en el ámbito informal. Porque, si no “se casan” estos dos espacios – que hoy circulan, muchas veces, en paralelo –, corremos el peligro de que ambas “choquen”.

El “choque”, en mi opinión, puede tener carácter constitucional. Quiero decir, puede llevar a replantearse la propia lógica de la democracia moderna o la democracia representativa, tal y como la conocemos. De ahí que, creo, hoy la democracia tiene un gran reto y, en consecuencia, las instituciones tienen un gran reto, el de ser capaces de adaptarse a estas nuevas formas de comunicación y de participación, sin perder su esencia democrática.

Hay una lógica – como decías y que la vemos de manera frecuente –, que tiende a reducir la democracia a la toma de decisiones por parte del pueblo, o sea, una lógica, mayoritaria, sin ningún contrapeso. En mi opinión, esta tiene su origen en una concepción tecnológica por la cual se puede decidir sobre todo y en tiempo real, que erosiona la concepción de democracia moderna que incluye, o que debe incluir de manera natural, el control del poder. Cuando la única lógica democrática es la lógica mayoritaria, el poder pasa a estar descontrolado.

En paralelo, hay otra lógica, cada vez más profunda y que también tiene que ver con este componente tecnológico, que es el de confundir la democracia con la eficacia. Lo que algunos autores en español han llamado la “eficracia”, que es valorar la democracia únicamente por sus resultados. Ella está reproduciendo resultados electorales evidentes. Así, podemos ver como en Latinoamérica, de los últimos 19 procesos electorales, 17 han sido ganados por la oposición. Dicho de otra forma, han sido ganados por un voto de rechazo a las políticas públicas que estaban sobre la mesa en ese momento. Esa concepción de “eficracia”, en mi opinión, tiene un sustento muy agresivo y peligroso. Si el poder es eficaz, no hace falta que sea limitado. Y eso lleva a que vaya aumentando especialmente en Latinoamérica – pero en todo el mundo –, el número de personas que estarían dispuestos a aceptar formas de gobierno autocráticas, siempre que dieran resultados, siempre que fueran eficaces.

Esta lógica puede llegar a su punto álgido, cuando hablamos de la sustitución de las personas por las máquinas. Ello puede sonar a ciencia ficción, pero está muy en el fondo de esta mentalidad. Si lo que queremos es la eficacia, la neutralidad y la objetividad, el día que las máquinas dejen de tener defectos – que estoy convencido de que podría llegar –; en que dejen de tener sesgos y problemas, pues, nada impediría a este razonamiento entender que lo más eficaz de todo son las máquinas. Por tanto, que las personas pasen de ser un componente esencial de la democracia a convertirse en obstáculos para formas de gobierno eficaces.

Eso tiene una carga, que considero, profundamente antidemocrática y muy peligrosa. Por eso, afecta de una manera directa a la lógica de la justicia y del Parlamento, como tú señalabas. Afecta a la lógica del Parlamento, porque rompe con las dinámicas de la intermediación. Pero las rompe sin romperlas. Y esto es dramático, porque las sustituye. Sustituye las lógicas de intermediación institucional por la lógica de intermediación algorítmica.

Sustituye los Parlamentos por los algoritmos, bajo la falsa apariencia de participación directa, sin que se informe de tales algoritmos. Luego, pasamos a participar en la vida pública mediados por unos algoritmos que desconocemos porque son opacos. Incluso, a veces desconocemos su existencia, no solo su contenido.

Por tanto, acabamos condicionados por una serie de instrumentos externos cuya existencia ignoramos. Como afirmé, ello afecta la democracia y la justicia. La democracia, porque, si el mejor representante es aquel que es capaz, de manera artificial, de aglutinar nuestros pensamientos y llegar a conclusiones autónomas, sin necesidad de que exista deliberación, los parlamentos podrían ser sustituidos por máquinas de agregación de contenidos. Mientras, la democracia no solo requiere tomar la opinión de todos, sino ponerla a dialogar entre sí, porque si no deja de ser democracia.

La justicia, porque volvemos a un modelo de justicia utópico – que no existió nunca –, que es el modelo que entiende que el juez es la boca de la ley. Por tanto, entiende que el juez es sustituible por una máquina, siempre que seas capaz de trasladarle a la máquina, de una manera razonable, los hechos y las normas. Entonces, la máquina podría sustituir al mejor juez.

De esta manera, ambas instituciones se ven erosionadas. El impacto en la justicia, también erosiona, de una forma determinante, la legitimidad democrática, porque dicha legitimidad deja de ser esencial.

