



**Informe de observación electoral  
sobre la respuesta a la desinformación  
en el proceso electoral Brasileño  
Tribunal Superior Eleitoral (TSE)**

(Versión 1. 8.11.2022)



En Brasil 165 millones de persona tienen acceso a las redes sociales. Es el quinto país con más usuarios de redes sociales del mundo.

La generalización de la desinformación durante los procesos electorales se ha convertido en una amenaza global, que busca sembrar dudas sobre el resultado y desconfianza sobre el proceso electoral, en particular, y sobre el sistema democrático en general, la mayoría de las veces ambas van de la mano.

En Brasil desde el año 2018 la desinformación amenaza la integridad del proceso electoral y, en consecuencia, el TSE viene adoptando diferentes medidas.

Entre otras, el TSE solicitó la realización de una misión de observación electoral específica sobre la desinformación en las elecciones al Observatorio Complutense sobre la desinformación.

Este informe es el fruto de la misión de observación realizada presencialmente en la primera vuelta y desde la distancia en la fase final del proceso.

### Marco normativo

A pesar de existir legislación general que impide la divulgación de informaciones falsas que resulten en daños a la persona, no existe todavía en Brasil un marco normativo específico para tratar casos en que la desinformación afecta al proceso electoral. La base normativa para la respuesta a la desinformación en Brasil se encuentra en: el Código Electoral (Ley no 4.737/1965) la ley 9.504 de 30.9.1997 (ley de elecciones) y el Marco civil de internet, establecido por Ley, 12.965, de 23.4.2014; la ley 13.188 de 11 de noviembre de 2015 sobre el derecho de respuesta o rectificación del ofendido en contenido divulgado, publicado o transmitido por un medio de comunicación; y la Ley General de Protección de Datos Personales, instituida por Ley 13.709 de 14.8.2018 y, de manera específica, la Ley de Delitos contra el Estado Democrático de Derecho, Ley 14.197 (1.9.2021).

En la resolución para la propaganda electoral en las elecciones de 2022 (Resolución 23.610, posteriormente alterada por la 23.714), además de prohibir la

difusión de propaganda con el objetivo de denigrar o ridiculizar a candidatos, se prohíbe la propagación o la publicación de hechos notoriamente infundiosos o gravemente descontextualizados que afecten a la integridad del proceso electoral. Esto quiere decir que las ocasionales mentiras difundidas intencionalmente para perjudicar los procesos de votación, de contabilización y de totalización de los votos podrán ser sancionadas penalmente y con la pérdida de los mandatos, por abuso de poder y uso indebido de los medios de comunicación. En aplicación de este mandato las plataformas están llamadas a bajar el contenido que se encuentre bajo esta prohibición, y en caso de inaplicación el TSE podría ordenar su bajada, llegando hasta la suspensión de la plataforma ante reiterados incumplimientos que afecten gravemente a la estabilidad del sistema.

En 2022, se actualizó además la norma que regula la propaganda electoral, la utilización y generación de horarios gratuitos en medios de comunicación y las conductas ilícitas durante la campaña electoral, constando las siguientes determinaciones:

- La propaganda electoral a través de vallas publicitarias está prohibida, lo que impulsa las prácticas publicitarias en internet. (outdoors ya están prohibidos hace más tiempo)
- Las campañas pueden tener lugar hasta la víspera de los comicios, mientras que el día de la elección está vedada cualquier forma de propaganda, con excepción de la manifestación individual y silenciosa de un elector, de modo que está permitido usar broches, banderas, lemas y adhesivos. En las redes sociales no es permitida la publicación de nuevos contenidos o impulso de propaganda electoral en el día del comicio, pero se puede mantener los *posts* que ya han sido publicados antes del día de la votación. No obstante, están prohibidas las aglomeraciones de personas con vestimentas combinadas que caractericen una manifestación colectiva.
- Está prohibida la realización de mítines para la promoción de candidatos, ya sean presenciales o transmitidos por internet, en los que actúen artistas, con remuneración o sin ella, con la finalidad de animar los mítines o las reuniones electorales. La excepción es la celebración de shows y eventos con el objetivo

específico de recaudar fondos para la campaña, aunque no se puede solicitar el voto. La prohibición de realizar shows tampoco afecta a los candidatos que sean profesionales del ramo artístico —como cantantes, actores y presentadores—, quienes sí que podrán ejercer, durante el período electoral, las actividades normales de su profesión, aunque no pueden aparecer en programas de radio o de televisión ni utilizar dichos eventos para promover su candidatura. Esta disposición también tiene su origen en una sentencia.

A estas normas habría que añadir el Decreto 10.222 (5.2.2020) que aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Cibernética.

A lo anterior, el TSE añade algunas resoluciones que afectan a este fenómeno, especialmente la R-TSE 23.650 (9.9.2021) por el que se establece la Política General de Privacidad y Protección de Datos Personales en el Ámbito de la Justicia Electoral y la R-TSE 23.610 (18.12.2019) actualizada por la R-TSE 23.671 (14.12.2021) sobre propaganda electoral, uso y generación de horario electoral gratuito y conductas ilícitas durante la campaña electoral.

Además, hay que añadir la labor jurisdiccional desarrollada por el TSE en esta materia, donde ha ido adoptando decisiones paradigmáticas que, aunque quedan fuera del programa, forman parte de la lucha del TSE contra la desinformación, en este caso en el plano administrativo y jurisdiccional. En este punto su labor queda enmarcada en la lucha contra la propaganda ilegal. El Tribunal recibe las denuncias a través del sistema PARDAL sistema de alerta que, desde 2016, se utiliza para activar procedimientos de naturaleza administrativo-electoral relacionados con irregularidades en la propaganda electoral. El sistema permite que los ciudadanos puedan enviar noticias de irregularidades en la propaganda electoral, comunicaciones de hechos que puedan dar oportunidad a abusos de poder y algunos tipos de delitos electorales, a través de la web como de una aplicación para los teléfonos celulares.

Si en las elecciones de 2020, la Justicia Electoral recibió 48.673, en las elecciones de 2022 se han recibido 52.2051, no todas guardan relación con las redes sociales, pero su número es cada vez más elevado.

La Ley de Elecciones (Ley n° 9.504/1997) se ocupa de la designación y las atribuciones de estos jueces auxiliares en las elecciones y establece que “los Tribunales Electorales designarán a tres jueces auxiliares para la apreciación de las reclamaciones o representaciones que se les dirijan”<sup>2</sup>. La norma establece que las decisiones de los jueces auxiliares deben indicar con precisión lo que, en la propaganda impugnada, debe ser excluido o sustituido.

Entre las materias relacionadas con la desinformación está el castigo a los intentos de alteración del proceso electoral, la supresión de contenidos desinformativos, o la concesión o no del derecho de respuesta (Ley no 9.504/1997 - Ley de Elecciones y en la Resolución del Tribunal Superior Electoral (TSE) 23.608/2019), y su aplicación a internet, donde la solicitud de responder puede hacerse mientras se transmite la ofensa, o en un plazo de tres días, contados desde su retirada (art. 58, IV de la Ley de Elecciones). En el caso de derecho de respuesta concedido en la internet, el inciso IV del §3° determina que el usuario infractor deberá publicar la respuesta del ofendido dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su entrega en soporte físico, debiendo utilizar en dicha publicación el mismo impulso de contenido eventualmente contratado y el mismo vehículo, espacio, lugar, tiempo, página electrónica, tamaño, caracteres y demás elementos de resalte utilizados en la infracción.

Al enfrentar la cuestión por la primera vez en un proceso jurisdiccional, el TSE reconoció la necesidad de castigar al candidato que actúe en el sentido de alterar el proceso electoral por medio de la desinformación. En una emisión en directo durante la jornada electoral que alcanzó a más de 70.000 usuarios en directo generando 105.000 comentarios, 400.000 compartidos y 6 millones de visualizaciones, un congresista denunció fraude en el sistema electrónico de

---

<sup>2</sup> TSE, RO 060397598. Durante la segunda vuelta (Ordenanza TSE no 1007), y debido al volumen de procesos en esta materia, el número de jueces se amplió hasta 5, incluyendo al propio Presidente. Compete a estos ministros juzgar los procesos sobre eventuales irregularidades cometidas en las campañas para el cargo de presidente de la República. La ordenanza establece, además, que las decisiones concesivas o no de órdenes judiciales, en materia de propaganda electoral, incluido el análisis del derecho de respuesta, serán inmediatamente presentadas al Pleno por la Presidencia, incluso a través de una sesión virtual.

votación y otros hechos que cuestionaban la fiabilidad del proceso electoral<sup>3</sup>. El candidato al cargo de diputado federal finalmente resultó electo.

