

University of Guanajuato

From the Selected Works of Fernando Barrientos Del Monte

Spring May, 2005

Europa: superar el déficit democrático

Fernando Barrientos del Monte, *Istituto Italiano di Scienze Umane*



Available at: https://works.bepress.com/fernando_barrientos/12/



Europa

Solucionar el déficit democrático



Escribe

Fernando Barrientos del Monte

fbarrien@correo.unam.mx

para **actuar**

¿Qué puede aportar el voto electrónico para mejorar la calidad de origen del parlamento de la unión, que representa a 420 millones de ciudadanos? ¿Qué buscan los técnicos que están desarrollando nuevos sistemas? ¿Qué grado de implantación tienen estos sistemas en los países europeos? ¿Cuáles son los más avanzados?

El Parlamento Europeo (PE) es una de las instituciones comunitarias que mejor ejemplifica la diversidad social del proyecto de integración económico-política que significa la Unión Europea (UE) ya que representa a 420 millones de ciudadanos europeos. En su interior se utilizan 20

lenguas oficiales tanto en los debates como en los documentos de trabajo y los grupos políticos que lo integran representan más de cien partidos políticos nacionales. Las elecciones al PE se celebran cada cinco años y el sistema de voto para elegir a los europarlamentarios varía dependiendo del

estado miembro. A pesar de su importancia, la arquitectura institucional y el diseño de los circuitos de funcionamiento supranacional e intergubernamental de la UE, hacen de su parlamento una institución políticamente débil. Ésta característica se agrava dado el bajo nivel de legitimidad de origen que obtiene en las elecciones. Desde la primera vez que se eligió el PE por votación directa de los ciudadanos en 1979 el abstencionismo ha sido el principal elemento que ha caracterizado las elecciones comunitarias.

En Europa se han desarrollado los sistemas de votación electrónica más complejos e innovadores y actualmente existen proyectos que tienen como objetivo implementarlos para las elecciones al PE. A diferencia de los que se utilizan en Estados Unidos, donde aunque pueden ser tecnológicamente superiores a los europeos, los sistemas implantados o en experimentación enfrentan el dilema de abarcar universos de electores poco focalizados, ya que la legislación electoral es muy diversificada. Por el contrario, las experiencias en Europa son más estructuradas gracias a que los proyectos están diseñados para abarcar progresivamente universos de electores tan amplios como en un territorio nacional. El creciente interés de los gobiernos europeos en emplear sistemas de votación electrónica es impulsado principalmente por los avances en criptología en sistemas operativos, aplicaciones web y redes privadas de comunicación e información. La seguridad en los programas, el control sobre los sistemas de votación y la obtención inmediata de resultados electorales son los objetivos en los cuales los ingenieros en sistemas prestan mayor atención, ya que no sólo se trata de diseñar sistemas de votación electrónica que tecnológicamente sean novedosos, sino que para los actores involucrados en la política sean seguros, viables y eficientes para los policy makers, pero sobre todo confiables frente a la sociedad.

¿Pueden los sistemas de votación electrónica coadyuvar a superar el déficit democrático de las instituciones comunitarias europeas, específicamente el que padece su parlamento? En este brevísimo ensayo se hace una revisión de los principales sistemas de votación electrónica

que se han propuesto en el Viejo Continente, y se plasman algunas reflexiones sobre los dilemas que enfrentarán y las posibilidades que ofrecen para el impulso de la participación de los ciudadanos europeos en la elección de sus representantes supranacionales.

■ Déficit y debilidad

La idea del déficit democrático hace referencia a que la Unión Europea no es una democracia en sentido amplio, y es inaccesible al ciudadano por la complejidad de su funcionamiento. Refleja también la percepción sobre el sistema institucional comunitario: dominado por una institución que acumula poderes legislativo y ejecutivo, el Consejo de Ministros, y por una institución sin legitimidad democrática directa, la Comisión Europea (CE), ya que los comisarios son designados por los gobiernos de los estados miembros, aunque se someten a un voto de confianza del PE y responden colectivamente ante él. Durante las últimas etapas de la integración europea, la cuestión de la legitimidad democrática se ha planteado de modo cada vez más apremiante. Los tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza han incorporado y reforzado el principio de legitimidad democrática en el sistema institucional, fortaleciendo los poderes del PE en materia de designación y de control de la CE y ampliando sucesivamente el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión.