Lo mismo podríamos decir del Poder Ejecutivo [por la pérdida de legitimidad]. En consecuencia, los tres Poderes del Estado, de alguna manera, pasan a estar en riesgo. No tanto por las herramientas en sí, cuyos efectos directos quizás no son determinantes, sino por la mentalidad que el uso de estos instrumentos genera, o sea, por la nueva concepción, o la nueva propuesta democrática que, aunque no se haga muchas veces de manera explícita, acaba inundando la opinión pública y la forma de pensar de los ciudadanos.

RP: En varios países, las cortes constitucionales y electorales han tomado decisiones importantes sobre desinformación, las redes sociales y el uso de tecnología, durante las elecciones. En su opinión, ¿cuál debe ser el papel de las cortes en ese campo? ¿Cómo equilibrar la protección de la integridad electoral, con el respecto a los límites de la actuación judicial y la autonomía de los demás poderes?

RR: Este es un gran tema. Es cierto que, de alguna manera – primero por ignorancia y después por miedo – los poderes legislativos están eludiendo una responsabilidad evidente. Si estamos hablando de que estos instrumentos están condicionando el debate público, hasta el punto de poner en riesgo la democracia, no es concebible, o no debería ser concebible, que los poderes legislativos den su espalda y no acaben de ponerse de acuerdo en cómo regularlos; o que conviertan esto en una especie de campo de batalla, en el que los grupos políticos, de forma contingente, ajustan sus respectivas posiciones, en función del posicionamiento político del gobierno.

Esto genera una tensión innecesaria en los órganos judiciales y electorales, ya que les plantea el reto, entre dar una respuesta a estos fenómenos o quedarse cruzados de brazos, esperando tener un marco normativo suficiente. Ante esta situación, que es real en muchos países, ha habido una omisión real de los poderes legislativos de establecer un marco normativo que permita una respuesta eficaz.

En esas condiciones, los órganos judiciales o electorales empiezan a dar respuestas y acaban asumiendo potestades legislativas – que en ocasiones les otorgan las propias leyes⁹ –; pero, en mi opinión –, muchas veces, suponen un forzamiento innecesario de la capacidad de interpretación. Entonces acaban convirtiendo la interpretación en legislación propiamente dicha, llevando la interpretación hasta su máximo extremo.

Esto es válido o podemos aceptarlo, siempre bajo una mirada excepcional. Es decir, es cierto que, ante la excepción de la ausencia de regulación, cabría una respuesta extraordinaria, pero sin olvidar que es una respuesta también excepcional y que no podemos consolidarla normativamente. No podemos empezar a funcionar como si las cortes tuvieran que resolver la desinformación sin marco jurídico de manera permanente. Porque, si no, acabamos fomentando esa falta de responsabilidad.

Dicho esto, en concreto, me parece bien que una corte electoral o una corte constitucional, pueda tomar una medida de excepción ante una omisión legislativa. Pero ello no puede perpetuarse. Por tanto, si un órgano electoral ha tomado medidas sobre la desinformación y

⁹ En Brasil, por ejemplo, el Código Electoral atribuye al Superior Tribunal Electoral la función de dictar instrucciones para la fiel ejecución de las leyes electorales (art. 23, IX, Lei 4.737/1965)

transcurre una legislatura entera, no debería poder volver a tomar decisiones sobre la desinformación, porque hay una voluntad específica del Poder Legislativo de [no] actuar de determinada manera, y creo que ahí sí que se estaría vulnerando esa voluntad.

Evidentemente, esto pone en tensión el sistema. Pero, de lo contrario, se termina normalizando una lógica, o una dinámica institucional, que va en contra de la separación de poderes, que nos hemos dado a todos nosotros. Entonces, mientras, persista la percepción de excepcionalidad, todo bien, sin normalizar lo que es excepcional. En derecho, en mi opinión, lo excepcional no puede convertirse en ordinario, porque acaba trastocando los equilibrios esenciales.

RP: ¿Pero y si el Legislativo no actúa y el no actuar viola en sí la Constitución? ¿Es decir, no actúa, y con eso desmonta la democracia? ¿Cómo se lidia con eso?

RR: Claro, pero, en el primer momento, podemos entender que es una omisión inconsciente, una falta de acuerdo, una cierta ignorancia. Pero cuando el Legislativo, en dos o tres legislaturas, está haciendo omisión de su obligación, creo que, en la lógica democrática, supone que ha decidido que la mejor respuesta legislativa es no hacer nada. Por tanto, tendríamos que identificar eso con la voluntad ciudadana. O, y esto sería lo lógico, cuestionar las lógicas legislativas. Pero ello nos lleva a otro “charco”: ¿es posible que un Parlamento no dé las respuestas adecuadas ante necesidades esenciales para la democracia?