Se planteaba una cuestión inédita en el TSE y extremadamente relevante: la posibilidad de que los ataques al sistema electrónico de votación y a la democracia, con diseminación de desinformación y generando incertidumbres acerca de la legitimidad del sistema de votación, se ajustaran a la conducta tipificada como abuso de poder y uso indebido de los medios de comunicación, lo que según la legislación existente podría provocar la pérdida del cargo obtenido.

La defensa señaló, entre varios argumentos, que las afirmaciones estaban protegidas por las garantías constitucionales a la libertad de expresión. Sin embargo, en el caso se constató, sin ninguna dificultad, que las informaciones eran absolutamente falsas, al estar gravemente descontextualizadas. El problema al que se enfrentó el TSE era que la norma en que se encuadraban las conductas del diputado, la ley electoral ya mencionada (9.504/1997), tenía más de 30 años y trataba solamente de la utilización indebida de medios de comunicación como la televisión, radio, periódicos y revistas. Sin embargo, el TSE consideró que no se puede ignorar la realidad de que internet representa un nuevo entorno mediático que afecta a la manera como son desarrolladas las campañas electorales, de manera que, aunque no estuviera explicitado por el marco legal brasileño, internet y las redes sociales hoy en día, encajarían en el concepto de "vehículos o medios de comunicación". Con ese fundamento, el Tribunal decidió que la diseminación de desinformación sobre el proceso electoral, también a través de las redes sociales, equivale al uso indebido de los medios de comunicación, y decretó la pérdida del cargo de Diputado Federal.

Otro caso relevante es el que prohíbe la distribución masiva de información (disparo em massa). En base al art. 57 de la ley electoral (9.504/1997) así como a la Resolución n. 23.610/2019, en sus artx.s 28, IV, a) y b) y 34. (REspEl no.

---

<sup>3</sup> Las acusaciones, entre otras cosas, afirmaban: (a) "ya identificamos dos urnas que Yo digo que o son fraudulentos o están adulterados. [...], Tengo aquí toda la documentación de la propia Justicia Electoral"; (b) "lo estamos sacando aquí de primera mano para todo Brasil [...], las urnas están adulteradas o son fraudulentas"; (c) "nuestro abogado acaba de confirmar [...], identificó dos urnas que digo fueron adulteradas"; (d) "no aceptaremos que una empresa de Venezuela, con una tecnología a la que no tenemos acceso, defina la democracia en Brasil".

060002433). Ante la distribución de mensajes en los que se acusaba falsamente a un candidato a la alcaldía de actos de corrupción y la dificultad de identificar al autor, la Corte Electoral Regional consideró penalizar a aquellos que difundieron la información en base al art. 57-D de la ley electoral (9.504/97) que aunque garantiza la libertad de expresión, prohíbe el anonimato durante la campaña electoral (a través de Internet y otros medios de comunicación interpersonal mediante mensajes electrónicos) y que en su punto 2, establece que la sanción se extenderá a los que difundan esta información.

Según el Tribunal la difusión de información irregular durante las elecciones debe tener en cuenta las prácticas habituales, el medio a través del que se distribuye, su repercusión en la esfera electoral, y el propósito de la ley que trata de evitar este tipo de abusos habituales en internet y las aplicaciones de mensajería instantánea. Lo que se trata de evitar es la difusión de contenido apócrifo, cada vez más generalizado, que incluye la redifusión de información falsa y anónima, lo que incide de manera importante en las campañas. La sentencia se apoya en el art. 38.3 de la resolución 23.610 del TSE (que respondía a la difusión de propaganda electoral en las elecciones de 2020 y que reproducía, a su vez, el contenido de la Resolución 23. 551 del TSE, que hacía referencia a las elecciones de 2018) y que establecía, en cuanto a los contenidos divulgados en internet, que "la publicación sólo se considerará anónima si no es posible identificar a los usuarios después de la adopción de las medidas previstas en los arts. 10 y 22 de la Ley 12.965/2014 (Civil Mark of Internet)".

Se señala como esta decisión invocada no aplicaría a casos de difusión de mensajes instantáneos a través de WhatsApp o aplicaciones similares, como consecuencia de los indudables efectos virales que este tipo de aplicaciones provocan, situación que prácticamente impide la adopción de las medidas a que se refiere la regla para la identificación del autor original de la información.

La sanción establecida (art. 57-D.2 de la Ley 9.504/97), establece el pago de una multa para el responsable de diseminar propaganda anónima, que debería ser aplicada a todos aquellos que difundieran esta información sin identificar al autor del mensaje original. Frente a la interpretación, que estaría más en línea con el propósito del art. 57-D de la Ley 9.504/97, que busca evitar la difusión de

mensajes sin identificar al autor, sería que se debe verificar el anonimato en relación con el origen del mensaje, y no solo en relación con el usuario que republica o replica su contenido.

De esta manera se establece que la retransmisión de mensajes ofensivos contra candidatos por parte de usuarios identificados en grupos de WhatsApp, sin la información necesaria sobre el origen y autoría del contenido, violó lo dispuesto en el art. 57-D de la Ley 9.504/97, resultando en la imposición de la multa prevista en el párrafo 2, según el cual "la violación de las disposiciones de este artículo someterá al responsable de la difusión de la propaganda y, cuando se pruebe su conocimiento previo, el beneficiario a una multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reales) a R\$ 30.000,00 (treinta mil reales)". Así se procedió a revocar la decisión regional y restablecer la decisión que confirmó la demanda electoral y se aplicó una multa de R\$ 5.000,00 a los imputados, en violación del artículo 57-D y?? de los párrafos 2 y 3 de la Ley 9.504/97.

Durante el proceso electoral se han adoptado otras decisiones relevantes en este campo<sup>4</sup>, como la que ordena la retirada de una información publicada en el perfil de la empresa Brasil Paralelo en Twitter, al considerar que la información transmitida es desinformación que altera la realidad de los acontecimientos relacionados con la corrupción, lo que afecta al honor y a la imagen del candidato Lula da Silva, estableciendo la obligación de eliminar el video en 24 horas, y una multa diaria de 10Mil Reales en caso de incumplimiento (Repr 0601372-57). La decisión, adoptada por 4 votos contra 3, se funda en que los escándalos denunciados no fueron nunca imputados judicialmente, y por lo tanto perjudica a la libre formación de la voluntad del elector.

Otra decisión, esta adoptada por unanimidad, obliga a retirar la publicidad electoral de Lula que acusaba a Bolsonaro de practicar el canibalismo, una información falsa y ofensiva, fruto de la descontextualización de una entrevista concedida por Bolsonaro en la que hacía referencia a la temática indígena. La publicidad, según el tribunal, alteraba el sentido original del mensaje.(Repr 0601386-41)

---

<sup>4</sup> <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tse-determina-retirada-de-propagandas-ofensivas-a-bolsonaro-e-a-lula>

En tercer lugar (Rp 0601373-42), el Tribunal responde a la solicitud de suspensión del canal Lulaflix en YouTube por propagar vídeos de contenido desinformativo y ofensivo hacia Lula, obligando, en base al artículo 40 de la ley de elecciones, a los responsables del canal a hacer constar en el mismo que el contenido divulgado es propaganda electoral, y en caso contrario se suspenderá el canal y se establecerá una multa de 10Mil Reales. El Tribunal decidió la eliminación inmediata del video “19.05.2011 – Kit gay causa polémica MP4”, con la amenaza de cerrar el canal y establecer una multa diaria en caso de incumplimiento.

Otra decisión, revisada por el pleno, fue la solicitada por Jair Bolsonaro (PL) contra las publicaciones en redes del diputado federal André Janones (Avante-MG), por estimular el discurso de odio contra Bolsonaro, atacando al candidato con expresiones peyorativas y acusándole de la muerte de 400 mil personas durante la pandemia. (DR 0601559–65.2022.6.00.0000).

También, en esta línea, el TSE decretó que se suspendiera la monetización de los canales Brasil Paralelo, Foco do Brasil, Folha Política y Dr. Noticias en YouTube hasta el día de la celebración de las elecciones, al considerar que estos canales son mantenidos por personas jurídicas y el impulso de contenidos político-electorales por parte de estas empresas está prohibido hasta el final de la segunda vuelta de las elecciones (AIJE 0601522-38).

Además, se suspendió la proyección del documental “¿Quién mandó matar a Jair Bolsonaro?”, de Brasil Paralelo, hasta la misma fecha, bajo pena de multa, por su contenido desinformativo, por considerarse que contenía información que había sido ya considerada como desinformativa (AIJE 0601522–38.2022.6.00.0000).

