

66/18 - CNE - Registro de cuentas de redes sociales y sitios web oficiales de los candidatos, agrupaciones políticas y máximas autoridades partidarias

En Buenos Aires, a los dieciséis días del mes de agosto de dos mil dieciocho, reunidos en la Sala de Acuerdos de la Cámara Nacional Electoral, los doctores Alberto Ricardo Dalla Via y Santiago Hernán Corcuera, actuando los Secretarios de la Cámara doctores Hernán Gonçalves Figueiredo y Sebastián Schimmel. Abierto el acto por el señor Presidente, doctor Alberto Ricardo Dalla Via,

CONSIDERARON:

1º) Que a través de las elecciones, el pueblo pone en ejercicio su soberanía a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación. En este sentido, debe destacarse que los derechos de participación política tienen un lugar eminente en la articulación de la democracia representativa, cuya esencia radica en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y elegir libremente a sus gobernantes (cf. Fallos CNE 4887/12 y Expte. N° CNE 3451/2014/CA1 "Procuración Penitenciaria de la Nación y otro c/Estado Nacional – Ministerio del Interior y Transporte s/amparo – Acción de Amparo Colectivo (Inconstitucionalidad arts. 12 y 19 inc. 2º C.P. y 3º inc. 'e', 'f' y 'g' C.E.N.)", sentencia del 24 de mayo del 2016).

En ese entendimiento, se ha señalado que "en la medida en que los procesos electorales se realicen en mejores condiciones de información, imparcialidad y libertad, mayor será la calidad de la democracia" (cf. José E. Molina V., "Elecciones en América Latina (2005-2006): desafíos y lecciones para la organización de procesos electorales", Cuadernos de CAPEL N° 52, 2008, pág. 13/14, y Fallo CNE 4075/2008).

En afín orden de ideas, esta Cámara ha reiterado en diversas oportunidades, la vital importancia que reviste el objetivo plasmado en la legislación vigente en materia electoral, de propender al "voto informado" del elector (cf. arg. del Fallo N° 3010/02, consid. 4º y sus citas). En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la libertad de expresión es una condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada, en el entendimiento de que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre (cf. OC N° 5/85, pto. 70, CIDH).

Asimismo, cabe resaltar -como se ha puesto de relieve en otras ocasiones (cf. Fallos CNE 5053/13)- que el principio de la publicidad de los actos de gobierno, inherente al sistema republicano adoptado por la Constitución Nacional, importa que "todos los actos emanados de cualquier órgano del Estado [...] deben ser comunicados a la opinión pública, para que los ciudadanos tengan la posibilidad de tomar conocimiento de aquéllos, de su contenido, de su gestación y de su concreción, para ejercer el control del poder que les compete" (cf. Ekmekdjian, Miguel Ángel, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo I, Ed. Depalma, Bs. As., 2000, pág. 152).

2°) Que, ahora bien, en relación con la información y difusión de ideas de las agrupaciones políticas en las contiendas electorales, no puede dejar de advertirse el impacto y los nuevos desafíos que representa el auge de las plataformas y entornos digitales, que se constituyeron en un novedoso circuito de comunicación, dado que el uso de las redes sociales –que en los últimos años se tornaron herramientas de uso masivo- aceleraron los tiempos de circulación y difusión de la información. Al respecto, no puede soslayarse que el rol de las nuevas tecnologías implica nuevas formas de construcción de sentido sustancialmente distintas a las de los medios tradicionales de comunicación.

Ello adquiere particular relevancia, al considerar el fenómeno que se ha producido en los últimos años en nuestro país, respecto a la forma en que los ciudadanos se informan de los asuntos políticos. Tendencia que –vale señalar- forma parte de un proceso de escala global, constituyendo un nuevo paradigma de la era digital.

En efecto, los datos relevados muestran un paulatino decrecimiento en el uso de los medios tradicionales como televisión y radio, con la contracara de un vertiginoso incremento en la utilización de redes sociales para tales fines. Así, las estadísticas recabadas en el año 2017 muestran que el veintiocho por ciento de los encuestados se informan de cuestiones políticas por medio de las plataformas de referencia, como Facebook y Twitter, mientras que un treinta y tres por ciento lo hace a través de la radio y solo un veinte por ciento continúa informándose por los medios gráficos (cf. Informe 2017, Corporación Latinobarómetro, disponible en www.latinobarometro.org).

