

## ***OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL Y VOTO ELECTRÓNICO: EL CASO DE VENEZUELA***

### ***La incidencia de las nuevas tecnologías en la observación electoral internacional***

La observación electoral internacional se ha relacionado, desde su aparición, con el fortalecimiento democrático y la transparencia electoral. Se produce a través de misiones llevadas a cabo por organismos internacionales y por organizaciones no gubernamentales, con el fin de supervisar elecciones e informar sobre las condiciones en que han sido realizadas; por lo tanto, su propósito es contribuir a garantizar que las elecciones se desarrollen de acuerdo con principios democráticos<sup>1</sup>. No es casual, por ello, que la observación electoral internacional apareciera en lugares que experimentaban transiciones hacia democracias, o donde se cernía un conflicto político o social de dimensiones importantes.

Aunque en los últimos tiempos está contando con mayor respaldo institucional, el ámbito tradicional de actuación de la observación internacional electoral ha sido principalmente la sociedad civil, desde donde se autorregula de formas heterogéneas, con independencia de que se hayan producido importantes intentos de homogeneización tanto en el marco de organizaciones internacionales como de otras instituciones<sup>2</sup>. De hecho, la complejidad conseguida por la experiencia continua en la observación electoral internacional, así como los beneficios ya demostrados resultado de su acción, justifican que se eche a faltar una regulación internacional oficial más intensa, producto de la experiencia de las últimas décadas de actuación, que cree estándares de comportamiento adecuados y de desarrollo de las funciones de observación. Este tipo de regulaciones sólo en cierta medida han

<sup>1</sup> Definición obtenida del *Glosario* de NOHLEN, DIETER; PICADO, SONIA; y ZOVATTO, DANIEL, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 819.

<sup>2</sup> En el caso de organizaciones internacionales, cabe destacar la labor de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa-OSCE (<http://www.osce.org>), de la que forman parte cincuenta y seis países, y una de cuyas principales líneas de actuación a favor del fortalecimiento democrático es la observación de los procesos electorales; otras organizaciones que conforman misiones de observación internacional electoral son la Organización de la Francofonía (<http://www.francophonie.org>) y la *Commonwealth* (<http://www.thecommonwealth.org>). Respecto a las instituciones es conocido, principalmente, el trabajo del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral-IDEA (<http://www.idea.int>). En el marco americano cabe resaltar, por un lado, la labor de observación emprendida por la Organización de los Estados Americanos-OEA (<http://www.oas.org>), así como por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral-CAPEL –programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos-IIDH- (<http://www.iidh.ed.cr/capel>), y por el Centro Carter (<http://www.cartercenter.org>).

sido suplidas por los esfuerzos realizados por algunas de las instituciones que cometen funciones observadoras con habitualidad<sup>3</sup>.

En América Latina las misiones de observación electoral internacional experimentaron su auge durante la primera mitad de la década de los noventa, vinculadas con los cambios políticos en los Estados latinoamericanos producidos durante la década anterior<sup>4</sup>. Los avances democráticos fueron patentes en países como Ecuador, Paraguay o Chile y en varios casos la observación internacional de elecciones se mostró como un elemento colaborador en la certificación de la transparencia y limpieza de los procesos. Desde entonces ha sido común, salvo contadas excepciones, que la observación internacional electoral esté presente en muchos países latinoamericanos, aunque hayan disminuido notablemente las dudas sobre la corrección de los procesos electorales. Se trata de una garantía añadida que, salvo algunos casos, coadyuvan en la seguridad y ejercen una labor de prevención contra posibles intentos de alteración de la voluntad democrática.