En la última semana el TSE también determinó que las plataformas debían retirar, en un plazo de 24 horas, publicaciones de Nikolas Ferreira, Flávio Bolsonaro, Eduardo Bolsonaro y Carla Zambelli que asociaban al candidato Luiz Inácio Lula da Silva con el consumo de drogas, asesinato, censura, aborto, cierre de iglesias...

Por último, el último día de la campaña electoral (28.10.2022), las coaliciones de los candidatos a la presidencia decidieron acordar la renuncia a 87 procesos pendientes ante el TSE, relacionados con el derecho de respuesta (56 procesos de la coalición Por Bem do Brasil y 31 procesos de la coalición Brasil), ante la inminencia del fin de la propaganda electoral y la proximidad de la votación (Petição cível 0601797-84.2022.6.00.0000).

En resumen, aunque resulta muy difícil tener criterios objetivos sobre la naturaleza desinformativa de los contenidos, a la luz de la doctrina del TSE se pueden apuntar los siguientes: 1) La fiabilidad de la fuente; 2) La exclusión de la consideración del humor como desinformación; 3) La indudabilidad de la falsedad, lo que genera dificultades con elementos con pequeñas manipulaciones... Las interacciones, debates, generados en las plataformas sobre la materia, que supondría que al ser una materia controvertida y por tanto no “indudablemente falsa”.

## Antecedentes

El problema de la desinformación en periodo electoral no es una novedad en Brasil. El TSE lleva tiempo trabajando sobre este asunto. Ya en 2017 (Ordenanza 494) se creaba el Consejo Consultivo para, en esta materia, “desarrollar investigaciones y estudios sobre las reglas electorales y la influencia de internet en las elecciones, especialmente el riesgo de las fakenews y el uso de bots en la distribución de informaciones; II) opinar sobre las materias que le sean elevadas por la presidencia del TSE y III) proponer acciones y objetivos para el perfeccionamiento de las normas” (art. 2), y estableciéndose las primeras alianzas que incluían a los partidos políticos, algunas plataformas digitales y entidades representativas del sector de la comunicación.

Aun así, en las elecciones de 2018 la desinformación adquirió un protagonismo especial, sobre todo en contenidos relacionados con el proceso y la justicia

electoral, que ponía en riesgo la confianza en el sistema de voto electrónico y las instituciones electorales. Esta tendencia se ha mantenido hasta la fecha.

### Programa 2020

En 2019 (30.8) se lanzó el primer Programa de Combate à Desinformação centrado en las elecciones de 2020 (Ordenanza 663), con el objetivo de combatir los efectos negativos, provocados por la desinformación a la imagen y credibilidad de la Justicia Electoral, a la realización de las elecciones y a los actores que participan en las mismas. El Programa fue estructurado en seis ejes: (i) organización interna; atribuyendo competencias en estas materias a diferentes áreas del TSE (ii) alfabetización mediática e informativa, de manera proactiva y centrada en los elementos del proceso identificados como críticos como las urnas electrónicas; (iii) contención de la desinformación; (iv) identificación y chequeo de desinformación, mejorando los métodos de detección de estas amenazas (v) perfeccionamiento del ordenamiento jurídico; y (vi) perfeccionamiento de recursos tecnológicos, para la identificación de la desinformación y la divulgación de “contra información”. A partir de esa estructura, fue formalizado su Plan Estratégico, centrado en estrategias no regulatorias y multisectoriales, que fue posteriormente evaluado (10.2021).

El programa se sustentaba en tres pilares: la información, que permite a los ciudadanos ejercer su voto de manera consciente e informada; la capacitación para que, los ciudadanos y los servidores públicos puedan comprender el fenómeno de la desinformación ampliando su capacidad crítica frente a la misma; y, lo que el programa denominada el “control del comportamiento”, que incluía “excepcionalmente, el control de contenido, por medio de monitoreo de casos y prácticas de desinformación, direccionamiento de recursos tecnológicos y actividades preventivas y represivas contra comportamientos inauténticos, uso de propaganda computacional y acciones coordinadas de propagación de desinformación”.

El programa se plantea desde el principio como un instrumento contra un tipo específico de desinformación, el que amenaza la credibilidad de los procesos electorales en sus diferentes fases, que incluiría el funcionamiento del sistema de

voto electrónico, la justicia electoral y, en ese momento, la seguridad sanitaria relacionada con las elecciones en el contexto del Covid-19.

Entre las acciones realizadas en este primer programa destacarían, la creación de una red de verificadores de datos, de la que formaban parte 9 instituciones, con la participación de más de 100 personas, que comprobaron la veracidad de 274 noticias relacionadas con el proceso; la creación de una página web, Hecho o Bulo (Fato o Boato), por parte de la propia Justicia Electoral, que buscaba centralizar estos ejercicios de verificación y ponerlos a disposición de la sociedad (gracias a un sistema de acceso gratuito proporcionado por las operadoras de telefonía móvil) y que, con sus 65 piezas informativas, tuvo 13.042.934 visualizaciones entre el 27 de octubre y el 31 de diciembre de 2020 y 400 millones de impresiones del banner en YouTube; la creación de un Chatbot en WhatsApp, para aclarar dudas sobre el Proceso Electoral, en la que se intercambiaron 18.758.126 mensajes, con 1.050.260 brasileños; la formalización de alianzas con algunos de los principales proveedores de aplicaciones de Internet, mediante la firma de acuerdos que preveían medidas específicas para combatir la desinformación y garantizar un entorno informativo más saludable durante las elecciones; la creación de una red de difusores de contenido de calidad sobre el Proceso Electoral en las redes sociales <sup>5</sup> de la que formaron parte 66 organizaciones, entidades públicas y privadas como vehículos de comunicación social, instituciones de chequeo y otras asociaciones representativas de sectores de la prensa; proveedores de aplicaciones de internet, incluyendo redes sociales, servicios de mensajería privada y herramientas de búsqueda; partidos políticos; así como asociaciones, fundaciones, institutos, instituciones de investigación, movimientos o grupos, con experiencia en la materia (con 29 de ellos se alcanzaron acuerdos específicos, de acciones y medidas concretas); la creación de un canal, en alianza con WhatsApp, para denuncias de disparos masivos de mensajes, a través del que se recibieron 5229 denuncias relacionadas con las elecciones que permitieron a la plataforma analizar el comportamiento de 3527

---

<sup>5</sup> Desde esa red se lanzaron distintas campañas como #YoVotoSinFake, que contó con la adhesión de más de 100 instituciones (asociaciones de medios, entidades públicas y privadas y cualquier ciudadano que deseara participar) y provocó más de 23.000 publicaciones en twitter; y las campañas #NoDifundeFakeNews y #AVotar, con la participación de la Confederación Brasileña de Fútbol (CBF por su acrónimo en portugués) y 18 clubes de fútbol brasileños que publicaron 2.715 tweets y que entre ambas alcanzaron a 82.092.610 personas, para educar a los electores sobre el fenómeno de la desinformación y los peligros de difundir noticias falsas, y que también se desarrolló por radio y televisión, alcanzando alrededor de 130 millones de brasileños.

cuentas de las que bloquearon 1.042 (29,5%)<sup>6</sup>; la creación de una red de monitoreo de prácticas de desinformación nocivas para el Proceso Electoral, que, con herramientas de monitoreo de redes sociales y asociados estratégicos, logró identificar casos y prácticas de desinformación contra el Proceso Electoral y actuar, junto con las redes sociales, para enfrentar redes estructuradas de difusión de desinformación, además de inhibir comportamientos inauténticos y contenido desinformativo. En la red de monitorización, creada por el TSE, se detectaron 752 casos relacionados con contenidos desinformativos<sup>7</sup>.

Estos casos se concentraban en la narrativa del fraude (reutilizando material de anteriores elecciones) y se concentraban en: origen chino de las urnas, uso exclusivo de las mismas en Brasil, Cuba y Venezuela, entrega del código fuente a los venezolanos, imposibilidad de auditar las urnas. Otra segunda línea tenía que ver con el Covid y sus consecuencias en las restricciones del voto. El ataque de hackers a las instalaciones del TSE y el TSJ alimentaron la desinformación sobre la fragilidad del proceso de votación (reforzado por las acusaciones sobre fraude en las elecciones norteamericanas), sembrando sospechas sobre Smartic.com.

Estas narrativas se intensificaron durante la campaña electoral de la segunda vuelta, reforzadas por los fallos técnicos e incidentes cibernéticos denunciados en la primera vuelta, como la inestabilidad de la aplicación del E-título o los intentos de ataques DDoS al TSE, o el retraso en la divulgación de resultados. Tras la elección se mantuvieron algunas narrativas que atacaban a ministros del TSE y defendían el voto impreso como alternativa al mecanismo electrónico de voto.