A pesar de las reformas, el PE sigue padeciendo una debilidad política frente a los otros órganos de gobierno de la UE ya que no posee plena autoridad legislativo-constitucional. A diferencia de los parlamentos nacionales no tiene la última palabra sobre lo que se debe o no convertir en ley. Esto se debe a la propia arquitectura institucional de la UE, porque si bien el PE interviene con los procedimientos de codecisión y parecer conforme que le dan el derecho de veto sobre determinadas propuestas legislativas; con los procedimientos de consulta y cooperación el Consejo de Ministros tiene el poder de rebatir las enmiendas del PE, sean o no aceptadas por la CE.

Algo se ha avanzado en los tratados, y

- **Introducción** *pág. 24*
- **Déficit y debilidad** *pág. 25*
- **Algunas experiencias** *Pág.26*
- **Proyectos europeos** *Pág. 29*
- **Tecnología y democracia** *pág. 30*

Artículos del autor:

Democracia electrónica e incertidumbre política
Por Fernando Barrientos del Monte
 ¿Son realmente seguros los sistemas de voto electrónico?
 EN ACTUAR, GOBIERNO DIGITAL, N°3, 2004

Artículos vinculados:

Los parlamentos, usuarios y reguladores
Por Jo Anne Bourquard, Pam Greenberg, Robert D. Boerner, Heather Morton
 ¿Cuál es el rol de las legislaturas estatales en la escena social que plantean las nuevas tecnologías?
 EN ACTUAR, GOBIERNO DIGITAL, N°1, ENERO/JUNIO DE 2002

Ushuaia/ debut digital en el fin del mundo
Por Horacio Rubén Maffei
 ¿En qué consistió la primera experiencia de voto electrónico de la historia argentina?
 EN ESTA MISMA EDICIÓN DE ACTUAR, GOBIERNO DIGITAL

■ El autor es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, México, y Master in Relazioni Internazionali, Università di Bologna, Italia.

Voto electrónico: casos internacionales

principalmente con el de Niza, ya que el PE ha acumulado importancia pasando de ser un órgano meramente consultivo a convertirse en parte importante del proceso legislativo de la UE. Ahora el PE interviene y decide aproximadamente sobre el 60% de la legislación que rige la UE, y dicho porcentaje aumentaría cuando se llegase a adoptar el proyecto de Constitución Europea.

Sin embargo, el PE tiene otra fuente de debilidad, ya que en las elecciones para elegir a sus integrantes, el común denominador en todos los procesos a la fecha celebrados es y ha sido el abstencionismo. En los comicios electorales de junio de 2004, de 384 millones de electores de los 25 países que ahora conforman la UE y que debían elegir a 732 diputados, sólo el 44% acudió a las urnas. En Italia sólo votó el 68% de los electores; en España el abstencionismo fue de alrededor del 54%. En Alemania el descenso en los niveles de votación fue "dramático"

desinterés de los ciudadanos en las instituciones europeas ya que es común también en elecciones en el ámbito nacional; la poca participación tiene otras explicaciones. La imagen del PE, de sus poderes –o de su falta de poderes– y su función en la UE es poco conocida; los medios de comunicación europeos centran el debate de la política en el ámbito nacional y pocas veces hacen referencia a la UE, y cuando lo hacen, describen situaciones respecto a impuestos y gastos sin profundizar en los detalles. Pero quizá lo más importante es que el sistema de partidos a nivel UE es casi totalmente ineficaz, ya los partidos existentes dependen de la fuerza de los partidos políticos nacionales. Las campañas electorales para el PE tienen un fuerte sesgo nacional, es decir que son los temas de política interna y no necesariamente europea lo que define los programas de los candidatos. En las últimas elecciones la mayoría de los grupos políticos vencedores fueron –paradójicamente– los antieuropeístas, situaciones como ésta sólo agravan el déficit democrático europeo.