En mi opinión, normalizar que el juez tiene libertad creativa frente a las omisiones legislativas en temas esenciales, resulta también una interpretación particular. Quizá solo es un problema mío, que no soy muy del constitucionalismo transformador llevado hasta su último extremo. Creo que el constitucionalismo transformador tiene sentido en tiempos de emergencia. Pero que no se puede convertir en la lógica normal, porque lo que es evidente es que esa concepción del constitucionalismo trastoca la lógica de poderes, creando una suerte de poder sin control.

Entonces, si vamos a trastocar la lógica de poderes trastoquémosla bien, establezcamos nuevos mecanismos de equilibrios institucionales. Refundemos o revisemos las funciones de cada órgano constitucional. Pero, no se debe dar por hecho algo, que, en mi opinión, va en contra de la distribución de poderes tal y como se concibió originalmente. Porque estamos actuando frente a una situación cada día más habitual como si se tratara de una emergencia, acaba consagrando los tribunales como poderes de emergencia, lo que supone un cambio más profundo, cuyos efectos sobrepasan la lucha contra la desinformación. Esa es mi preocupación.

Podríamos decir que, dentro de la lucha contra la desinformación, puedo estar hasta cómodo con que los tribunales adopten una posición que va más allá de lo que les permite la ley o lo que la ley establece en cada país. Pero si somos serios, prorrogar o proyectar este exceso de

responsabilidad sobre otros momentos, o otras materias los acaba convirtiendo en órganos todopoderosos y, cuando ello ocurre, la división de poderes se compromete.

Porque la división de poderes asegurada por la Constitución se basa en el equilibrio básico entre tales poderes. Entonces, si ocurre un incumplimiento constitucional, habrá que buscar las vías que existen dentro del ordenamiento para luchar contra tal incumplimiento constitucional, habitualmente la actuación de los órganos constitucionales a través de los procedimientos establecidos.

Pero, no podemos sostener que, como hay un incumplimiento constitucional, los jueces deben desvincularse de las normas y asumir un rol en el que el fin justificaría cualquier actuación. Insisto, lo entiendo ante situaciones concretas, pero lo que me da mucho miedo es que sea normalizado. Porque, como digo, no hay ningún argumento para legitimar esta práctica en la lucha contra la desinformación y no normalizarla en otros campos, como la lucha contra el cambio climático o cualquier otra emergencia internacional que no está recibiendo respuesta por parte de los poderes legislativos en muchos países.

RP: Muchos países están tratando de ampliar la transparencia y regular la actuación de los grupos de presión, incluso en el entorno digital. Con base en sus investigaciones sobre *lobby*: ¿cuáles son los principales desafíos para que la influencia organizada en las campañas digitales sea más clara y rastreable, especialmente cuando entran en escena la publicidad segmentada, la microsegmentación o, incluso, actores extranjeros?

RR: Los norteamericanos lo tienen muy claro. Yo creo que la parte más vulnerable de esto, como se demostró en Rumanía, es el dinero. O sea, es muy difícil hacer transparente este tipo de actuaciones de *grassroot*, o de movilización ciudadana que las campañas electorales comparten con el *lobby*. Pero, lo que es relativamente sencillo es establecer obligaciones de transparencia para la financiación de todo este tipo de movimientos y campañas, *follow the money*. Porque una parte, una buena parte, como la compra de publicidad en las plataformas sociales, tiene costes explícitos, mientras que otras como la contratación de influencers, tienen costos implícitos, de pago por servicios.

Es imposible que todo este tipo de actuaciones se realice de manera gratuita, por tanto, es relativamente sencillo, en mi opinión, establecer mecanismos de fiscalización de la financiación de campañas, que permitan “seguir el dinero”, como dicen los americanos. Haciendo ese seguimiento se puede llegar al uso o a la contratación de este tipo de servicios, que de alguna manera puede poner en riesgo la actividad electoral, o que puede suponer una amenaza directa para la democracia.

El mundo del *lobby*, lo ha hecho desde el principio, apostando en su regulación por la

transparencia a través del registro. El mundo de las campañas electorales o de las campañas de movilización digital, estimo, debiera tener esa misma transparencia. Al menos esa transparencia cuando afecta al dinero público. Pero, en mi opinión, no solo respecto al dinero público, porque la transparencia es un buen instrumento para hacer frente a la opacidad de estas campañas.