De estos 752 casos, 506 casos fueron archivados, por no ser posible chequearlos, estar fuera del objeto del programa o por su escasa repercusión. 210 fueron señalados a las plataformas en las que había sido distribuidos, 7 al Ministerio

---

<sup>6</sup> A estas se añadirían 360.000 cuentas eliminadas por Whatsapp, en el mismo periodo, aunque no necesariamente relacionados con las elecciones.

<sup>7</sup> Los 752 casos se dividían en 115 antes de la primera vuelta, 27 en el día de la elección de la primera vuelta, 357 entre la primera y la segunda vuelta, 64 en el día de la elección de la segunda vuelta y 189 tras la segunda vuelta.

Público, y 5 al Ministerio de Justicia e Policía Federal. 17 dieron lugar a notas de aclaración y 10 fueron respondidas desde las páginas de chequeo.

Otra de las actuaciones que ha permanecido hasta el actual proceso electoral es el comité de ciberinteligencia establecido para facilitar la rápida actuación y comunicación en caso de incidentes de ciberseguridad durante las elecciones.

Todas estas medidas serían replicadas en el proceso de 2022. Además, en el terreno de la información y la capacitación, se desarrollaron programas propios en el canal de youtube del Tribunal, como los 8 episodios del Programa Minuto del chequeo, transmitidos también en televisión y con 4,5 millones de visitas en YouTube, o la serie "El camino del voto", que explicaba el recuento de los votos y que alcanzó más de 700 mil visualizaciones en YouTube. También se desarrollaron contenidos para públicos específicos como el Curso de derecho electoral para periodistas en el que participaron más de mil periodistas. Además, en este campo, se realizaron, con la colaboración de Google, transmisiones en vivo para combatir la desinformación que obtuvieron más de 150 mil visualizaciones.

Por último, cabe destacar que se estableció un centro de notificación para las aplicaciones activas e-Título, Mesários (Autoridades de Mesa) y Pardal de la Justicia Electoral, permitiendo la comunicación directa entre la Justicia Electoral y los más de 18 millones de usuarios de estas aplicaciones a los que se hicieron llegar un total de 300 millones de notificaciones informativas. Esta actividad no formó parte del plan de 2022, entendemos que no tanto por su utilidad sino por no estar directamente relacionado con la desinformación.

La valoración final de este programa, antecedente del analizado, resulta de interés. Según el Presidente del TSE (17/12/2020), la actuación fue positiva "Aunque no sea posible terminar con la diseminación de desinformación, evaluamos que fue posible reducir significativamente su impacto en el pleito. De modo general, la población tuvo acceso a informaciones verídicas y de calidad sobre el proceso electoral, permitiendo que ejerciesen de manera consciente su derecho al voto", decidiendo además convertir este programa en una iniciativa permanente, y resaltando la decisión estratégica de combatir la desinformación

electoral con información rápida, sin intervenir en el debate democrático y con estrategias no regulatorias.

Sin embargo, no fue del todo así, y, de cara a 2022, fue necesario reforzar el marco normativo y perfeccionar algunas de las prácticas del programa, convirtiéndolo en un programa permanente, reforzando algunas de las actividades celebradas y planificando otras nuevas.

## Preparativos

Para lograrlo el Tribunal desarrolló una labor de planificación, en la que, entre otras acciones, destacan las reuniones con las plataformas y los países en los que se habían celebrado elecciones en los últimos años para conocer, de primera mano, la evolución de la amenaza, así como las distintas soluciones planteadas desde los organismos electorales.

La participación en las misiones de observación en procesos como el de México, Costa Rica o Colombia, en los que se pusieron en práctica algunas de estas iniciativas de lucha contra la desinformación y la celebración de reuniones de evaluación y seguimiento posterior con los responsables de las mismas, sirvieron para que el diseño del Plan fuera realista y estuviera adaptado a las últimas tendencias y necesidades.

## Programa 2022

En agosto de 2021, un año antes del comienzo de la campaña electoral, se lanza el Programa Permanente de Enfrentamiento a la Desinformación en el ámbito de la Justicia Electoral, de cara a las elecciones de 2022 (Ordenanza-TSE N. 510 del 4 de agosto de 2021, Ordenanza 510).

Se asume un concepto amplio de desinformación, “independiente de la intencionalidad del agente, e incluyendo “informaciones que están fuera de contexto, manipuladas, editadas maliciosamente, con fuente falsa o presentada de manera sensacionalista, inclusive la instrumentalizada con fines ilegítimos”. Un concepto que encaja mejor en el concepto de desórdenes informativos.

El programa se centra en “la Justicia Electoral y sus integrantes, el sistema de voto electrónico, el proceso electoral en sus diferentes fases y los actores involucrados en el mismo” y deja fuera expresamente las desinformaciones que afectan a la impresión que el electorado tiene del candidato, partidos o coaliciones “salvo cuando la información en cuestión tenga la capacidad de afectar negativamente la integridad, credibilidad y legitimidad del proceso electoral”. En estos casos existe un procedimiento judicial<sup>8</sup> (algo que se modificará en la segunda vuelta del proceso a través de la resolución TSE n° 23.714/2022).

El programa, inicialmente, se centraba en la desinformación que afecta directamente la percepción de legitimidad del proceso electoral y perjudican la normalidad de las elecciones, como son los casos de bulos sobre el sistema de votación electrónico, o sobre la justicia electoral y sus miembros o sobre el proceso electoral y los actores involucrados en el mismo, entre otras. Estas manifestaciones dirigidas a desestabilizar el entorno democrático y que estimulan la ruptura institucional y la violencia política también son objeto del programa, una vez que tienen la aptitud de generar inestabilidad en el proceso electoral, por medio del rechazo de los resultados obtenidos y de eventual insurgencia contra el poder instituido.

El Programa se estructura internamente con un Grupo de Gestión, un Comité Estratégico de Lucha contra la Desinformación y un Grupo de Análisis y Monitoreo, articulados en torno a la Asesoría Especial para la Lucha contra la Desinformación (Assessoria Especial de Enfrentamento à Desinformação - AEED), responsable de la ejecución de las acciones previstas en el presente Programa, estableciendo mecanismos de relación con otros organismos, públicos y privados, implicados como otros organismos gubernamentales, organizaciones de medios de comunicación y de comprobación de hechos, proveedores de servicio de internet, entidades de la sociedad civil, Universidad y partidos políticos.

---

<sup>8</sup> En la segunda vuelta, según el propio Tribunal, las modalidades de desinformación más nocivas podían dividirse principalmente en dos tipos: las que manipulan premisas reales para llegar a conclusiones falsas y la que usa medios tradicionales para divulgar fake news.

Se desarrolla al margen de cualquier procedimiento administrativo o jurisdiccional y no tiene un perfil sancionador, por lo que no interfiere con las competencias de los órganos de investigación y persecución penal, como la Policía Federal y la Fiscalía Electoral, ni de los jueces y Tribunales Electorales, para investigar y/o sancionar cualquier acto ilícito cometido por la difusión de desinformación.

El programa funciona «en red», a partir de un abordaje sistémico, multidisciplinar y multisectorial, que se basa en la movilización de los órganos de la Justicia Electoral y en la formación de alianzas estratégicas con múltiples actores (medios de comunicación, organizaciones de verificación, plataformas tecnológicas, partidos políticos, organismos públicos, empresas tecnológicas, y centros de estudio).

El programa parte de unas recomendaciones estratégicas a las que debe dar respuesta el programa, y que nos pueden servir para medir su eficacia:

Enfoque predominantemente no regulatorio, y de estímulo a la pluralidad informativa; la necesidad de contar con un marco normativo claro y proporcional; abordaje multisectorial y multiplataforma; desde el diálogo y la cooperación entre los múltiples actores implicados; la garantía de la privacidad; la importancia de la educación mediática y de la información; la colaboración con instituciones independientes de verificación de hechos; la importancia de evitar vacíos de información (data voids), proporcionando información confiable de manera oportuna y reiterada; el papel de las plataformas con normas claras y políticas de moderación relacionadas con las elecciones, una actuación transparente (abierta a la investigación) y fórmulas tecnológicas para destacar la información confiable, reducir los incentivos económicos para la propagación de la desinformación y frenar la viralización de contenido no informativo; la necesidad de acciones en relación con la difusión de narrativas falsas por parte de influenciadores digitales, figuras políticas y otros titulares de cuentas verificadas; ampliar y mejorar los canales de denuncia y vigilancia de las prácticas ilícitas; y adoptar medidas adecuadas para reprimir y mitigar los efectos negativos de las campañas de desinformación.