BÉLGICA ES QUIZÁ EL PAÍS QUE MÁS EXPERIENCIA HA ACUMULADO EN LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE VOTACIÓN ELECTRÓNICA. LA PRIMERA PRUEBA PILOTO SE REALIZÓ DURANTE UNA ELECCIÓN LOCAL EN 1991.

del 80% que había sido la media de votación en estas elecciones, al 43% en las últimas. Mientras que en Francia se presentaron a votar solo el 44% de los electores. Fue la tasa de abstencionismo más alta desde que en 1979 se implementó el voto directo para las elecciones al PE.

En las mismas elecciones se eligieron por primera vez los representantes de diez naciones de Europa del Este que apenas ingresaron en la UE y se pensaba que el proceso electoral sería una demostración del interés de los ciudadanos de esta zona hacia la construcción de la democracia europea. Pero la lectura de los resultados lleva a dudar si los ciudadanos de los antiguos países socialistas están convencidos de que la UE resolverá o paliará los problemas que arrastran desde hace ya varias décadas, pues la participación electoral no alcanzó siquiera el 30% de los votantes potenciales.

Pero el abstencionismo, no sólo es por el

■ Algunas experiencias

Un sistema de voto electrónico debe contar con ciertas características mínimas tales como: a) Precisión, no debe ignorar ningún voto válido, contar votos inválidos e impedir su manipulación; b) Seguridad política y verificabilidad, únicamente deben votar aquellos ciudadanos que se encuentren en el censo electoral y ejercer un solo voto, el cual debe ser comprobado por el mismo ciudadano; c) Privacidad, garantizar el secreto y evitar la coerción; y d) Confiabilidad, el sistema en su conjunto debe ser aceptado por todos los actores involucrados por su eficacia técnica.

De forma general, estas características son compartidas por los diversos proyectos de votación electrónica que se han desarrollado en Europa. Desde sistemas con uso de papeletas con códigos especiales que son capturados por lectores ópticos, hasta sistemas totalmente electrónicos que utilizan la red de Internet y pantallas sensibles al tacto; sin embargo, los sistemas de votación electrónica son muy variados que sería imposible resumirlos en pocas líneas.

Las primeras experiencias de voto electrónico en Europa se llevaron a cabo a inicios de los años noventa. En Suecia y Holanda en 1990, y en Francia en 1992, en Santerry durante la ratificación del Tratado de Maastricht que instituyó la Unión Europea. Bélgica es quizá el país que más experiencia ha acumulado en la implantación de sistemas de votación electrónica. Inició en las elecciones legislativas y municipales de 1991 con una prueba piloto en el cantón de Verlainne y en junio de 1994 en las elecciones para el PE, donde aproximadamente 14 millones de ciudadanos votaron y uno de cada cinco lo hizo en urnas electrónicas.

El método empleado en Bélgica es el de tarjeta con banda magnética, que es entregada a cada elector en el momento de su identificación. Ésta graba su opción de voto utilizando una cabina electoral que dispone de una pantalla en la cual se presentan las distintas opciones, y un lápiz óptico con el que selecciona. Posteriormente, acude a la mesa electoral donde se introduce el voto en la urna. Como resultado de las pruebas realizadas, se ha ido

sustituyendo el sistema tradicional de voto con boleta por el de tarjeta magnética. Se utilizó en 1995 para las elecciones legislativas y de los consejos regionales y, en una de las últimas elecciones municipales celebradas en octubre de 2000, el sistema fue usado por poco más del 44% de los electores; aunque no se ha decidido su aplicación total debido a los altos costos que supone su implantación.

En 1991 se llevó a cabo una de las primeras experiencias de voto electrónico en



Europa: ubicación geográfica

EL PAÍS VASCO COMBINA TRADICIÓN Y MODERNIDAD AL MANTENER EL SISTEMA DE PAPELETAS HABITUAL PERO INCORPORANDO UNA BANDA MAGNÉTICA QUE PERMITE EL ESCRUTINIO AUTOMÁTICO Y LA TRANSMISIÓN INMEDIATA DEL VOTO A LA COMPUTADORA CENTRAL DE RECUENTO DE SUFRAGIOS.