También la observación electoral internacional ha sido testigo de cambios sustanciales en consonancia con los nuevos tiempos, y que han producido lo que se conoce como *revolución digital*. De esta manera, dicha función ha debido adaptar sus estándares de capacidad y actuación a la incidencia de las nuevas tecnologías a medida en que éstas han realizado su aparición en los procesos electorales. En América Latina podría parecer que esos avances llegarían con retraso, pero lo cierto es que no ha sido así, en particular respecto a una de las herramientas más prometedoras: el voto electrónico. Aunque son ya varios los países latinoamericanos que realizan esfuerzos hacia la ejecución de soluciones electrónicas de votación, Venezuela con Brasil, se consideran la vanguardia en este campo<sup>5</sup>. Los procedimientos de votación electrónica están en constante desarrollo y se prevé la introducción de mejoras sustanciales en los próximos años que colaboren a perfeccionar estos sistemas<sup>6</sup>.

La introducción del voto electrónico no supone, desde luego, un cambio absoluto en las misiones de observación electoral; tal afirmación significaría concluir que la experiencia de décadas en este tipo de funciones ya no sería válida en muchos países, y no lo será en un futuro próximo en la mayoría de ellos. De hecho, los observadores electorales internacionales hace tiempo que, para la realización efectiva de su labor, deben conocer los entresijos de los mecanismos informáticos aplicados a los procesos electorales, que no son en sí mismos una novedad e intervienen en los procedimientos tanto antes como después del acto de

<sup>3</sup> Entre los cuales cabe resaltar la *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones*, firmado en octubre de 2005 en el marco de Naciones Unidas por veintiuna organizaciones e instituciones internacionales, entre ellas la OSCE, la Comisión Europea, IDEA, el Centro Carter, CAPEL y la OEA, y que puede consultarse en:

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/eu\\_election\\_obs/docs/code\\_conduct\\_es.pdf/](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/eu_election_obs/docs/code_conduct_es.pdf/).

<sup>4</sup> En general, cfr. NOLTE, DETLEF, «La observación internacional de las elecciones», en NOHLEN, DIETER; PICADO, SONIA; y ZOVIATTO, DANIEL, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, págs. 674 y ss).

<sup>5</sup> Así, BARRAT I ESTEVE, JORDI, «El voto electrónico en Latinoamérica: radiografía de un proceso en vías de consolidación», en AA.VV., *Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política (Desafíos y posibilidades)*. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, Santiago de Querétaro, 2007, pág. 116.

<sup>6</sup> En general, cfr. RIAL, JUAN, «El voto Electrónico en América Latina. Consideraciones políticas sobre su implantación», en [http://www.votoelectronico.es/Archivos/Articulos/juan\\_rial.pdf/](http://www.votoelectronico.es/Archivos/Articulos/juan_rial.pdf/).

votación<sup>7</sup>. Donde las cosas sí han cambiado, principalmente con la introducción del voto electrónico, es en el momento de la votación. En ese aspecto, las misiones de observación internacional electoral se encuentran frente a un verdadero reto con la actualización respecto a la aplicación de nuevas tecnologías aplicadas a los procesos electorales y, en particular, al voto electrónico. Así lo reconoce tácitamente en su apartado 20 la *Declaración de Principios para la observación internacional de elecciones* y el *Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones*, cuando se refiere específicamente, al tratar de la capacidad de los observadores internacionales, la necesidad de que la especialización abarque el uso de tecnología electoral informática<sup>8</sup>.

Por lo tanto, aunque muchos de los conocimientos fundamentados en la experiencia y en el aprendizaje comparado siguen siendo válidos en la observación electoral internacional, en otros ha incidido la aplicación de nuevas tecnologías y, en particular, el voto electrónico como procedimiento aún no mayoritario pero sí significativo en varios países de América Latina. Se trata de un paso más en la evolución de las labores de observación internacional, fruto de la inevitabilidad del avance tecnológico en el marco del denominado progreso científico<sup>9</sup>.

### *El voto electrónico en América Latina como experiencia incipiente*

La hegemonía latinoamericana en los procedimientos de voto electrónico, en estos momentos indiscutible, no deja de sorprender en una región caracterizada tradicionalmente por la inestabilidad política y los grandes contrastes en la distribución de la riqueza. Diversos autores han remarcado esta supuesta contradicción, poniendo además de relieve la tradición comprobada de fraudes y manipulaciones electorales, generalizadas hace algunas décadas y que aún sombrean la posibilidad de elecciones libres que reflejen fielmente la voluntad del electorado<sup>10</sup>. Barrat,

<sup>7</sup> Cfr. THOMPSON, JOSEPH, «Automatización, informatización y voto electrónico en la experiencia electoral reciente de América Latina. Avances y perspectivas », págs. 4 y ss. Disponible en [http://www.votobit.org.mx/ponencias/Jose\\_Thompson.pdf/](http://www.votobit.org.mx/ponencias/Jose_Thompson.pdf/).