Sus ejes son similares a los del programa de 2020, con un cambio fundamentalmente nominal, al sustituir el eje de control por el de respuesta. Así los ejes del programa 2022 serían: i) Informar, proporcionando información oficial, confiable y de calidad; ii) Capacitar, alfabetización mediática y la formación de toda la sociedad para comprender el fenómeno de la desinformación y el funcionamiento del proceso electoral; y iii) Responder, identificando casos de desinformación y adoptando estrategias, tanto preventivas como represivas, para contener sus efectos negativos.

Cada uno de estos ejes se estructura en distintos proyectos, que se desarrollan en detalle con objetivos y actividades para garantizar su realización.

#### I) Información:

En el ámbito de la información, que se realiza de manera coordinada con la Secretaría de Comunicación, la amenaza de la desinformación se plantea como una oportunidad, al aumentar desde muy temprano el interés del público en el proceso electoral. Destaca la consolidación de proyectos puestos en marcha en el programa anterior como:

(i) la Red de divulgación masiva de información veraz y oficial sobre las elecciones y el proceso electoral; que han servido para crear nuevos canales y mejorar la presencia en las distintas plataformas sociales. Al finalizar el programa además las cuentas oficiales twitter (597.000), Facebook (292.000), youtube (385.000), Flickr (287.000), Tik Tok (144.700), Kwai (465.400), Instagram (397.000), y un canal de Telegram con 372.000 seguidores<sup>9</sup>. En todos ellos se experimentó un gran incremento en el número de visitas y seguidores desde la puesta en marcha del plan<sup>10</sup>.

Además la Secretaria de Comunicación ha desarrollado una labor activa con distintos grupos de distribución de información<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Datos consultados el 3.11.2022

<sup>10</sup> Por ejemplo, en Facebook el número de accesos paso de 146.00 en octubre y noviembre de 2021 a 1.400.000 en enero y febrero de 2022 (con más de 2.800.000 interacciones).

<sup>11</sup> Por ejemplo, en la última semana de la primera vuelta la secretaria de comunicación difundió 43 desmentidos a través de la Central de notificaciones de la Justicia Electoral. Conferencia a los observadores internacionales (30.9.2023)

(ii) El chatbot que contesta dudas sobre la materia electoral a través de WhatsApp también se había utilizado en el programa de 2020, el contraste con los datos de entonces sirve para hacerse una idea del aumento del interés y la consolidación del instrumento. Si en 2020 se reportaron 18.758.126 mensajes, con 1.050.260 de brasileños, solo en la primera vuelta de 2022 el número se triplicó con 4.2 millones de chatbot y 3.2 millones de personas.

(iii) También de 2020 se asumió el proyecto de verificación de hechos sobre el proceso electoral al que de nuevo se adhirieron 8 entidades de verificación (Lupa, Estadão Verifica, Afp, Efarsas, Comprova, Uol, Aos Fatos, Fato Fake, Boatos.org). Dentro de este proyecto ocupaba de nuevo un papel esencial la página web Hecho o Bulo (Fato o Buato). De nuevo la comparación nos sirve para poner en contexto el reciente proceso electoral. Si en la campaña de 2020 se habían producido 65 piezas, en el de 2022 el número se duplicó hasta las 189 producidas desde el comienzo de la campaña electoral hasta su finalización (91 en la segunda vuelta). Si hasta el comienzo del programa 2022 se habían producido 96 videos, desde entonces se produjeron otros 203. Algunos de estos mensajes se reforzaron con 64 videos, que cuenta con playlist propia en el canal de TSE en Youtube. Además, se repitieron los convenios con todas las compañías de telefonía móvil, realizado a través de su representación sectorial Conexis, para permitir a sus usuarios acceder sin costo a los chequeos de información producidos y otros contenidos informativos publicados en el sitio web de la Justicia Electoral desde las 272 millones de conexiones a internet de sus asociados.

Por último, dentro de las iniciativas previas reforzadas en este programa, nos encontramos con (iv) campañas de concientización sobre la desinformación y acciones de educación mediática e informacional para el público externo; La comunicación y la transparencia han sido utilizadas para establecer una estrategia pro activa por parte del Tribunal. Sus objetivos han sido fortalecer su imagen y la credibilidad de la Justicia Electoral y aumentar la transparencia con información de calidad, innovadora, rápida y con lenguaje accesible. Se han realizado Campañas de comunicación en Radio y Tv. Además de acciones concretas como las del Cristo de Rio, la urna hinchable en los campos de fútbol, la acción con los Embajadores y la votación del mejor club de fútbol. En su mayoría se trata de acciones preventivas que, en un marco de libertad de

expresión y el estímulo a la pluralidad informativa, buscan reducir la susceptibilidad de los ciudadanos a las narrativas más extendidas, con un mensaje clave estratégico: “El proceso electoral es sigiloso, seguro y auditable... y es brasileño!!!”<sup>12</sup>

Otros proyectos incluidos en este plan son novedosos, y no aparecían en el programa de 2020:

(iv) la profundización de la transparencia electoral; la apertura del código fuente (6 meses o un año antes); la Comisión de Transparencia de Elecciones (muy activa y participativa); y el Observatorio de Transparencia de Elecciones, a juicio del Tribunal han cumplido con su función.

(v) También se ha profundizado en el desarrollo y mejora de herramientas tecnológicas y canales digitales para difundir información veraz y de calidad. Con un enfoque integral y multimedia, que trata de simplificar el mensaje haciéndolo más directo y divulgarlo en los canales en los que tiene presencia sus distintos públicos objetivos. En este punto conviene destacar, por su interés y novedad, la página de status donde en los distintos momentos del proceso electoral se explica el estado de funcionamiento de las aplicaciones, y los motivos en caso de incidencia, lo que permite evitar suspicacias habituales especialmente en el momento del recuento.

Por último, aunque no aparece destacado en el programa nos parece destacable el enfoque internacional de la información proporcionada, que se ofrecía en español, inglés y portugués, conscientes del elemento internacional de este tipo de amenazas y la importancia de la opinión pública internacional en su solución.

## II) Capacitación

Este eje busca la alfabetización mediática e informacional tanto del público interno como de los ciudadanos en general o en grupos específicos como los periodistas.

---

<sup>12</sup> Presentación de la Secretaría de Comunicación del TSE frente a los observadores electorales, septiembre de 2022.

Iniciativas como: (i y iii) capacitación para públicos internos y externos sobre desinformación, sobre la integridad de las elecciones brasileñas y sobre el papel fundamental de la Justicia Electoral como institución que garantiza la democracia, así como las funciones del proceso electoral en el contexto del Estado democrático de Derecho, en la que se han elaborado un buen número de cursos o series formativas disponibles en la página web del Tribunal y en sus canales digitales como youtube o spotify (Clica e Confirma, el podcast Tira-dúvidas eleicoes (16 videos), curiosidades sobre la justicia electoral (90 videos), Entao e Isso! 2022 (36 videos) o series como las centradas en las urnas electrónicas (7 videos) o en cómo ejercer el voto(13 videos)). Destaca también, por estar dirigido a un público específico, el curso de periodistas, que consta de 5 videos.

(ii) La prevención de la salud mental de los miembros, empleados y colaboradores de la Justicia Electoral que se ocupen directamente de acciones para contener la desinformación también ha sido objeto de atención con la creación de un programa de salud mental para los trabajadores de la Justicia Electoral que, por ejemplo, les daba acceso a 3 consultas psicológicas individuales con el personal médico del TSE y también la participación en workshops sobre la temática.

(v) También se han desarrollado medidas para aumentar el alcance de las iniciativas de alfabetización mediática e informacional con la colaboración de entidades externas al Tribunal como el grupo Ágora de la Universidad Federal de Ceará; el grupo de investigación “Direitos Humanos e Novas Tecnologias” de la UNESCO; entre otros.

(vi) Se ha mantenido en todo momento la interlocución con los partidos políticos y las federaciones partidarias para que sean conscientes de su responsabilidad en el contexto de la lucha contra la desinformación; a través de reuniones con todos los partidos, facilitando su interlocución con las plataformas sociales. 30 de los 32 partidos firmaron un compromiso de adhesión con el programa y el Tribunal, la renuncia de las dos coaliciones que se enfrentaban en la segunda vuelta a seguir adelante con las demandas pendientes del derecho de respuesta también puede verse como un logro de esta interlocución.

(vii) Por último, dentro de este eje, se ha proporcionado apoyo a otras instituciones públicas para poner en marcha acciones de lucha contra la desinformación y se han desarrollado acciones conjuntas con el Supremo Tribunal Federal y el Ministerio Público Electoral.

