



4 de octubre de 2023

**EP3.2-23**

Encuentros en  
el Espacio Público.  
Instituciones del Estado  
Democrático de Derecho

**¿Puede la inteligencia artificial  
representar una amenaza para  
las instituciones de un estado  
democrático de derecho?**

**Leonardo Cervera**

# Encuentros en el Espacio Público. Instituciones del Estado Democrático de Derecho

## Segundo encuentro.

¿Puede la inteligencia artificial representar una amenaza para las instituciones de un estado democrático de derecho?

4 de octubre de 2023

### Director de los encuentros “Instituciones del Estado Democrático de Derecho”

Betancor, Andrés

Catedrático de Derecho Administrativo

### Ponente

Cervera, Leonardo

Secretario General, Supervisor Europeo de Protección de Datos

### Diálogo. Participantes invitados

Albella Amigo, Sebastián

Ex presidente de la CNMV

Álvarez-Sala, Juan

Notario

Álvarez Vélez, Maribel

Facultad de Derecho-ICADE

Aragón, Manuel

Ex magistrado del Tribunal Constitucional

Arruñada, Benito

Universidad Pompeu Fabra, BSE y FEDEA

Astarloa, Ignacio

Huarte-Mendicoa Letrado de Cortes

Carlón, Matilde

Catedrática de Derecho Administrativo

Conthe, Manuel

TCEE; ex presidente de la CNMV

Cuenca Miranda, Alfonso

Letrado de Cortes

De Carreras, Francesc

Catedrático de Derecho constitucional

de la Fuente, María José

Consejera Tribunal de Cuentas

de Montalvo, Federico

Facultad de Derecho-ICADE

Delgado, Irene

Catedrática de Ciencia Política

del Saz, Silvia

Catedrática de Derecho administrativo

---

Desdentado, Eva	Catedrática de Derecho administrativo
Fernández Farreres, Germán	Catedrático de Derecho administrativo
García de Enterría, Javier	Catedrático de Derecho mercantil
García-Manzano Jiménez de Andrade, Pablo	Letrado del Consejo de Estado
García, Eloy	Catedrático de Derecho constitucional
Irurzun, Fernando	Abogado del Estado
Jiménez Blanco, Antonio	Catedrático de Derecho administrativo
Lavilla, Juan José	Letrado de Cortes
López Martín, Ana Gemma	Catedrática de Derecho internacional público
Madrigal Martínez-Pereda, Consuelo	Fiscal, Exfiscal General del Estado
Mestre, Juan	Catedrático de Derecho administrativo
Montes Gan, Vicente J.	Director de la Fundación Rafael del Pino
Mora-Sanguinetti, Juan	Economista senior e investigador del Banco de España
Pérez de los Cobos, Francisco	Ex presidente del Tribunal Constitucional
Petitbò, Amadeo	Ex presidente Tribunal de Defensa de la Competencia
Roca, Encarna	Ex vicepresidenta del Tribunal Constitucional
Rodríguez Zapata, Jorge	Ex magistrado del Tribunal Supremo y Constitucional
Rojo, Ángel	Catedrático de Derecho mercantil
Soldevilla, Santiago	Magistrado de lo Contencioso-Administrativo
Solozábal, Juan José	Catedrático de Derecho constitucional
Tuero, Manuel	Administración Civil del Estado
Vidal, Carlos	Catedrático de Derecho constitucional



## Segunda ponencia.

### ¿Puede la inteligencia artificial representar una amenaza para las instituciones de un estado democrático de derecho?