<sup>8</sup> Según el apartado 20 de la *Declaración*, «las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales internacionales que suscriben la presente Declaración reconocen que las misiones de observación internacional de elecciones deben estar integradas por personas que tengan una suficiente variedad de competencias políticas y profesionales y cuenten con la reputación y la integridad probada necesarias para observar y juzgar los procesos a la luz de los siguientes elementos: especialización en materia de procesos electorales y principios electorales reconocidos; normas internacionales de derechos humanos; derecho electoral comparado y prácticas comparadas de administración electoral (incluido el uso de tecnología electoral informática y de otra índole); procesos políticos comparados, y consideraciones referidas específicamente al país de que se trate.

<sup>9</sup> Cfr. MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, *Voto electrónico, democracia y participación*. Vadell Hermanos, Caracas, 2006, pág. 11.

<sup>10</sup> Denuncias que, en opinión de algunos autores, han ido en detrimento de la confianza en los organismos electorales, en particular por el estrecho margen que se dieron en muchas de las once elecciones presidenciales que tuvieron lugar entre 2005 y 2006. Como hace notar ZOVATTO, de las once elecciones presidenciales realizadas en América Latina, en cuatro países (Costa Rica, Honduras, México y Perú) los reñidos resultados generaron denuncias e impugnaciones ante los organismos electorales y la opinión pública, y si bien en tres de estos cuatro casos (Costa Rica, Honduras y Perú), las diferencias fueron solucionadas por las vías institucionales, no ocurrió de esta manera en México, lo que generó una grave crisis postelectoral. “En general, estas últimas elecciones parecerían mostrar un retroceso en cuanto a la administración electoral en varios países de la región. El manejo técnico de las elecciones y las dificultades de los organismos electorales para oficializar los resultados generaron en algunos casos graves dudas hacia estas instituciones, tanto en relación con su imparcialidad como respecto a su eficacia técnica en el escrutinio y en la transmisión de los datos finales. En una región donde las denuncias de fraude, manipulación e ineficacia de los órganos electorales habían disminuido de forma importante, el cuestionamiento a estas instituciones y a la transparencia de las elecciones constituye un serio retroceso institucional”. ZOVATTO, DANIEL, “América Latina después del «rally» electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes”. *Nueva Sociedad* n° 207, enero-febrero 2007, pág. 30.

por ejemplo, plantea que son varios los factores que intentan explicar la hegemonía latinoamericana en el voto electrónico, pero todos ellos conducirían de una u otra forma a la necesidad de aumentar la legitimidad social del sistema en su conjunto. “La estrategia consistiría en adoptar formas hipermóviles de organización política para demostrar a la población la sinceridad de los esfuerzos de normalización democrática llevados a cabo en los últimos años”<sup>11</sup>. En relación con ello, otra paradoja que no encuentra fácil explicación es por qué, si como afirma Barrientos la implementación del voto electrónico levanta mayores suspicacias y temores en América Latina, donde la mayoría de los modelos de organización electoral reflejan los grados de desconfianza<sup>12</sup>, la región se encuentra a la vanguardia en la aplicación de procesos electrónicos de votación. En efecto, es en la seguridad donde recae la principal sospecha de un proceso electrónico, por lo que un sistema de voto electrónico, como afirma Rial, debería atender a toda posibilidad de intervención indebida en el proceso y, en particular, a la comprobación confiable de los resultados emitidos por las máquinas<sup>13</sup>.