3°) Que, en este novedoso marco, se ha acentuado la preocupación por el desempeño de tácticas de manipulación y desinformación en línea en las últimas elecciones de una diversidad de países de distintas regiones del mundo, en atención a la influencia que proyectan sobre la capacidad de los ciudadanos de elegir a sus representantes sobre la base de información veraz y con debates públicos auténticos. Al respecto, se ha señalado que la manipulación del contenido on line constituyó un séptimo año consecutivo de disminución general de la libertad de Internet (cf. Freedom House, Informe “Libertad en la red 2017: Manipulación de redes sociales para socavar la democracia” disponible en www.freedomhouse.org).

Con tal objeto, se han implementado sofisticadas técnicas –en proceso de permanente desarrollo y perfeccionamiento- que incluyen la utilización de perfiles falsos de dirigentes políticos así como la difusión de noticias falsas (fake news) construidas para crear corrientes de opinión en determinado sentido, a las que se aplican algoritmos y motores de búsqueda que garantizan una alta visibilidad y en consecuencia, una enorme repercusión en las redes. Información que a su vez, es multiplicada en diversas plataformas, mediante la acción de comentaristas pagos que utilizan perfiles falsos, conocidos como trolls, y de cuentas denominadas bots, que actúan en coordinación de modo automatizado y programado para amplificar tal información, cuya característica

distintiva radica en ser perfiles simulados con determinados momentos de intensa actividad en línea, seguidos de largos períodos de inactividad.

Ahora bien, la forma para detectar cómo opera esta distorsión efectuada on line y los medios que se adopten para mitigar sus efectos nocivos en la formación de la opinión pública, es una tarea sustancialmente compleja, dado que su actuación es de naturaleza dispersa y efectuada en el mismo medio en el que se mueven los usuarios reales. Por ello, bien se ha explicado que el éxito para contrarrestar la manipulación de contenido y restaurar la confianza en las redes sociales -sin socavar la libertad en Internet y de los medios- llevará tiempo, recursos y creatividad. Los primeros pasos en este esfuerzo deberían incluir educación pública dirigida a enseñar a los ciudadanos cómo detectar noticias y comentarios falsos o engañosos (cf. Informe cit., pág. 2).-

Cabe agregar que toda regulación sobre la materia debe prestar especial atención en no menoscabar el derecho a la libertad de expresión, entendida como un “instrumento necesario para garantizar la libertad de información y la formación de la opinión pública. Desde este punto de vista, la libertad de expresión se constituye en una piedra angular de la existencia misma de una sociedad democrática [en tanto] sistema de autodeterminación colectiva por el cual los individuos toman las decisiones que fijan las reglas, principios y políticas públicas que regirán el desenvolvimiento de la sociedad política” (Fallos 336:1774).

4°) Que, como se dijo, el tema en tratamiento excede en mucho el ámbito de nuestras fronteras y es concomitante con la progresión de sistema democrático.

A título informativo, cabe mencionar el caso norteamericano que –aunque es liberal en muchos aspectos en los que nuestra legislación es restrictiva- ha advertido la necesidad de discutir una regulación, particularmente a raíz de lo sucedido en las últimas elecciones presidenciales, sobre las cuales se pudo documentar la injerencia extranjera –Rusia en particular- en los asuntos internos, a través de la manipulación de la información en las redes sociales (cf. Informe cit.), lo que motivó la creación de una comisión investigadora en el Senado estadounidense.-

Asimismo, los Estados miembros de la Unión Europea se encuentran actualmente evaluando el modo de regular la información que circula en línea, ante la preocupación de que la difusión de noticias falsas impacte directamente en el resultado de sus procesos electorales. En tal sentido, la propuesta promovida en el Parlamento Europeo solicita que se “proceda con determinación hacia un nuevo marco legislativo sobre noticias falsas e incitación al odio, que abarque un tipo de responsabilidad de los gestores de plataformas en línea que sea compatible con la libertad de expresión, pero sin exonerar al proveedor de los controles necesarios y técnicamente posibles” (cf. “Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre el nuevo grupo de trabajo europeo contra las noticias falsas (fake news)”, 31/08/2017, disponible en www.europarl.europa.eu).