Leonardo Cervera

#### INTRODUCCIÓN

Por primera vez en nuestra historia como especie, la raza humana se asoma a una inteligencia desconectada de la biología y de lo humano, una inteligencia perfecta e inmortal. Por supuesto, estamos todavía lejos de una inteligencia equiparable a la humana y los sistemas actuales, más o menos autónomos, siguen dependiendo de los humanos (lo que quiere decir que suelen heredar también nuestros prejuicios e imprecisiones). No obstante, podemos ya vislumbrar un futuro, quizás no muy lejano, en el que, gracias a avances como la irrupción de la computación cuántica, tendremos entre nosotros una inteligencia *que arda fuerte como el fuego*, como en el mito de Prometeo. Sentimos fascinación cuando vemos la IA generativa conversando con nosotros como si fuera un ser humano, en otras palabras, encendiendo un fuego de conocimiento novedoso y en apariencia superior al de cualquiera de nosotros.

Para que la humanidad haya llegado hasta esta encrucijada, ha hecho falta superar muchas pruebas, como los viejos héroes de la antigüedad, pero las dos últimas paradas de este viaje han sido el poder de computación y los datos que son, en definitiva, como la estopa y la chispa que han logrado esta especie de milagro.

Nuestra sociedad ha sido paulatinamente *datificada* mediante operadores públicos y privados que han invertido ingentes recursos en torno a la recogida o el acceso a los datos (a veces incluso convirtiéndose en el corazón mismo de sus modelos de negocio) con el objetivo de maximizar sus ganancias o lograr el dominio en el mercado. La cultura del *quantified self*, en forma de pulseritas o aplicaciones medidoras de nuestras actividades o parámetros en los teléfonos móviles, es también un buen ejemplo de este creciente fenómeno.

El prolegómeno del *tsunami digital* en el que nos encontramos hoy en día fue la popularización del uso de las comunicaciones electrónicas (e-mails, mensajería instantánea, etc.) y los servicios en línea (compras on-line, redes sociales, etc.) a comienzos del siglo XXI, magnificado y globalizado a causa del distanciamiento social impuesto por la pandemia de Covid-19, y que afecta cada vez a más aspectos de nuestra vida pública y privada y también a nuestras democracias.

Mientras esto sucede, la asombrosa *democratización* de la inteligencia artificial generativa, cuyo uso no se limita ya a las grandes corporaciones gracias a la publicación de modelos completos y al descubrimiento de técnicas de PEFT (*parameter-efficient fine tuning*), que reducen el poder de computación necesario para entrenar los modelos, pone también más presión hacia esa *datificación* de nuestras sociedades. No se trata ya tanto de conseguir más datos, que se revelan como la materia prima que alimenta las máquinas de esta incipiente Cuarta Revolución Industrial, sino en la posibilidad de utilizarlos para propósitos más o menos desconectados con el diseño original de su recolección.

¿Qué podemos hacer entonces frente a esta realidad social y económica? ¿Acaso se puede detener este *tsunami digital*? ¿Debemos prohibir la inteligencia artificial y darle la espalda a este nuevo *fuego de Prometeo*?

Sea cual sea nuestra respuesta a estas preguntas, nuestro punto de partida no debe ser tecnofóbico. Los datos tienen un gran valor que se puede y se debe aprovechar para mejorar nuestros servicios públicos o la eficiencia o la competitividad de nuestras empresas. Si pensamos por ejemplo en la medicina personalizada o en la asistencia social, la *datificación* es una condición *sine qua non* para el éxito de estos servicios. El problema no es que se traten los datos personales, sino que se traten mal, ya sea porque no se protejan bien exponiendo a las personas a riesgos innecesarios o porque se procesen de manera desleal o contraria a los intereses de las personas que están detrás de esos datos.

De la misma manera que el fuego iluminó las noches oscuras de nuestros ancestros, la inteligencia artificial ofrece grandes posibilidades para mejorar los servicios públicos, la atención sanitaria, la banca, el transporte o la respuesta a emergencias. Todo esto redundará en mayor riqueza, mejor salud o más tiempo libre para todos nosotros, así que no se trata de *apagar el fuego*.