Así, la búsqueda de una respuesta a la mencionada paradoja debería tener en cuenta un elemento material, más que formal: que, a pesar de las desconfianzas y los cuestionamientos de los que ha sido permanentemente objeto, el voto electrónico ha podido servir efectivamente, en aquellos países de América Latina donde se ha aplicado, para evitar el fraude electoral, incidiendo de lleno en el momento más débil del procedimiento, el escrutinio. Se trata de la fase final del proceso electoral, de donde se obtienen los resultados oficiales y, por lo tanto, la más tentadora de las estaciones donde aplicar mecanismos de alteración de la voluntad del elector, lo que, por otro lado, ha sido una constante de la historia electoral en muchos países de América Latina. En palabras de Franco, “la experiencia política de la región ha llegado a demostrar que el proceso escrutador bien puede producir resultados que poco tienen que ver con los votos depositados en las urnas”<sup>14</sup>. A través de la mejora en el sistema de escrutinio introducida por el voto electrónico —y que, en el caso venezolano, se manifiesta como veremos en la introducción de un rastro en papel que facilita la auditoría de los resultados—, los beneficios de la introducción de nuevas tecnologías en los procesos electorales han sido, en algunos casos, evidentes.

En este sentido, el voto electrónico parece emerger como un remedio adecuado<sup>15</sup> a los procedimientos de fraude, de sobra conocidos y usados durante décadas

<sup>11</sup> BARRAT « El voto electrónico en Latinoamérica... », *cit.* pág. 115.

<sup>12</sup> Afirma el autor que por esta razón “su implementación debe tomar en cuenta criterios de la cultura política existente, así como del desempeño institucional, y no sólo estructurarse bajo criterios estrictamente administrativos y tecnológicos. En una sociedad poco participativa, que desconfía de la política, de los partidos y cree poco en la capacidad del gobierno, el voto electrónico sería sólo una forma más de emitir el voto, pero que puede estar sometido a presiones políticas para su desaparición, como ha sucedido en varias ocasiones en Venezuela, donde se aplica desde hace ya varios años (BARRIENTOS DEL MONTE, FERNANDO, “Dimensiones discursivas en torno al voto electrónico”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, n° 1, 2007, pág. 128).

<sup>13</sup> RIAL, “El voto electrónico...” *cit.* pág. 5.

<sup>14</sup> Continúa la autora, citando a LEHR, que «no sin razón se ha llegado a opinar: *La oposición puede ganar las elecciones, pero los escrutinios los gana el gobierno*, o dicho en otras palabras: *Quien escruta elige*» (FRANCO, BEATRIZ, «El escrutinio: mecanismo y control», en NOHLEN, DIETER; PICADO, SONIA; y ZOVATTO, DANIEL, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 589).

<sup>15</sup> En términos de BARRAT (BARRAT, « El voto electrónico en Latinoamérica... » *cit.* pág. 115).

en varios países latinoamericanos. No debería sorprender que éste sea el objetivo a alcanzar, puesto que una de las razones más importantes alegadas a favor del uso del voto electrónico es justamente el aumento de la fiabilidad del proceso electoral, al disminuir considerablemente las posibilidades de error o fraude manual. En los procesos manuales, buena parte de las alteraciones de la voluntad del elector, bien por error o bien por fraude, tienen lugar tras la apertura de las urnas, el recuento de las papeletas y la asignación a las diferentes opciones. Estos pasos desaparecen en el voto electrónico, por lo que, en cuanto a la comprobación manual de papeletas, disminuye notablemente, o desaparece, la posibilidad de fraude o error en el recuento de los votos emitidos<sup>16</sup>.

Es cierto, por lo demás, que no debe olvidarse la cautela ante lo que pudiera entenderse como un procedimiento deslumbrante cuando, finalmente, parece que pocas cuestiones podría cambiar el procedimiento por sí mismo. A este respecto, es fundamental entender que la conveniencia de nuevos sistemas electrónicos de participación sólo pueden ser amortizables, tanto en esfuerzo económico como de otra índole, si se tiene en cuenta su carácter esencialmente instrumental, así como la necesidad de que aporte un *plus* que, por el momento, debe guardar relación al menos con la participación.