### III) Responder:

El tercer eje, incorporado en este programa de 2022, como hemos visto busca identificar, contener y desestimular este tipo de prácticas. Plantea la actuación en la detección, a través de mecanismos, procesos, herramientas y alianzas; la respuesta rápida y efectiva ante los casos detectados; y la desincentivación de este tipo de prácticas con respuestas estructurales y sistemáticas (marco normativo, consecuencias económicas...)

Destacan principalmente 8 proyectos: (i) una coalición permanente para la verificación de hechos; que aprovecha la red ya existente de verificadores de fato o boato para dar respuesta rápida a los bulos en “tiempo real”, alimentando los canales de respuesta rápida o fundamentando las alertas canalizadas a las plataformas sociales para facilitar su toma de decisiones razonada.

(ii) el eje de la actuación del Tribunal en este eje se basa en la involucración de las plataformas digitales y sus recursos tecnológicos para hacer frente a estas disfunciones informativas.

Sobre la base del sistema de alertas del TSE, un sistema abierto a la sociedad, anónimo, que permite a cualquier ciudadano de manera pública o anónima, realizar denuncias de contenidos o grupos que difundan desinformación que afecte a la integridad del proceso o a la justicia electoral<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Se considera perturbación grave del ambiente democrático cualquier forma de expresión capaz de alentar conductas encaminadas a la abolición del Estado democrático de derecho o al derrocamiento, por medios violentos o grave amenaza, de instituciones o de un gobierno legítimamente constituido.  
Se considera discurso violento o de odio cualquier forma de expresión capaz de incitar a un grupo a adoptar comportamientos que atenten contra la integridad de las personas o grupos sociales, incluyendo, pero no limitado a, en contextos que discriminan a segmentos vulnerables o minoritarios.  
Se considera desinformación cualquier manifestación pública basada en información, suposiciones o datos incorrectos, independientemente de la intención de quien la haya realizado o remitido.  
Se considera conducta no auténtica enviar un mensaje desde una cuenta falsa o ilegítima. Ejemplos de este tipo de comportamiento incluyen crear una cuenta en nombre de un tercero con el objetivo de engañar a los usuarios, usar fotos de terceros o imágenes adulteradas con la intención de engañar a las personas, usar cuentas que presentan un comportamiento que es poco probable que sea realizado por humanos, entre otros.

El sistema distingue entre 4 tipos de denuncias, la desinformación sobre la campaña electoral, la desinformación sobre el proceso y la justicia electoral, el discurso de odio, violencia política o la perturbación del ambiente democrático y los mensajes no solicitados a través de WA y Telegram de contenido electoral (Disparo en massa) que, por motivos distintos<sup>14</sup>, forman parte de otros proyectos. Las denuncias recibidas se analizaban en la oficina para comprobar si se trataba realmente de desinformación y si afectaban al proceso o a la justicia electoral, en caso afirmativo eran encaminadas hacia las plataformas, a quien correspondía el análisis y la eventual retirada por incumplimiento de los términos de uso o el archivo de la denuncia en caso contrario<sup>15</sup>.

De las denuncias, 22.027 se recibieron durante la primera vuelta de esta campaña, (entre 24/05 a 30/09): de estas fueron enviadas a las plataformas (i) 3136 alertas en casos de desinformación, discurso violento, grave perturbación del ambiente democrático, falseamiento de datos y violencia política de género; (ii) 1314 denuncias de disparos en masa; y (iii) 15016 perfiles de usuario con indicios de comportamiento inauténtico.

En la jornada electoral (1 vuelta) hubo un incremento en las denuncias (807) y en los días posteriores el incremento fue aún más amplio (12.505). Se identificó un importante incremento en la media diaria de denuncias que saltó de 52 denuncias por día, antes de la primera vuelta, hasta las 506 denuncias diarias en los días siguientes a la jornada (un incremento de casi el 1000%)

Más allá de los números es importante destacar la orientación estratégica del trabajo. En los meses previos a la elección se han desarrollado relatos que siembran el terreno. Estos relatos/metanarrativas se construyen como el goteo continuo de mensajes, imágenes, videos, memes... que van creando de manera progresiva una percepción general.

---

<sup>14</sup> Telegram se incorporó al programa una vez aprobado el Programa, y Whatsapp prefería tener un canal exclusivo de denuncias para este tipo de comportamientos. Aunque ambos se incorporaron al sistema de alertas y se gestionaban de la misma manera.

<sup>15</sup> Tras la resolución 23.714/2022, las denuncias que afectaban a la campaña electoral también eran archivadas pero se sometían a una segunda revisión para solicitar la retirada en caso de que existiera ya una decisión jurisdiccional sobre el mismo contenido.

En este sentido consideramos narrativa el relato, más o menos organizado, que busca establecer el marco de determinadas ideas o hechos, con el fin de reforzar o atribuir un valor, positivo o negativo, a proyectos políticos, ideologías o cuestiones públicas conflictivas. Mientras que las metanarrativas serían el conjunto de narrativas menores, que buscan justificar de manera lógica todas las anteriores. La Asesoría ha desarrollado un trabajo de previsión de escenarios y de análisis de metanarrativas construyendo contra-narrativas que han permitido combatir la desinformación de manera proactiva.

(iii) Otra vía, integrada con la anterior, era el canal específico de denuncia frente al envío masivo de contenido en asociación con WhatsApp, integrado en el sistema de alertas, también ha servido para detectar y responder de manera rápida a comportamientos como los disparos en masa, prohibidos por la legislación electoral. En este campo, durante todo el proceso han sido enviados a la plataforma WhatsApp 4698 números sospechosos de producir disparos en masa.

El programa incluye también una serie de alianzas con las plataformas que han reforzado sus instrumentos de lucha contra la desinformación, en estrecha colaboración con el TSE, lo que ha permitido reducir a priori el número de casos.

#### Meta:

Según la información proporcionada por las plataformas, en Brasil se habrían rechazado 135,000 anuncios relacionados con las elecciones durante la campaña electoral de 2022 <sup>16</sup>.

También se ha activado la herramienta <<megafone>>, que proporciona un mensaje de alerta para los usuarios de la plataforma, tanto en el momento del cierre de los registros para los electores, como en la primera y segunda vueltas. Por poner un ejemplo de su utilidad, durante el cierre del plazo de registros, en una semana el sitio de la Justicia Electoral recibió, con el impulso de megafone, más 100 millones de visualizaciones y 4 millones de accesos.

---

<sup>16</sup> <https://www.theguardian.com/world/2022/oct/20/brazil-election-disinformation-youtube-facebook>

Además se implementó el sistema de etiquetas de alertas en posts desinformadores.

#### *Facebook e Instagram:*

Facebook e Instagram, según la información de la propia compañía, actuaron de manera conjunta obligando a una mayor transparencia de las páginas; activando la autorización previa para aquellos que querían contratar publicidad política; así como el etiquetado de este tipo de publicidad como publicidad política, identificando al anunciante y exigiendo la vinculación con una cuenta existente; también se activó la biblioteca de anuncios, donde están disponibles y accesibles todos los anuncios políticos durante 7 años con información sobre el público alcanzado (edad, género o localización) así como alcance y el dinero invertido; por último se introdujeron mejoras en los términos de uso, con la inclusión de nuevas previsiones de hipótesis de desinformación que ofrecían a la plataforma mayor capacidad de actuación en caso de violación de estas nuevas condiciones de los términos de uso.

A las reglas generales de uso de las plataformas que prohíben discurso de odio, acoso, incitación a la violencia, bullying, spam, cuentas falsas o discursos que lleven a la supresión de votos, se añaden las específicas de Brasil en elecciones, que permiten solicitar a la justicia electoral la eliminación de un contenido que atente contra el proceso electoral (art. 38, 4 de la resolución 23.610/2019 TSE) y la solicitud de datos para identificar al usuario que realizó la publicación (art. 39 de la resolución 23.610/2019 TSE), las ordenes judiciales en este sentido deberán ser específicas, incluyendo la URL del contenido denunciado, y fijar un plazo razonable, no inferior a 24 horas. Y observar el mandato del art. 19 de la Ley 12.965/2014, en el ámbito y los límites técnico de cada proveedor de servicios en internet. Además deberá interferir lo menos posible en el debate democrático (Lei 9.504/1997, art. 57-J)

En el caso en que no fuera posible identificar al usuario tras las actuaciones descritas en el art. 40, la publicación será considerada anónima y podrá adoptarse, el registro de acceso y datos catastrales, si están disponibles (art. 37, VIII y XVIII y art. 39 de la resolución 23.610/2019 TSE), siendo estos datos (conexión y acceso) considerados suficientes para la identificación del usuario.