Ahora bien, una cosa es que nuestro punto de partida no sea *tecnofóbico*, y otra cosa es que aceptemos *los cantos de sirena* de algunos actores interesados, según los cuales sólo podremos lograr los beneficios de esta tecnología si sacrificamos en *el altar del progreso* derechos fundamentales, como el derecho a la privacidad y la protección de datos. Como trataré de explicar a continuación, esta falsa dicotomía, ya muy antigua, que algunos pretenden aplicar ahora al nuevo campo de la inteligencia artificial, constituye una amenaza muy real al funcionamiento de nuestro sistema democrático, a la participación libre y equitativa en las elecciones, al debate político o la libertad de expresión y de información.

## IMPACTO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA DEMOCRACIA

Aunque a primera vista no parezca evidente, la relación entre la democracia y la tecnología es antigua y muy estrecha. El ejercicio y la defensa de la democracia, ya sea ésta directa o representativa, depende en gran medida de la efectividad y la claridad de sus medios de comunicación, los cuales se pueden ver seriamente afectados por los sistemas de inteligencia artificial, ya sea por su capacidad de crear o extender la desinformación, como por su capacidad de organizar y manipular la información que reciben los *sujetos políticos datificados*.

En naciones donde las leyes de privacidad y protección de datos no existen o están subdesarrolladas, la IA permite crear niveles sin precedentes de vigilancia y control gubernamental, a menudo muy sutiles. No en vano, la mejor de las dictaduras es la que no se reconoce como tal por las propias personas afectadas.

Se han publicado varios informes internacionales que demuestran que el Estado democrático de derecho se encuentra en retroceso a nivel mundial y también en España debido al uso inadecuado de los sistemas de IA<sup>1</sup>. Autores tan prestigiosos como Anne Applebaum llevan tiempo advirtiéndonos de que “el debilitamiento de la democracia no está ocurriendo en lugares que alcanzaron recientemente un gobierno democrático, sino en lugares como Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, que tienen larga experiencia con la democracia”.

Incluso en sociedades democráticas avanzadas estamos experimentando graves interferencias como se puso tristemente de manifiesto con el escándalo de Cambridge Analytics, la demostración de que el *profiling*, un método ampliamente utilizado en la industria de la mercadotecnia y la publicidad para comprender mejor a los clientes, predecir sus comportamientos y finalmente mejorar productos y servicios, había encontrado su camino en el ámbito político.

Los algoritmos de la IA pueden traducir información aparentemente inocente, como las preferencias musicales o literarias en predicciones muy precisas sobre rasgos de personalidad, religiosidad u opiniones políticas. En otras palabras, cuando estos métodos y herramientas se utilizan para inferir no un producto, sino una preferencia política, empezamos a deslizarnos por una cuesta muy resbaladiza y peligrosa, en particular cuando estas interferencias están promovidas o alimentadas por países terceros que pretenden socavar nuestras democracias o la fortaleza de nuestras instituciones.

Estas prácticas de *profiling* político, a menudo opacas en su naturaleza y altamente intrusivas, pueden afectar el comportamiento de los votantes, ya sea manipulando el sentido de su voto, debido a su alto grado de persuasión, o creando un efecto desalentador en los votantes, excluyéndoles de la comunicación política, obstaculizando el debate público y, en consecuencia, la participación activa en la vida política, lo que constituye una seria amenaza para el sistema democrático.

1. Véase, por ejemplo, el informe publicado en septiembre de 2021 por la Oficina de Derechos Humanos de la ONU (“*The right to privacy in the digital age*”) en el que se analiza cómo la IA (incluyendo elaboración de perfiles, la toma de decisiones y otras tecnologías de aprendizaje para las máquinas) afecta al derecho a la intimidad y a otros derechos fundamentales. Los aspectos de la privacidad que revisten especial importancia en el contexto del uso de la IA incluyen la *privacidad informativa*, que abarca la información que existe o puede derivarse sobre la vida de una persona, las *decisiones basadas en esa información* y la *libertad de tomar decisiones sobre la propia identidad*. En este informe de la ONU se exa-