España, en Villena, Alicante, como plan piloto. Posteriormente, en las elecciones al



Voto electrónico: casos internacionales

parlamento de Cataluña en 1995, y en Galicia en octubre de 1997, también en elecciones para el parlamento regional. La Generalitat Valenciana y la Oficina Valenciana para la Sociedad de la Información pusieron en marcha un sistema de votación en la totalidad de las elecciones autonómicas a las Cortes Valencianas en junio de 1999. En el país Vasco es quizá

EL ACCESO AL VOTO ELECTRÓNICO DEBERÍA EN EL FUTURO GENERAR UN AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LAS ELECCIONES EUROPEAS Y EN PROCESOS DE CONSULTA A NIVEL COMUNITARIO.

donde más se ha avanzado al respecto, ya que en 1998 se introdujeron cambios a la legislación con el objetivo de modernizar el sistema de votación el cual, según la misma administración vasca, combina "tradición y modernidad" al mantener el sistema de papeletas habitual pero incorporando una banda magnética que permite el escrutinio automático y la transmisión inmediata del voto a la computadora central de recuento de sufragios. Este sistema, utilizado tanto en Villena como en el país Vasco, es una urna electrónica que cuenta con un dispositivo que lee la información de la papeleta electoral y la guarda en un disco duro, que



por seguridad no está conectado a la red de Internet y tiene una fuente de alimentación independiente. Si bien las leyes españolas dejan bajo la jurisdicción de las Juntas Electorales Provinciales la forma de organizar las elecciones y hasta ahora son pocos los gobiernos locales que han adecuado su legislación a procedimientos de votación electrónica, el Senado español creó una comisión que en la actualidad estudia las posibilidades de aplicar este sistema a nivel nacional.

El gobierno alemán ha planteado abiertamente la posibilidad de utilizar un sistema de votación electrónica a nivel nacional, para ello solicitó diversos proyectos a las principales universidades del país y llevó a cabo un experimento en julio de 2001, durante las elecciones locales de Esslingen. Gracias a dicha iniciativa nació el proyecto denominado i-vote, que ya se venía desarrollando desde 1998 por el grupo de investigación Internet-voting y la consultora Data and Information Processing Leverkusen, quienes proponen un sistema de votación que combina el uso de Internet y dispositivos independientes e inalámbricos.

En las últimas elecciones al PE, la empresa española Indra llevó a cabo varias pruebas piloto de voto electrónico en algunas ciudades de Francia y Portugal. De un total de seis proyectos experimentales y sin validez legal, el llevado a cabo en la localidad de Vandoeuvre-les-Nancy en Francia, se celebró de forma conjunta con el Ministerio del Interior de dicho país y fue de carácter vinculante, en el cual votaron alrededor de 15.000 europeos que eligieron a sus representantes en el PE mediante urnas electrónicas. Todas las pruebas se realizaron en distintos colegios electorales y mediante la utilización de un sistema de pantalla táctil denominado Point & Vote, que es un proyecto más avanzado respecto del que la misma empresa ha implantado anteriormente durante elecciones locales en España. Tanto en Francia como en Portugal, las experiencias tuvieron como objetivo central lograr un primer acercamiento de los ciudadanos con el uso de nuevas tecnologías en los procesos electorales, así como analizar la percepción de éstos últimos en cuanto a las tecnologías aplicadas al voto.

■ Proyectos europeos

El éxito que han tenido los proyectos de votación electrónica en los países europeos ha llevado a la Comisión Europea a proponer directivas que se encaminan a desarrollar sistemas para aplicarse en las elecciones al PE. Dada la magnitud del electorado que deberá abarcar un proyecto de dicha naturaleza, las iniciativas al respecto se engloban dentro del programa Information Society Technologies (IST) creado en 1999 específicamente para acercar a la sociedad europea a las nuevas tecnologías, por lo que serán reforzados con otras políticas igualmente ambiciosas.

Con un costo de 3,2 millones de euros y la participación de instituciones públicas y privadas de Francia, Italia y Polonia, en septiembre de 2000 inició el proyecto E-Poll (Electronic polling system for remote voting operations) con una serie de demostraciones que terminaron en agosto de 2002. E-Poll fue desarrollado a través de un consorcio formado por Siemens Informatica, el Ministerio del Interior de Italia, la agencia AnciTel, Municipium de Polonia, Aquitaine European Communication y France Telecom, con financiamiento de la CE. Se llevaron a cabo procesos de votación experimentales en localidades de los tres países participantes. Uno de ellos se celebró en Avellino, en el sur de Italia, el 7 de octubre de 2001 durante un referéndum constitucional, donde alrededor de 300 electores, después de haber votado de forma tradicional, fueron invitados a emitir su voto con una tarjeta especial.