En efecto, olvidar el carácter instrumental del voto electrónico, que no es más que otra dimensión del carácter instrumental general del voto como concepto, tendría consecuencias similares a pensar que el medio es más importante que el fin. Cabe recordar que el voto forma parte del engranaje técnico con el que se hace realidad el sistema democrático. En efecto, es difícil concebir versiones contemporáneas de conceptos como el de democracia o soberanía sin tener en cuenta un amplio abanico de aspectos técnicos directamente vinculados con el ejercicio democrático del poder. Entre estos mecanismos de articulación del sistema democrático, uno de los considerados como esenciales son los procedimientos de manifestación de la voluntad de los votantes en los procesos electorales. Históricamente, estos instrumentos de manifestación de la decisión del elector han mostrado las más variadas formas, si bien en la época contemporánea se ha extendido la emisión del voto físico en una urna, por cuanto se ha considerado el método manual más sencillo, garantista y fácil de controlar en la conservación de la voluntad del elector, verdadera justificación del sufragio como instrumento al servicio de la democracia<sup>17</sup>. La aplicación de nuevas tecnologías, en sus más variadas formas, al voto sólo encuentra sentido si lo hace más accesible, confiable y, en definitiva, preparado para el desarrollo de su función instrumental. Y, en relación con ello, es en el elemento participación —es decir, facilidades para la participación— donde, en los sistemas democráticamente consolidados, se encuentra la justificación del voto electrónico y, por lo tanto, el que sirve de criterio legitimador de estos procesos<sup>18</sup>.

También (o principalmente) en América Latina el voto electrónico puede jugar un papel importante en la recuperación de la confianza en los procedimientos electorales, y, por lo tanto, en el ofrecimiento de facilidades para la participa-

<sup>16</sup> MARTÍNEZ DALMAU, *Voto electrónico.. cit.* pág. 61. Lo que no es óbice para tener en cuenta que son otros los riesgos que se asumen con la tecnificación del proceso electoral, y que ha sido profusamente alegada por la doctrina (vid. *infra*).

<sup>17</sup> MARTÍNEZ DALMAU, *Voto electrónico...* pág. 18.

<sup>18</sup> *Ibid.* pág. 64.

ción –que guarda afinidad con las experiencias sobre voto electrónico en otras regiones<sup>19</sup>–; en definitiva, en el fortalecimiento de la democracia. Pero cabe tener en cuenta que el procedimiento puede hacer poco por sí solo si no se acompaña de cambios que apunten directamente a la cultura política. Como afirma Barrientos, las nuevas tecnologías constituyen un aliado fundamental para el gobierno y la sociedad si el contexto institucional es eficiente, abierto y permeable a nuevos procesos. El establecimiento del voto electrónico –como, de hecho, se ha demostrado en varios países latinoamericanos– no implica dificultades que el estado actual de las nuevas tecnologías y de la administración electoral no puedan solucionar, “pero también es cierto que no son necesariamente una solución a los problemas ya existentes. No hay duda del potencial de las nuevas tecnologías para contribuir a cambiar la sociedad, pero el resultado de esos cambios depende precisamente de las características de esa sociedad y el sistema político en el que se implanta”<sup>20</sup>.

En estos momentos, no parece muy útil discutir si es o no conveniente en América Latina la presencia de casos de aplicación del voto electrónico. Se trata de un hecho, y parece que las experiencias donde la votación electrónica está presente no sólo no se plantean sino que apunta hacia la expansión a otros países, lo que implícitamente reconoce el éxito de la tecnología en estas experiencias. Por lo tanto, y aun con todas las cautelas, desconocer que la votación electrónica forma parte del futuro probable de los procesos electorales latinoamericanos es resistirse a una realidad que ha producido efectos beneficiosos en muchos sistemas y renunciar a estar preparados para los cambios que las nuevas tecnologías comportan en estos procesos.