### *WhatsApp:*

En el caso de whatsapp, que cuenta con más de 120 millones de usuarios en Brasil, además de las garantías que la compañía puso en práctica en 2019 como el indicador de reenvío, y la limitación a 5 conversaciones (reduciendo un 30% la redifusión) y la posterior reducción del número de grupos hasta uno; el indicador de envío masivo a determinados mensajes, cuya redifusión se limita a 1 conversación (reduciendo un 70% su alcance); y la herramienta de la Lupa, que permite verificar la veracidad del mensaje; la compañía habilitó, como ya hemos visto, un canal específico de denuncias para denunciar los disparos en massa, prohibidos por la ley brasileña. Se trata de un canal de denuncias extrajudicial exclusivo con el TSE, para que este pueda denunciar la distribución masiva (prohibida por el art. 34, II, de la resolución 23.610/2019), que Whatsapp investigó prioritariamente y suspendió, en caso de que efectivamente las publicaciones denunciadas vulneraran los términos del servicio.

También abrió un canal de recepción específico de ordenes judiciales (art. 17, 1-, de la Resolución 23.608/2019 TSE), en las que se insiste en que estas no deben tener su motivación en el contenido (al tratarse de mensajes cifrados punta a punta) sino en los usuarios.

Por último la plataforma cuenta con un mecanismo de identificación posterior de usuarios para los que WA almacena 6 meses los registros de acceso, y proporciona esta información básica (dispositivo, sistema operativo, versión de WA, día y hora del registro, status de conexión, ultima conexión, nombre, dirección de email y información del cliente web), por orden judicial.

Además decidió suspender la puesta en marcha de la funcionalidad "communities" hasta el fin del año, para no interferir en la campaña.

Aún así, según señala el informe de Global Witness<sup>17</sup>, que realizó una serie de anuncios falsos para testar su capacidad de respuesta<sup>18</sup>, a pesar del empeño por destacar su labor las plataformas han permitido la difusión de desinformación a través de publicidad pagada que promovía la abstención o criticaban la credibilidad de las elecciones

Otros proyectos puestos en marcha en el marco del programa son (iv) la creación de una red de monitoreo de las prácticas de desinformación contra el proceso electoral que, contando con una serie de organizaciones colaboradoras, ofrecía información sobre las narrativas y, en algunos casos disparaban alertas, permitiendo, además revisar toda la estrategia de comunicación del Tribunal y producir respuestas ágiles a amenazas, siendo una pieza clave de todo el plan.

(v) Además se creó un canal oficial del TSE Telegram, que se benefició del impulso de la plataforma, y enviaba mensaje a toda comunidad de usuarios del Brasil, convirtiéndose en el canal más grande de una institución pública brasileña en Telegram.

Otros proyectos de los que se cuenta con menos información tienen que ver con vi) la colaboración e interlocución con la Policía Federal y la Fiscalía Electoral; y la actuación (vii) del Comité Estratégico de Ciberinteligencia, creado en 2019.

Por último el programa hacía referencia a (viii) la revisión y elaboración de normas que combatan la práctica de la desinformación en el contexto de la Justicia electoral, como una forma de prevenir el fenómeno. Poniendo especial atención al tiempo de respuesta, la verificación de hechos, el compromiso de las plataformas, y la expansión y mejora de los canales de denuncias. Esa acción se percibió de manera más clara con la edición de la Resolución 23.714 que fue

---

<sup>17</sup> <https://www.theguardian.com/world/2022/oct/20/brazil-election-disinformation-youtube-facebook>

<sup>18</sup> “The group said Facebook approved all of its 11 ads in late July and early August, two months before ballots for president, Congress and the governors and legislatures of 27 states. Half of the ads were approved in a second test a month before the 2 October ballots and the same amount were approved after [Lula won the first-round election with 48.4% to Bolsonaro’s 43.2%](#). Some of the ads that passed Facebook’s tests had been rejected in earlier tests, Global Witness said. That last wave, carried out between 11 and 13 October, was expanded to include YouTube “and every single ad tested was approved by the Google-owned platform”, including some giving false information claiming the run-off ballot was being put back a day from 30 to 31 October.”

revisada para garantizar agilidad en el cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales sobre desinformación.

Además de las actividades de comunicación vinculadas directamente con la desinformación analizadas, el TSE desarrolló el **Programa de Fortalecimiento Institucional a partir de la Gestión de la Imagen de la Justicia Electoral (PROFI), como una actuación paralela** para reforzar la reputación y la confianza en la justicia electoral a través, fundamentalmente, de la comunicación estratégica. Un programa preventivo y de respuesta: orientado por datos; que identificaba los públicos objetivo; y a través de la colaboración con stakeholders (nacionales e internacionales) y su actuación en red; reforzaba el posicionamiento del Tribunal y su comunicación integrada.

El TSE también puso en marcha el **Frente Nacional de Enfrentamiento a la Desinformación (FRENTE)**, formado por autoridades, servidores y colaboradores voluntarios, con la finalidad de realizar, en todo el país, acciones y eventos enfocados en la defensa y refuerzo de la credibilidad de las instituciones electorales ante la sociedad brasileña, disminuir los impactos negativos de la desinformación, lo que contribuye a la estabilización del panorama social, para lo que hace uso de una agenda que contempla, entre otras acciones, la difusión de mensajes de paz y tolerancia.

Desde este FRENTE se ha promovido la defensa de las instituciones electorales en los debates públicos a través de una serie de acciones:

- seguir los perfiles en las redes sociales del TSE, el Tribunal Regional de su unidad de la Federación e instituciones asociadas, como las agencias de verificación de datos.
- Repostear, en redes sociales y en aplicaciones de mensajería, textos periodísticos, artículos de opinión y contenidos elaborados por periodistas, expertos o la Justicia Electoral con información adecuada sobre temas relacionados con las elecciones nacionales.
- Recogida de testimonios públicos de experiencias positivas que puedan reforzar la honestidad de las elecciones y el profesionalismo de la institución.

- educar al vecindario, amigos, amigos y familiares sobre las formas en que pueden verificar la veracidad de la información (con énfasis en el trabajo de las agencias de verificación de hechos y en la página de Hechos o Rumores de la Justicia Electoral).
- Utilizar e indicar el uso de los recursos ofrecidos por la Justicia Electoral y por alianzas que brindan información útil al electorado (chatbot en WhatsApp, canal público en Telegram, e-Título, Mesários y aplicaciones Pardal).
- Acceder periódicamente a la página de Hecho o Rumor, con el fin de estar al tanto de la desinformación actual y de los respectivos controles o respuestas institucionales.
- Monitorear y recomendar eventos, como minicursos, conferencias, debates, seminarios web, minicursos y vidas en las redes sociales, centrándose en la nocividad y la naturaleza antidemocrática de la desinformación, la integridad de las elecciones brasileñas y la importancia de la paz en el contexto electoral.
- denunciar casos de desinformación, conducta inauténtica, discurso de odio o tiroteos en campañas electorales, a través del Sistema de Alerta de Desinformación Contra las Elecciones, desarrollado en el TSE.

El FRENTE recibió la adhesión de casi 3 mil empleados de la justicia electoral que se ofrecerán a combatir la desinformación contra las elecciones y la Justicia Electoral sin ningún tipo de contrapartida financiera o ventaja directa.

### [Resolución TSE nº 23.714/2022, \(20.10.2022\)](#)

Mención especial requiere la resolución 23.714/2022 aprobada por unanimidad, tras una reunión con las principales plataformas, para reforzar las medidas de lucha contra la desinformación que compromete la integridad del proceso electoral, y que revocó el art. 9º de la resolución 23.610, que trataba de la difusión de desinformación contra la integridad electoral.

El art. 2 de la resolución prohíbe la “difusión o intercambio de hechos que se sabe que son falsos o gravemente descontextualizados que afecten la integridad del proceso electoral, incluidos los procesos de votación, cómputo y cómputo de votos”. En tales casos, el TSE podrá ordenar a las plataformas digitales que eliminen inmediatamente la URL, URI o URN, so pena de multa de R\$ 100.000

(19.600 Euros) por hora de incumplimiento, a partir de la segunda hora posterior a la recepción de la notificación.

La norma establece además que, cuando exista una decisión del Pleno que determine la remoción de contenidos de desinformación, la propia Presidencia del TSE podrá determinar la extensión de dicha decisión a contenidos reeditados idénticos. Es decir, los contenidos irregulares replicados en otros canales (URL) distintos a los señalados en la resolución inicial podrán ser retirados sin necesidad de una nueva actuación jurisdiccional, ni denuncia previa, que además pueden ser objeto de multa.