E-Poll se basa en un complejo sistema de redes de seguridad GSM o UMTS, y un sistema de identificación de votantes con tarjeta inteligente y captura huellas digitales. Las urnas pueden ser colocadas en lugares públicos –plazas o centros comerciales– y no necesariamente junto a las tradicionales casillas electorales. Previo a la elección, el ciudadano se registra en su junta electoral, donde se le entrega una tarjeta inteligente que contiene sus datos biométricos que se obtienen capturando en el sistema una huella dactilar. El sistema permite que los ciudadanos puedan votar en cualquier momento, el día de la elección o incluso con anterioridad, y en cualquier ciudad europea, ya que su voto es

depositado en la urna electrónica de su localidad donde se encuentre registrado. Se vota insertando la tarjeta en la urna electrónica y poniendo la huella digital en un lector óptico, una vez que el sistema identifica al elector, este ejerce el sufragio que es encriptado y enviado a una base de datos bajo resguardo de las autoridades electorales, las cuales sólo podrán acceder a los resultados una vez terminado el proceso. E-vote es quizá el proyecto más ambicioso que existe en cuanto a votación electrónica se refiere, y el objetivo a largo plazo es enlazar urnas en cada país para armonizar las elecciones en todo el continente europeo.

El proyecto TruE-Vote (A secure and trustable Internet voting system based on PKI) ha sido desarrollado bajo la cooperación de diversos organismos como PosteCom de Italia, Certinomis de Francia, CGIL Trade Unions, la Universidad de Milán, la Universidad de Amsterdam, la consultora Taylor Nelson Sofres Abacus, y algunas empresas más. Con el proyecto TruE-Vote se creó una plataforma de software basado en tecnología aplicada a Internet y sistemas de identificación digital que ya han sido probados y utilizados en sistemas de

LAS RAZONES SOBRE EL DESINTERÉS DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS EN LAS ELECCIONES NO HAY QUE BUSCARLAS EN EL PROCESO ELECTORAL EN SÍ MISMO, COMO LO HACEN REGULARMENTE QUIENES OPINAN EN LOS DIARIOS, SINO EN EL SISTEMA DE PARTIDOS EUROPEO.

comercio electrónico. Se desarrolló un protocolo especializado que permite la combinación de cuatro escenarios básicos de votación electrónica: urnas electrónicas específicamente instaladas, estaciones de votación independientemente instaladas y monitoreadas desde una base central, kioscos o locales públicos y PC domésticas. Sin embargo, aún existe muy poca información respecto a este proyecto.

Un tercer proyecto es CyberVote, iniciado en septiembre de 2000, que propone el uso total de la Internet para llevar a cabo votaciones seguras, anónimas y totalmente

Voto electrónico: casos internacionales

comprobables, a través de terminales de Internet fijas y móviles. Desarrollado por un grupo de ingenieros especializados y cofinanciado por la Comisión Europea e industrias y organizaciones privadas, CyberVote está concebido para ser utilizado en las elecciones locales, regionales, nacionales y europeas. El proyecto se complementa con un análisis de las legislaciones en vigor dentro de los países participantes, con el fin de determinar las exigencias que el sistema debe cumplir y al mismo tiempo proponer las posibles enmiendas por su implementación en el cuadro legal de la UE y los países que la integran.

El sistema permite a los electores votar utilizando terminales de Internet en PC, computadoras de bolsillo e incluso teléfonos celulares. Se fundamenta en un protocolo especialmente basado en instrumentos avanzados de criptografía, que vela la autenticación de los electores, la integridad y la confidencialidad de su voto durante su envío por la red, durante el recuento y la fase final del proceso. El sistema ha sido experimentado desde 2003 durante elecciones efectuadas en los sitios pilotos en Alemania, Francia y Suecia, que han implicado a más de 3000 electores y ha permitido obtener información para validar el sistema antes de considerar su industrialización.