### ***La observación internacional electoral y el voto electrónico: el caso de Venezuela.***

El caso venezolano no es sólo interesante por ser pionero en el voto electrónico sino por algunos elementos más que enraízan en los cambios políticos producidos en el país en la última década. Estos cambios fueron producto de la crisis del sistema anterior, y se tradujo no sólo en una transformación radical del sistema de partidos hasta el momento hegemónico, sino en la introducción de una Constitución de nuevo cuño, en 1999, como mecanismo para el cambio social<sup>21</sup>. Se trata de un proceso que, obviamente, ha conducido a un nivel de conflictividad social y política sin precedentes en la historia democrática del país, fruto de aquellas capas de la población que no estaban dispuestas a aceptar cambios profundos en la hegemonía, principalmente económica, a pesar de la voluntad de la mayoría del pueblo venezolano. Por esa razón, la introducción de mecanismos de voto

<sup>19</sup> Ante las experiencias de aplicación del voto electrónico en España, Reniu concluye que «básicamente hemos aprendido que el voto electrónico puede ser una herramienta excelente para mejorar la implicación de los ciudadanos en la participación política» (RENIU I VILAMALA, JOSEP MARIA, «Oportunidades estratégicas para la implementación del voto electrónico remoto». *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 4. <<http://www.uoc.edu/idp/4/dt/esp/reniu.pdf>>, pág. 8)

<sup>20</sup> BARRIENTOS, «Dimensiones discursivas... » *cit.* pág. 129.

<sup>21</sup> En general, cfr. VICIANO PASTOR, ROBERTO y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*. Tirant, Valencia, 2001.

electrónico es, si cabe, más interesante, porque forma parte del elenco de elementos a considerar en el marco del conflicto.

Pero, además, el sistema de votación electrónica en Venezuela cuenta con el interés de la introducción de mecanismos innovadores, destinados a solucionar las cuestiones que plantea la situación de conflicto en las que ha estado inmerso el país. En general, entre los retos más importantes para la introducción de procedimientos electrónicos de voto está, sin duda, el de asegurar los recursos necesarios para hacer efectivos el control y la ejecución del procedimiento electoral<sup>22</sup>. En Venezuela, el control –sin el cual hubiera sido impensable la aceptación general, interna y externa, de algunos de los resultados obtenidos en los últimos años– se ha obtenido de forma original, reuniendo componentes del voto electrónico y del sistema tradicional. Los antecedentes de votación electrónica datan ya de una década en el país, constituyéndose en una experiencia pionera no sólo en América Latina, sino en el mundo. No sólo se trató de los primeros casos de aplicación del sistema conocido como urna electrónica, en 1998, sino que el sistema fue notablemente mejorado hacia un verdadero mecanismo de voto electrónico con rastro de papel, adecuado a las necesidades de fiabilidad que requerían las particulares condiciones del lugar. En términos de Barrat, Venezuela ofrece un dato singular difícilmente repetible en otro país: tras optar por la aplicación masiva de un determinado sistema, se decidió pocos años después el tránsito a otro modelo de votación electrónica<sup>23</sup>.

Lo cierto es que Venezuela, antes de 2003, no utilizaba propiamente un sistema de voto electrónico, sino una tecnología electrónica aplicada a la contabilización de papeletas que suele denominarse técnicamente como LOV (iniciales de Lectura Óptica del Voto) –también conocida como OCR, siglas en inglés de Reconocimiento Óptico de Caracteres–, y que se identifica comúnmente como urna electrónica. El voto, en este sistema, no se producía directamente en la máquina –como sí ocurrió a partir del revocatorio presidencial del 15 de agosto de 2005–, sino que se marcaba manualmente en una papeleta que, durante su introducción en la urna, era contabilizada por un lector óptico. Se fundamentaba en la acción de un escáner aplicado a la urna, que leía y contabilizaba la opción preferida por el votante. La diferencia entre los dos conceptos, urna electrónica y voto electrónico, es necesaria para entender la evolución tecnológica, y el cambio en las condiciones necesarias durante la observación, entre ambos sistemas.