RP: ¿Y qué pasó en Rumanía que quedó tan claro el problema del dinero y del lobby?

RR: Pues, básicamente, lo que pasó en Rumanía es que el candidato que había llevado a cabo una campaña de tremendo impacto, con muchísima visibilidad en las redes sociales, declaró que no había gastado literalmente un solo euro en su campaña digital. De ahí que – como era demostrable empíricamente que había hecho una inversión clara teniendo visibilidad en espacios de pago –, y no había cumplido su obligación de reportarlo a las autoridades electorales, se pudo contrastar y anular la elección.

Es discutible si la condena de la anulación de la elección fue una condena excesiva o no. Pero, es importante poner en evidencia y, sobre esa base, decretar que hubo un comportamiento indebido que afecta a la equidad electoral y a la integridad electoral, ya que muchos de los instrumentos que se habían utilizado en la campaña, favoreciendo a este candidato, eran pagados y no se había reportado ningún tipo de gasto.

RP: ¿Cómo usted evalúa el fenómeno de la desinformación electoral en Latinoamérica? Sabemos que ha actuado como consultor y observador en varios países de la región. ¿Podría hablar un poco de esa experiencia y de episodios, iniciativas relevantes entre los países latinoamericanos?

RR: La experiencia de estos tres últimos años pone de manifiesto que cada vez es mayor la sensibilidad de las sociedades y de los órganos electorales frente a esta amenaza. Cada vez son más los órganos electorales que, en sus estrategias de organización de las elecciones, saben que, además de organizar las elecciones, tienen que preocuparse, y mucho, de que el entorno informativo que rodea la elección sea saludable; que este entorno permita garantizar la libertad del voto como elemento esencial; que no condicione el ecosistema informativo ni la toma de decisiones electorales por parte de los ciudadanos.

Esta percepción de la amenaza, se presenta en todos los países de la región y se traduce en diferentes respuestas en función del país. En algunos casos, frente a la amenaza, pareciera que deciden “cruzar los dedos” y decir, “por favor, que no me pase a mí”. Mientras, en otros, se toman medidas mucho más integrales y estratégicas.

Creo que la gran diferencia en este ámbito está entre los que asumen la desinformación como un elemento coyuntural y adoptan respuestas puramente reactivas, en que esperan, sobre

todo con el derecho, que podrán ser capaces de hacer frente a la desinformación. Y los que lo entienden de una manera, como decía antes, híbrida, en que la lucha contra la desinformación va más allá del marco normativo, más allá de la respuesta jurídica y afecta a otros ingredientes esenciales, como las alianzas sociales, la comunicación e, incluso, las relaciones internacionales de los órganos electorales (que pueden acabar siendo determinantes como respuesta frente a desinformación).

Entonces, en mi opinión cada vez hay más iniciativas efectivas. Pero, estas iniciativas, para ser efectivas, tienen que ser proactivas, tienen que ser estratégicas, híbridas y, evidentemente, respetuosas con los derechos fundamentales. En ese sentido, como la región es muy grande, encontramos todo tipo de respuestas. Desde que los que se apegan a elementos más formales, por ejemplo, se ha generalizado el uso del pacto ético – con distintos nombres –, que corresponde a una firma en la que los distintos actores relacionados con las elecciones se comprometen a tener una buena conducta. Pero son pactos que no suelen contar con instrumentos de seguimiento ni de sanción. Por tanto, “se quedan en la foto” y no logran concretarse luego en la campaña, porque no son exigibles.

Otros instrumentos pasan por un conocimiento más profundo de la desinformación, a través de campañas de formación de sus funcionarios, de los actores políticos, para que entiendan la naturaleza de la desinformación y el riesgo que supone para la democracia.

Hay otros mecanismos más sofisticados que perfeccionan las herramientas de monitoreo y tratan de que sea el propio órgano electoral el que sea capaz de sostener un sistema de alerta rápida frente a la desinformación y pueda llevar a cabo una política comunicativa de respuesta ante las distintas narrativas desinformativas. Aquí, también, tenemos diversas versiones. Aquellos que reaccionan frente a cualquier desinformación y aquellos que sólo lo hacen ante la desinformación que afecta a la integridad del sistema.