La denominada *cultura de la cancelación* según la cual aquellos que se considera que han hablado o actuado de una manera inaceptable, desde el prisma de una determinada ideología, deben ser boicoteados o sometidos al ostracismo más absoluto en Internet, constituye una nueva forma de linchamiento contemporáneo incompatible a todas luces con los principios básicos de la presunción de inocencia o el derecho a un juicio justo e imparcial. Es evidente que este tipo de comportamientos, alentados directa o indirectamente por partidos y/o motivaciones políticas, constituyen una nueva forma de totalitarismo amparado en las nuevas tecnologías que recuerda vergonzosamente a las campañas de difamación y propaganda orquestadas contra determinadas personas por los partidos nacionalsocialista o el partido comunista estalinista<sup>2</sup>.

En el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) llevamos ya varios años señalando la necesidad de una acción reguladora coordinada a nivel europeo. En 2018, publicamos un dictamen sobre el tratamiento de datos personales y la manipulación en línea. En 2022, publicamos otro dictamen, esta vez sobre la propuesta de Reglamento sobre transparencia y segmentación de la publicidad política. Nuestro análisis de este fenómeno no se limita al aspecto jurídico pues uno de los temas que analizamos en nuestro *TechSonar* de 2022 fue precisamente la detección de noticias falsas.

A medida que el uso de la inteligencia artificial va en aumento, la difusión de la desinformación con finalidades políticas aumenta también a través de cuentas automatizadas y bots, lo que, cuando se combina con el perfilado político y la microsegmentación ya comentada, tiene el potencial de alcanzar a una parte determinante del electorado y, como se mencionó anteriormente, afectar negativamente al proceso democrático. El ruido es tan grande y la confusión que nos produce es tan profunda, pues los mensajes que recibimos saben cómo afectar a nuestras emociones más primarias, a cada uno de nosotros de una manera ligeramente

diferente, que el enfado y la radicalidad se extienden, el sentido crítico se anula y la manipulación se convierte en la norma en lugar de la excepción.

Además, esta tecnología mejora día a día, así como su grado de accesibilidad. Lo que hoy es fácil de identificar como falso, podría parecer muy realista mañana. Con un espectro más amplio de usuarios que tienen acceso a esta tecnología y la velocidad a la que tales productos pueden circular en línea, esta tecnología ya es una verdadera amenaza para la democracia y carecemos de herramientas legales y de policía para contrarrestar estos usos maliciosos de la IA.

No quisiera presentar una imagen demasiado negativa del futuro de nuestras democracias, pues de la misma forma que los sistemas de IA generativa pueden generar imágenes y videos falsificados cada vez más convincentes, los sistemas de IA diseñados para detectarlos pueden utilizar también un arsenal de medidas preventivas muy amplio y eficaz. Medidas que van desde la detección de parpadeo no humano, pasando por el seguimiento de la mirada o la detección del latido cardíaco en imágenes. Por ello, resulta indispensable invertir recursos ingentes en analizar las diferentes implicaciones de la IA, tanto las oportunidades y beneficios aportados para mejorar las capacidades estatales como los riesgos a tener en cuenta cuando se utilizan estos algoritmos.

Esto suena como una carrera armamentística porque verdaderamente lo es. Pero ahora no se trata de construir misiles con cabezas termonucleares, sino de construir sistemas de inteligencia artificial que nos permitan confiar en que aquello que vemos y escuchamos es cierto. De hecho, el Gobierno de España considera urgente aprobar el nuevo Reglamento de Inteligencia Artificial que está elaborando la Unión Europea. En cualquier caso, es esencial que estas soluciones se apliquen a nivel europeo y que se apliquen con rigor y con los recursos suficientes, algo que no se ha verificado (y sigue sin verificarse) en lo que respecta a las autoridades de protección de datos.