Los tres proyectos reseñados reflejan dos

dichos proyectos podrían beneficiar los procesos electorales europeos. No obstante, los protocolos y los experimentos hasta ahora se han limitado a universos que poco se asemejan a aquellos de las elecciones institucionales. Un punto crucial será generar confianza en los votantes sobre los procedimientos de identificación y la ausencia de boletas. Englobados dentro del programa IST, pretenden contribuir en el mejoramiento de la democracia facilitando el acceso a las elecciones. En tal sentido, el acceso al voto electrónico debería en el futuro generar un aumento de la participación de los ciudadanos en las elecciones europeas, y en procesos de consulta a nivel comunitario.

■ Tecnología y democracia

Ante el alto abstencionismo de las elecciones de 2004, el Consejo de Ministros aprobó en ese mismo año una recomendación que contiene disposiciones para organizar y verificar elecciones o referéndums a través de Internet con alcance a todos los niveles de gobierno. Dicha idea no obstante no madurará inmediatamente, pero complementa al conjunto de iniciativas que está llevando a cabo la CE respecto a los sistemas de votación electrónica. No cabe duda que el desarrollo del voto electrónico facilitaría los procesos de sufragio en la medida que permitiría contar con elecciones menos caras, más rápidas y certeras con la eliminación de votos nulos.

No obstante, debe tenerse cuidado al suponer que el voto electrónico aumentaría por sí mismo el número de votantes. Las razones sobre el desinterés de los ciudadanos europeos en las elecciones no hay que buscarlas en el proceso electoral en sí mismo, como lo hacen regularmente quienes opinan en los diarios, sino en el sistema de partidos europeo. Los partidos son parte esencial del sistema político de las democracias contemporáneas, ya que son el enlace natural entre la sociedad y el Estado. Es la oferta política que los partidos ofrecen a los ciudadanos lo que impulsa a éstos a acercarse a las urnas.

Los actuales partidos europeos no están abiertos a la sociedad, son autoreferenciales

“LOS SISTEMAS DE E-VOTO QUE ESTÁN SIENDO IMPULSADOS POR LA COMISIÓN EUROPEA GENERAN UNA INTERACCIÓN ENTRE LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO EN EL DESARROLLO Y ACERCAN LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS A UNIVERSOS DE CIUDADANOS MUY AMPLIOS.”

diferentes visiones sobre la votación electrónica. E-Poll se basa en un complejo sistema de Intranet, una infraestructura de seguridad superior y un control centralizado y específico; mientras que TruE-Vote y CyberVote están más inspirados en sistemas operativos abiertos lo que permite crear diferentes escenarios. Aunque no existe mucha información técnica disponible,



porque su relación con la ciudadanía es casi nula. En palabras del politólogo Luciano Bardi, de la Universidad de Pisa, los candidatos al PE tienen que ir a buscar a los electores "puerta a puerta", y "Europa es una mercancía que poca gente compra". La incapacidad de los candidatos al PE para fomentar la participación es que no cuentan con partidos estructurados y cohesionados, y no podría ser de otra forma, ya que es difícil encontrar puntos de referencia política en un espacio conformado por 25 culturas políticas diferentes. La única diferencia ideológica que existe es entre europeístas y no-europeístas; y éstos últimos hacen paradójicamente política a costa de la UE.

Los sistemas de votación electrónica que están siendo impulsados por la Comisión Europea, tienen la virtud de que generan una interacción entre el sector privado y público en el desarrollo y esfuerzos por acercar las nuevas tecnologías a universos

de ciudadanos muy amplios y sin distinción. No obstante, es necesario repetir, que no serán las urnas electrónicas la panacea que resuelva el déficit democrático europeo, e incluso difícilmente podrán incidir significativamente. Son las reformas al sistema de partidos europeo lo que salvará a Europa de su déficit democrático. Si la implantación de los sistemas de votación electrónica para las elecciones al PE sucede en un contexto político poco reforzado, quizá los años de investigación y recursos invertidos no puedan dar los resultados que se esperan y su potencialidad para reforzar el sistema democrático podría ser desafortunadamente aplazada. 📌

© GOBIERNO DIGITAL, 2005