Otro elemento es que se recuerda la prohibición del pago de cualquier tipo de publicidad en las 48 horas previas a las elecciones y en las 24 horas posteriores a la votación ((art. 7, Ley n. 12.034, 29.9.2009). Algo ya previsto en el artículo 5 de la Resolución 23.610, para las redes sociales, pero que, según la información del TSE, aumentó exponencialmente con la “monetización de blogs y sitios interactivos que reciben dinero para realizar esta propaganda electoral” incluso durante el período prohibido por la ley. En estos casos el TSE puede establecer la eliminación del mismo en el plazo de una hora, que de no realizarse puede implicar multas de entre 100.000 y 150.000 R\$ para las plataformas, así como para los que hayan pagado por la publicidad que incurrir en “gasto ilícito de recursos electorales”<sup>19</sup>.

La decisión supone la asunción de una responsabilidad por parte del TSE no prevista inicialmente, que puede ser debida a la ausencia de actuación eficaz del Ministerio Público, al que originalmente le correspondería esta labor. El propio TSE defendió la misma como aplicación del artículo 323 del Código Electoral (Ley no 4.737/1965) que prohíbe expresamente a cualquier persona divulgar, en la propaganda electoral durante el período de campaña, hechos que se sabe que son falsos en relación con partidos políticos o candidatos, capaces de ejercer

---

<sup>19</sup> En aplicación de esta resolución el propio presidente del TSE (NO ERA EL PLENO???), ministro Alexandre de Moraes, ordenó la eliminación inmediata, de varias plataformas digitales (Facebook, Instagram, Kwai, Telegram, TikTok, Twitter y YouTube), de 153 publicaciones que difunden noticias falsas sobre las encuestas y el proceso de voto electrónico. Además, Moraes identificó 58 publicaciones con potencial para perjudicar las decisiones ya tomadas por el TSE al remover contenidos engañosos que involucran la disputa por la Presidencia de la República. De estos, 25 se consideraron graves y, por lo tanto, deben ser excluidos. (<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/combate-a-desinformacao-tse-derruba-mais-de-uma-centena-de-postagens-com-narrativas-enganosas>)

influencia ante el electorado. La resolución refuerza la actuación del Tribunal, que se dedicaba a la propaganda ilícita, a la contención de la difusión de los desórdenes informativos<sup>20</sup> y emplaza la responsabilidad sobre las plataformas, no solo sobre los sujetos desinformantes. Se hacía efectivo, de esta manera, el ejercicio del poder de policía del Tribunal, un poder ya existente y ya utilizado habitualmente contra la propaganda electoral, pero que no se había utilizado previamente en este sentido.

La medida recibió críticas por la falta de transparencia del proceso y el exceso de poder que se otorga a la institución. Aunque puede resultar paradójico que parte de esas críticas hayan sido manifestadas por las plataformas sociales que tienen esa capacidad y la ejercen sin ninguna transparencia, consideramos interesante analizar algunas de ellas.

La primera tiene que ver con el plazo, -diez días antes de la segunda vuelta de la jornada electoral—lo que dificulta su ejecución por parte de las plataformas.

La segunda tiene que ver con la transparencia del proceso que deja en manos del TSE la determinación del contenido calificado como desinformación contra el proceso que debe eliminarse, sin determinar cuáles son los criterios para decidir qué contenidos atacarían el sistema electoral.

En la misma línea se critica la falta de detalles sobre la suspensión de cuentas y canales reincidentes, un "proceso opaco", ya que no hay información sobre quién toma la decisión o cuántas infracciones acumuladas suponen ser calificado como infractor reincidente.

## Valoración

---

<sup>20</sup> Según la interpretación doctrinal de Frederico Alvim (ALVIM, Frederico Franco. Curso de Direito Eleitoral. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2016, p. 340.), del artículo 41, apartado 2, de la Ley Electoral (Ley n° 9.504/97), el poder de policía abarca no sólo los casos de propaganda, sino también la "posibilidad de detener cualquier tipo de actividad ilegal en el ámbito de las elecciones", que es precisamente el caso de los ataques institucionales realizados en el ámbito de la desinformación.

La desinformación se ha normalizado como instrumento de propaganda política en esta elección. Las campañas de desinformación son más complejas que nunca, con múltiples actores y bots lanzando mensajes coordinados de mentiras a través de diferentes plataformas al mismo tiempo, en auténticos ecosistemas de desinformación. Según datos del Presidente del TSE<sup>21</sup> en las elecciones de este año, el volumen de denuncias de desinformación enviadas a las plataformas digitales ha aumentado un 1.671 % en comparación con las Elecciones de 2020. Lo mismo sucedió con la violencia política a través de las redes sociales, que aumentó un 436 % con respecto a 2018. A esto habría que añadir las 130 nuevas aclaraciones y desmentidos sobre casos de desinformación respecto a la tranquilidad del proceso electoral realizadas durante la campaña electoral, que alcanzan las 189 en 2022.

Frente a esta situación podemos definir el papel del TSE relacionado con la desinformación durante todo el proceso electoral como:

**Respetuoso con los derechos fundamentales:** la opción preferencial del programa por la libertad de expresión y el pluralismo informativo, es el pilar fundamental que rige el planteamiento inicial y la ejecución del programa.

**Proactivo,** con una planificación a dos años vista, sin esperar a la crisis y anticipando los escenarios de crisis y las posibles respuestas.

**Estratégico,** estableciendo unos objetivos claros y dotando de los recursos necesarios para lograrlos. Para lograrlo hay que destacar los aprendizajes del programa previo, **la búsqueda de** otros organismos electorales con los que se ha contactado para prepararse y los mecanismos de seguimiento y retroalimentación que han servido tanto para definir la estrategia como para ir ajustándola a la evolución de los acontecimientos.

**Integral,** desarrollado de manera transversal para hacer frente a una amenaza híbrida, involucrando desde un punto de vista interno la parte administrativa y jurisdiccional, con la tecnología y la comunicación.

**Continuidad,** a pesar de los cambios periódicos en las autoridades electorales, el programa se plantea como permanente, conscientes de que las percepciones se

---

<sup>21</sup>[https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/resolucao-desinformacao/@@download/file/TSE%20-%20Resolucao%20-%20Desinformacao%20-%20aprovada.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/resolucao-desinformacao/@@download/file/TSE%20-%20Resolucao%20-%20Desinformacao%20-%20aprovada.pdf)

generan con el tiempo y la repetición, y aunque se refuercen durante el periodo de campaña electoral, se van sembrando con antelación, lo que requiere una acción contraria permanente.

**Colaborativo:** además de con otros órganos electorales, con las plataformas sociales, los medios de comunicación, los observadores internacionales, la sociedad brasileña.... Destaca la colaboración con el propio personal a través de la realización de una encuesta interna, donde se ha apreciado el peso de la confianza interpersonal como elemento de difusión, empezando por los propios empleados de la Justicia Electoral, que son muchos.

**Realista:** concentrando esfuerzos sin tratar de ir más allá de sus capacidades y sus competencias.

En resumen, de las actuaciones frente a la desinformación desarrolladas en América en los últimos años nos atrevemos a calificar la actuación del Tribunal brasileño como la más completa, convencidos de que puede y debe servir como modelo para otros organismos electorales.

## Sugerencias

Mayor integración de la parte jurisdiccional, la parte administrativa y la labor de la oficina. Las acciones jurisdiccionales relacionadas con la propaganda están muy relacionadas con la desinformación y sería bueno considerarlas en conjunto para tener una visión más integral del asunto, que permita seguir planteando soluciones eficaces.

Aunque se ha realizado un trabajo conjunto, desde un punto de vista organizativo sería bueno aclarar el papel de iniciativas como FRENTE y PROFI y, incluso aunque hayan sido creadas con posterioridad a la aprobación del plan, introducirlas como parte del mismo, vinculándolas formalmente con los ejes y proyectos con los que están de hecho relacionados.

Mayor seguridad jurídica, evitando cambios de última hora, y consolidando estos cambios por vía normativa, no sólo jurisdiccional. Y un mayor esfuerzo de explicación, justificación de los cambios de última hora que precisamente por el momento en que se realizan pueden generar mayor inquietud e incertidumbre.

Que un mismo órgano desempeñe labores estratégicas de comunicación, y adopte al mismo tiempo decisiones administrativas puede generar confusión sobre la naturaleza de sus actividades anteriores. Aunque es comprensible la imposibilidad de articular nuevos mecanismos durante la última semana, hubiera sido preferible que estas decisiones contaran con el respaldo concreto de un magistrado.

Crear repositorio de materiales que han servido para la divulgación de estas campañas de sensibilización<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Informe dirigido por Rafael Rubio Núñez, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid (España), tras participar en la observación en la primera vuelta, donde mantuvo entrevistas con los principales actores involucrados, y el contacto permanente con el personal del Tribunal, especialmente con el personal de la AEED, al que agradezco su disponibilidad y amabilidad en un momento de tanto trabajo y tensión.