*minan varios casos de personas tratadas injustamente debido a la incorporación de programas informáticos de IA sin ejercer la diligencia debida. Esto demuestra el freno del progreso social y el retroceso de la democracia si dejamos que los algoritmos decidan sin la intervención de un agente moral responsable de dichas herramientas.*

*Otro ejemplo sería el estudio 'Artificial Intelligence can persuade humans on political issues' publicado en febrero de 2023 y creado por investigadores de la Universidad de Stanford y del Instituto de Inteligencia Artificial Centrada en el Ser Humano, que han comprobado que algunos mensajes políticos generados por IA son al menos "tan persuasivos" como los mensajes generados por humanos.*

*2. Véase, por ejemplo, la campaña de difamación orquestada en la prensa por los nazis contra Konrad Adenauer, el alcalde de Colonia y futuro canciller de la República Federal Alemana que se negó a que se colgasen esvásticas nazis en el ayuntamiento cuando Adolf Hitler celebró en aquella ciudad alemana el congreso de su partido.*

Si diseñamos soluciones europeas, basadas en criterios europeos, lograremos que los enormes recursos que se deberán invertir en esta *carrera armamentística para salvar nuestras democracias* se inviertan de una manera más eficaz. Además, ello nos permitiría exportar nuestras soluciones a otros países y regiones, como ya sucedió con el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y el denominado efecto Bruselas.

Otro riesgo evidente radica en la posibilidad de que el estado, abusando de su poder, incluso con apariencia democrática, abuse de las posibilidades de la IA para un control omnipresente de la sociedad. China, por ejemplo, ya ha implementado sistemas de vigilancia basados en inteligencia artificial en una escala sin precedentes, donde millones de cámaras rastrean a los ciudadanos en tiempo real. Para evitar que algunos estados con tendencias totalitarias, más o menos declaradas, de la Unión Europea puedan deslizarse en esa dirección, el EDPS y el EDPB, en su dictamen conjunto sobre la propuesta de Reglamento de inteligencia artificial se han opuesto frontalmente a que se utilicen sistemas de identificación biométrica remota en espacios accesibles al público, por ejemplo. Esta prohibición se centra en el reconocimiento automatizado de rasgos humanos como los rostros, pero también la marcha, las huellas dactilares, el ADN, la voz, las pulsaciones de teclas y otras señales biométricas o conductuales, en cualquier contexto.

## REGULACIÓN

Demostrado pues que esta nueva tecnología de la inteligencia artificial viene con sus propios riesgos que pueden poner en peligro nuestros derechos fundamentales, nuestros valores democráticos o el Estado de derecho, es urgente ofrecer una respuesta con el imperio de la ley. Como parte de su estrategia digital, la UE ha puesto sobre la mesa varias medidas legales para proteger los procesos democráticos, la protección de datos personales y, más recientemente, el espacio digital, incluida la inteligencia artificial. Con respecto a la protección de los datos de los votantes, el Parlamento Europeo ha solicitado más transparencia en lo que respecta a la publicidad política, mientras que las reglas sobre la financiación de los partidos políticos europeos se han modificado para prevenir el uso indebido de datos que podría afectar el impacto de las elecciones en la UE.

Una importante salvaguarda de la que ya nos beneficiamos todos los europeos es que los sistemas de inteligencia artificial y las aplicaciones que implican el procesamiento de datos personales deben cumplir con los principios del RGPD. Estos sistemas deben procesar datos de manera transparente, legal y justa, y las personas deben ser informadas sobre cómo se utilizan sus datos, ya sea como entrada para un modelo de inteligencia artificial o como parte de un conjunto de datos de entrenamiento, prueba o validación. El principio de la protección de datos por diseño y por defecto parece particularmente importante en este contexto. De esta forma, los ciudadanos podrán reclamar ante usos previstos y previsibles de la IA y ante potenciales malos usos previsibles.