En el mismo orden de ideas, en Alemania entró en vigencia en el año en curso la “Ley para Mejorar la Aplicación de la Legislación en las Redes Sociales” - conocida públicamente como “Ley Fake News”- tendiente a eliminar y restringir las noticias falsas, la difamación y los mensajes de odio en las redes sociales, incluyendo multas a tales plataformas cuando no establezcan mecanismos eficaces de gestión, o bien cuando no se eliminen tales contenidos.-

Por su parte, Francia avanza en el mismo sentido, con el impulso por el Poder Ejecutivo de un proyecto de ley con el que se pretende que la veracidad de las informaciones se considere un derecho ciudadano en el ámbito digital, incluyendo el control, limitación y eventual sanción a la propagación de noticias falsas en Internet por parte de entidades extranjeras durante las campañas electorales.

Con idéntico objeto, en Italia se ha puesto en marcha un proyecto de educación cívica digital para enfrentar la información falsa, impulsado por el Ministerio de Educación, que tiene por fin educar a las nuevas generaciones y dotarlas de herramientas e instrumentos que les permitan rastrear las fuentes de las noticias que circulan on line, así como distinguir entre los contenidos falsos y la información veraz (cf. art. 12, Decreto Ministerial N° 851, de fecha 27/10/2017, disponible en www.miur.gov.it).

5°) Que en lo que a América Latina concierne, resulta ilustrativo el caso mexicano, donde el Instituto Nacional Electoral celebró convenios con “Google”, “Facebook” y “Twitter”, para las elecciones de este año, con la intención de promover el voto informado y libre mediante la difusión de información electoral de interés público (cf. Memorándum de Cooperación Facebook – Instituto Nacional Electoral, N° de registro INE/DJ/27/2018, disponible en <https://centraleeleitoral.ine.mx>).

Por su parte, el Tribunal Superior Electoral de Brasil, creó un “Consejo Consultivo sobre Internet y Elecciones” que cuenta con la participación de la Policía Federal, del Ministerio Público y de la Agencia Brasileña de Inteligencia para impedir la proliferación de noticias falsas en las elecciones presidenciales, legislativas y regionales de este año (cf. Resolución TSE N° 949, 07/12/2017, disponible en www.justicaeleitoral.jus.br).

6°) Que el nuevo paradigma comunicacional a partir de la masividad del uso de redes sociales e Internet, deja abierto un campo que se desarrolla al margen de la regulación tradicional e incluso constituye un ambiente propicio para que se produzcan violaciones al régimen vigente en materia electoral.

Así, en nuestro sistema se establecen límites temporales que disponen el inicio y la finalización de las actividades de campaña electoral (cf. artículo 64 bis de la ley N° 19.945, modif. por ley N° 26.571), prohibiéndose expresamente realizar actividades destinadas a captar el sufragio fuera de ese lapso. El legislador dispuso asimismo, un período de veda, en el cual queda prohibido realizar todo acto público de proselitismo (cf. artículo 71, inciso “f” de la ley cit., modif. por ley N° 25.610).-

Por otra parte, de las rendiciones de cuentas que las agrupaciones políticas deben presentar ante la justicia electoral, se advierte que en los últimos años se han incrementado exponencialmente los gastos que se destinan a la publicidad en redes. En efecto, según la información disponible en esta Cámara, los recursos destinados a la propaganda en tales plataformas pasó del 4.71% en 2011 al 31.01% en las elecciones legislativas del año 2017.

En consecuencia, es necesario disponer mecanismos de control más precisos para detectar eventuales omisiones en las declaraciones de gastos en el rubro.-

En este sentido, corresponde establecer pautas mínimas que deben observar las rendiciones de las agrupaciones partidarias, relativas a la publicidad en redes sociales, tal como se dispuso oportunamente en lo que concierne a la forma de registrar y acreditar las actividades de capacitación (cf. Ac. CNE 47/12).

7°) Que las materias involucradas son, como se observa, numerosas y de diversa índole. Empero, se destaca con particular relevancia la necesidad de que la ciudadanía pueda elegir sus opciones electorales sobre la base de un debate público auténtico, que no se vea manipulado mediante mecanismos distorsivos.