También tenemos la respuesta jurisdiccional, que en México, Panamá y Costa Rica ha jugado un papel relevante. Así, en cada proceso electoral empiezan a generarse, cada vez más, respuestas jurisdiccionales que enfrentan la desinformación. Ellas pueden consistir en la aplicación de multas, anulación de cuentas u ordenar la retirada de determinados contenidos. Pero, incluso, como en el caso mexicano, pueden llegar hasta la anulación de elecciones más ajustadas, cuando ha habido desinformación por medio. Es decir, de momento, lo que tenemos es una amenaza global general y una variedad bastante amplia de respuestas en estos ámbitos.

RP: ¿Cómo ve usted a Brasil en materia de nuevas tecnologías y desinformación electoral? ¿Cómo evalúa las últimas elecciones que enfrentó el país en 2022 la invasión y vandalización de las sedes de los tres poderes? ¿Qué le sucedió?

RR: Brasil es un país pionero en la lucha contra la desinformación, porque ha sido capaz –gracias

también a su volumen, pero no sólo a él – de hacer frente al dominio de las plataformas sociales y tratar de buscar soluciones. Creo que, como cualquier política pionera y valiente, tiene muchos aciertos y, en especial, es proactiva y estratégica, además de respetuosa con los derechos humanos.

Brasil entendió desde muy temprano que la lucha contra la desinformación no podía restringirse al periodo electoral y que debía permanecer en el tiempo. Esto se tradujo en la operación de recursos, capacidad y talento para luchar contra la desinformación electoral. En ese sentido, creo que la valoración de la respuesta de Brasil frente a la desinformación es tremendamente positiva.

Dicho esto, en un entorno académico y sin ánimo de crítica, sin intentar decir que los contras son superiores a los pros, pero sí en que hay que evidenciar algunos elementos, en mi opinión, en los que la respuesta ha sido excesiva. Una ya lo hemos comentado, que tiene que ver con el exceso de protagonismo de los jueces, quienes ante la ausencia legislativa, han asumido de facto esta función capacidad. Es cierto que tienen más capacidad legislativa que muchos otros órganos electorales de muchos otros países¹⁰. Pero, en mi opinión externa, lo han llevado, en ocasiones, demasiado lejos. Han hecho una interpretación demasiado amplia de la normativa existente. Aquí nos preguntamos, como planteaba al principio, si había otra alternativa. Aunque, quizás, la respuesta es que no.

La segunda crítica tiene que ver con una decisión de última hora, en las últimas elecciones, en las que se cambia la desinformación que originalmente se estaba combatiendo, que era la desinformación que erosionaba el sistema electoral, o la integridad electoral, y se decide participar de una manera activa en la lucha contra la desinformación entre partidos.

Esta decisión, que se lleva a cabo, creo, en la semana inmediatamente anterior a la celebración de la segunda vuelta de las elecciones, es criticable. En primer lugar, por el momento en el que se adopta, que rompe contra esa regla de oro de no modificar las normas electorales en el periodo electoral; y lo hace en pleno proceso, cuando ya se había celebrado la primera vuelta y estaba a punto de celebrarse la segunda.

Además, da lugar a contradicciones evidentes de una manera quizás cómica, como las decisiones en las que el Tribunal prohíbe a Bolsonaro decir que Lula es un enviado del diablo; o prohíbe a Lula llamar caníbal a Bolsonaro. Estas ponen de manifiesto la dificultad real y objetiva que tienen los órganos electorales de convertirse en árbitros de la desinformación partidista. Esto sé que es muy polémico. Pero, refleja muy bien la complejidad del asunto, sin necesidad de tomar posición.

Hay una decisión trascendental que ocurre cuando el órgano electoral, en aplicación de este cambio de norma de última hora, prohíbe a Bolsonaro llamar corrupto a Lula. Porque, más allá de

¹⁰ Código Electoral, art. 23, IX (vease nota anterior).

la decisión electoral, toca un tema que es profundamente complejo y que, en mi opinión, no puede excluirse del debate político. Es decir, asumiendo que Lula es inocente, no es posible excluir del debate público, por decreto, la discusión sobre la corrupción de Lula o de Bolsonaro.

Entonces, no estoy tomando ninguna posición. Simplemente digo que convertirse en árbitro del intercambio electoral acaba tensionando el sistema hasta el punto de llegarse a tomar decisiones que pueden erosionar el debate necesario para que el voto se adopte en condiciones informadas.

RP: ¿Qué desafíos antiguos y nuevos usted prevé que estarán presentes en las nuevas elecciones brasileñas de 2026 y cuáles serían sus recomendaciones para enfrentarlos?