La reciente y emblemática propuesta de la Unión Europea para la regulación de la inteligencia artificial tiene como objetivo establecer un marco regulatorio integral para la IA promoviendo la innovación y el crecimiento en este campo, al tiempo que garantizando que los sistemas de inteligencia artificial sean seguros, transparentes y confiables. Aunque las discusiones sobre la propuesta avanzan en la dirección correcta, es imperativo que la legislación se asiente firmemente en un enfoque basado en el riesgo, reconozca los sistemas de "alto riesgo", prohíba el uso de la identificación biométrica remota en espacios públicamente accesibles y prohíba la inferencia de las emociones de las personas. Igualmente, parece una necesidad imperativa, dictada por desarrollos recientes, garantizar los medios para verificar y etiquetar el contenido generado por la IA como tal.

Mas, una vez sentados estos principios, si de verdad queremos asegurarnos de que los sistemas de inteligencia artificial se usan en nuestro beneficio, es necesaria su supervisión. Esta supervisión no será barata de la misma manera que la seguridad aérea tampoco es barata para las aerolíneas, aunque ninguna computa estas partidas como "coste" sino como *conditio sine qua non* para la mera existencia del negocio.

El coste de una supervisión efectiva no debería de recaer únicamente sobre los ciudadanos, es decir sobre los estados, sino que debe de ser compartido por todas las compañías que aspiran a hacerse ricas en el proceso de "ayudar a la humanidad". Esto también forma parte de un funcionamiento óptimo de un Estado democrático de derecho.

## CONCLUSIÓN

La creciente desconexión entre la tecnología y la ética resulta muy preocupante. En un mundo cada vez más moldeado por la inteligencia artificial, los poderes públicos y privados de los Estados democráticos deben abrazar y hacer propio una nueva forma de humanismo, el humanismo digital, en el que la ética se incorpore *de fábrica* en el diseño de las aplicaciones de inteligencia artificial. Si en la protección de datos hablamos de la protección de datos por diseño, en el campo de la inteligencia artificial deberíamos poder hablar de la dignidad de las personas por diseño.

Desarrollos legislativos recientes de la Unión Europea como el Reglamento General de Protección de Datos, la propuesta de Reglamento de Gobernanza de datos o la propuesta de la Ley de Inteligencia Artificial nos ponen en la pista de cuales son o debieran ser las esencias democráticas de este mundo *datificado* en el que ya vivimos y pronto empezará a ser co-gobernado por máquinas capaces de tomar decisiones autónomas y automatizadas. Resulta necesario que la tecnología de IA esté suficientemente regulada y se desarrolle de acuerdo con los valores democráticos que tanto ha costado alcanzar y consolidar en un siglo XX de guerras y atrocidades.

Si queremos conseguir que la tecnología refuerce y no debilite nuestra herencia democrática y nuestra tradición de derechos inalienables, el mensaje debe ser inequívoco: el control democrático de la inteligencia artificial debe huir de la *tecnofobia* pero debe ser riguroso. La transparencia y la rendición de cuentas no deben ser opciones (*nice to have*), sino requisitos esenciales (*must have*) interiorizados por los operadores y aplicados con rotundidad por reguladores independientes dotando de medios equivalentes a la gravedad de las amenazas a las que deben hacer frente.

Es nuestra responsabilidad personal y colectiva, en definitiva, velar por el control de este *nuevo fuego de Prometeo* de la Inteligencia Artificial, pues como dijera Alejandro Magno, cuando se disponía a conquistar el mundo entero al frente de su pequeño ejército, de la conducta de cada uno, depende el destino de todos.



FUNDACIÓN

RAFAEL DEL PINO



Encuentros en el Espacio Público  
Rafael Calvo, 39  
28010 Madrid  
Spain

T (+34) 91 396 86 00  
info@frdelpino.es  
www.frdelpino.es



© 2023 Espacio público  
Fundación Rafael del Pino