Ello así, considerando que “el debate democrático exige el mayor pluralismo y las más amplias oportunidades de expresión de los distintos sectores representativos de la sociedad. De lo contrario, no existirá un verdadero intercambio de ideas, lo que generará como consecuencia directa un empobrecimiento del debate público afectando las decisiones que se tomen de manera colectiva” (Fallos 336:1774).-

8°) Que, en este punto, no puede soslayarse que desde hace años, la Cámara viene desarrollando una política activa en la materia, mediante la adopción de diversas medidas tendientes a fortalecer la fiscalización, integridad y transparencia de los procesos electorales.

Entre otras medidas, con el propósito de asegurar la plena vigencia del principio republicano que impone la publicidad de los actos de gobierno y de proveer a los ciudadanos de información útil sobre el financiamiento de las campañas electorales, dispuso -ya desde el año 2008- publicar en el sitio de Internet del Tribunal los resultados del monitoreo de la propaganda destinada a promover la captación de votantes (cf. Ac. CNE 38/08).

En atención a las consideraciones que anteceden, resulta necesario extender la publicación del monitoreo de propaganda electoral, a la emitida en plataformas on line y redes sociales.

9°) Que si bien una regulación adecuada e integral, que afronte los problemas expuestos en los considerandos precedentes, excede en mucho la esfera de actuación de este Tribunal, cabe –no obstante- adoptar también medidas que contribuyan a verificar la autenticidad de las fuentes de información en materia

electoral y de partidos políticos, facilitando el conocimiento público de los canales oficiales de comunicación de los candidatos, agrupaciones reconocidas y dirigentes partidarios. Con tal objeto, los partidos, confederaciones y alianzas podrán identificar sus cuentas oficiales en las diversas plataformas digitales ante la Secretaría Electoral de su distrito, para su publicación en un registro web de la justicia nacional electoral.

En el mismo orden de ideas, se considera conveniente evaluar la necesidad de desarrollar una campaña de formación cívica y educación digital, dirigida a concientizar a la ciudadanía para un uso responsable y crítico de la información disponible en Internet, dotándola de las herramientas necesarias para discernir si se tratan de noticias veraces, de calidad y proveniente de fuentes confiables, de modo de contrarrestar los efectos contraproducentes que la desinformación pueda ocasionar en los procesos electorales.

Por todo lo expuesto,

ACORDARON:

1°) Publicar en los sitios web del Tribunal los resultados del monitoreo de redes sociales y propaganda electoral en Internet;

2°) Crear un “Registro de cuentas de redes sociales y sitios web oficiales de los candidatos, agrupaciones políticas y máximas autoridades partidarias”, que será llevado por las secretarías electorales y publicado en el sitio de Internet del fuero. En dicho registro se inscribirán las direcciones web y las cuentas oficiales en redes sociales de los partidos políticos reconocidos, confederaciones y alianzas vigentes, así como las de sus máximas autoridades. Asimismo, al inicio de cada proceso electoral se registrarán dichos datos de los precandidatos y candidatos oficializados;

3°) Hacer saber a los partidos políticos reconocidos en todo el país que a partir de las elecciones nacionales del próximo año, junto con la documentación respaldatoria de los informes finales de campaña (cf. arts. 36 y 37 de la ley 26.571 y art. 58 de la ley 26.215), los presentantes deberán acompañar el material audiovisual de las campañas en Internet y redes sociales;

4°) Instruir al Cuerpo de Auditores Contadores del Tribunal para que al momento de recabar información de las consultoras, agencias publicitarias y demás operadores que actúen en el ámbito de las redes sociales, soliciten – además de los datos de facturación- los elementos visuales que den cuenta de las actividades desarrolladas;

5°) Solicitar la colaboración del Centro de Información Judicial (CIJ) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para evaluar la conveniencia de desarrollar una campaña de concientización y formación cívica para el buen manejo ciudadano de la información política electoral en redes sociales y otros entornos digitales, en el marco del proceso electoral nacional del año próximo.

Hágase saber a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a los señores jueces federales con competencia electoral. Con lo que se dio por terminado el acto.

Firman dos jueces del Tribunal por encontrarse vacante el restante cargo de Juez de Cámara (cf. artículo 109 del Reglamento para la Justicia Nacional).

Fdo.: ALBERTO R. DALLA VIA (Presidente) – SANTIAGO H. CORCUERA (Vicepresidente) - Ante nos: HERNÁN GONÇALVES FIGUEIREDO (Secretario de Actuación Judicial) y SEBASTIÁN SCHIMMEL (Secretario de Actuación Electoral).