RR: Considero que Brasil, por lo que he dicho antes, es modélico y pionero en la lucha contra la desinformación, ha sido capaz de establecer un marco que no tiene ningún país del mundo, para hacer frente a la que, quizás, es la mayor amenaza de los próximos procesos electorales en todo el mundo, que es la inteligencia artificial.

En ese sentido, me parece que Brasil, además de ser pionero, ha logrado una reglamentación integral del uso de la inteligencia artificial en los procesos electorales, lo que es un ejemplo que está mirando todo el mundo. De esa manera, probablemente, más allá de la amenaza que sea la inteligencia artificial, Brasil está sorprendentemente bien preparado frente a ella.

Probablemente, el gran reto es no repetir los que considero errores del proceso anterior. Sino forzar, a través de los mecanismos constitucionales existentes, a que exista un marco normativo más seguro o un aumento claro de las competencias del Tribunal, pero otorgado por los propios órganos que [hasta ahora] no quieren regular. Tiene que haber una institucionalización más robusta de las competencias y las capacidades de los órganos electorales para hacer frente a la desinformación; y un cambio en la forma de lidiar con la desinformación partidista¹¹.

RP: En los últimos años, las *Big Techs* han actuado cada vez más como grupos de presión organizados tratando de influir en la regulación de la protección de datos, la inteligencia artificial, la moderación de contenidos e, incluso, los procesos electorales. ¿Cómo evalúa usted el papel de las *Big Techs* como actores de *lobby*? ¿Qué riesgos y desafíos plantea esto para la formulación de políticas y para la protección de la integridad democrática?

¹¹ La desinformación partidista forma parte del debate entre los candidatos y los partidos, y que no erosiona la integridad electoral o el sistema democrático.

RR: A ver, los datos dicen que las *Big Techs* son las grandes lobistas. Como muestran los registros de transparencia, tanto del Parlamento Europeo, como de Washington, que concentran quince mil lobistas en Estados Unidos y quince mil lobistas en el Parlamento Europeo. En la Unión Europea, uno puede demostrar empíricamente que las *Big Techs* son los grandes lobistas modernos. Hasta ahí, no hay ninguna duda. En principio, como soy partidario de que el *lobby* se integre de una manera sana y transparente en el sistema democrático, no tendría ningún reparo si esto lo hacen en igualdad de condiciones de manera transparente y democrática.

El problema es que creo que ha habido un cambio, en el que, podríamos decir, los lobbies se han convertido en decisores. Ahí [sí] tenemos un problema, porque, los lobbies son un instrumento democrático, siempre que participen desde su posición de sociedad civil, entendida en sentido amplio, dentro de la toma de decisiones.

Tenemos un problema democrático en el momento en el que son ellos los que toman las decisiones; o cuando los gobiernos se preocupan por extender los intereses de estas compañías en otros Estados. Así está pasando con las *Big Techs* y la regulación sobre la tecnología en la Unión Europea – en que Donald Trump está abanderando, o está liderando a las *Big Techs* –, para provocar cambios de políticas públicas.

Esto es esencial porque la motivación de las *Big Techs*, más allá de lo que puedan decir, es única y exclusivamente el lucro económico. Todo lo que motiva el uso de instrumentos que afectan de una manera determinante a la democracia está regido única y exclusivamente por dicho lucro. Está demostrado que las leyes del mercado no funcionan como formas de garantía de los derechos fundamentales. Por tanto, resulta esencial poner límites a la capacidad de influencia o de liderazgo de las Big Tech, en la generación o en la producción, de políticas públicas.

Creo que la asociación de las *Big Techs* con el gobierno de Donald Trump es una ocasión muy buena para visibilizar el papel de poder que llevan acumulando los últimos 10 años. Considero un error centrar el foco en si las *Big Techs* son o no son trumpistas! ¡Porque es mentira! Las *Big Techs* son del dinero. Y han cuidado siempre de tener el mejor trato por parte de cualquier gobierno. Esto es lo que yo considero dramático y que, gracias a Trump, podemos ver todos.

Entonces lo que no tiene sentido es que las *Big Techs* puedan actuar libremente sin ningún respeto, sin resguardos mínimos a las garantías de los derechos fundamentales, con el único motivo de mejorar su cuenta de resultados; y que lleguen hasta el nivel en que Trump ha convertido al gobierno en su mejor *lobby*. O sea, tener como lobista a Donald Trump, que es lo que realmente ha pasado en la Unión Europea, no tiene precio, y me parece que sí, que es un peligro para la democracia.

* * *