La urna electrónica no es otra cosa que un voto manual con escrutinio automatizado desde el mismo receptor del voto, y por lo tanto difiere notablemente del denominado voto electrónico. Con la urna electrónica, al plantearse por medio de una papeleta marcada manualmente, la aplicación de técnicas tradicionales de observación electoral internacional era, por lo tanto, conveniente, con la introducción de algunas implicaciones del lector óptico. En el voto electrónico no existe ninguna acción de definición de la opción del votante sobre un papel, sino una intervención directa del votante con la máquina. El procedimiento electrónico real elimina la parte física del voto: no existe una papeleta, por cuanto la opción del votante se ha traducido en información electrónica, que la máquina guarda, contabiliza y, en su caso, transfiere posteriormente a la central de datos.

<sup>22</sup> En general, cfr. International Institute for Democracy and Electoral Assistance-IDEA, *Electoral Management Design: The international IDEA handbook*. Estocolmo, 2006, pág. 241.

<sup>23</sup> BARRAT « El voto electrónico en Latinoamérica... », *cit.* pág. 121.

El procedimiento electrónico no se trata de un mero escrutinio de papeletas depositadas, sino de una interacción directa entre la voluntad del votante, manifestada ante la computadora, y el resultado global de la votación<sup>24</sup>. Por lo tanto, las técnicas de observación respecto al voto electrónico deben introducir elementos diferentes que tengan en cuenta el software de registro del voto, las formas de recepción de los resultados parciales, la totalización y, finalmente, las posibilidades de auditoría.

La experiencia venezolana, afirma Presno, no fue positiva durante el escrutinio de las elecciones de noviembre y diciembre de 1998, “pues en lugar de agilizarse, se prolongó durante meses”<sup>25</sup>. Cabe tener en cuenta, no obstante, que la tardanza en obtener resultados definitivos en Venezuela ha sido debida, justamente, por las dificultades de recepción de los resultados del escrutinio de aquellos colegios cuyo procedimiento no estaba automatizado, y que el descontento con el sistema de votación parece deberse, a la vista de los resultados, en los cambios operados en la fórmula tradicional de votación<sup>26</sup>, así como en la incomodidad de las tarjetas y las dificultades físicas del proceso de votación<sup>27</sup>. Aunque en las votaciones donde se elegía un solo candidato el número de votos nulos fue importante, este número se duplicó en la elección de los órganos asamblearios, esto es, senadores, diputados y parlamentarios de los Estados federados<sup>28</sup>, a pesar de la fuerte campaña de educación cívica para enseñar a la población la forma de marcar los óvalos dibujados en las boletas electorales para que el equipo de reconocimiento de caracteres los pudiera registrar<sup>29</sup>, lo que demuestra la dificultad en que consistía para una parte importante de los electores la votación en la urna electrónica.

<sup>24</sup> MARTÍNEZ DALMAU, *Voto electrónico... cit.*, pág. 26.

<sup>25</sup> PRESNO LINERA, MIGUEL ÁNGEL, «La globalización del voto electrónico », en COTINO HUESO, LORENZO, *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Comares, Granada, 2007, págs. 351 y 352.

<sup>26</sup> Afirma RIAL que la introducción de la urna electrónica implicó la adaptación del diseño de las papeletas electorales de Venezuela, de modo que su ancho fuese compatible con la boca de entrada de las máquinas. “Dadas las disposiciones electorales del país eso determinó en algunos casos tener boletas electorales de más de metro de largo por 24 centímetros de ancho” (RIAL, “El voto electrónico...” *cit.* pág. 2).

<sup>27</sup> Respecto a las elecciones de 1998, según ÁLVAREZ los problemas reportados por el sistema de lectura óptica estaban relacionados con la no fidelidad en la lectura de la opción votada; en que el desprendimiento de la pestaña que comprobaba el voto en la boleta permitía que los miembros de mesa visualizaran la opción seleccionada; y en el hecho de que un número de 573 máquinas quedaran fuera de servicio y la cobertura telefónica no fuera la esperada (ÁLVAREZ ÁLVAREZ, OLGA, *Peculiaridades del voto electrónico en Venezuela*. X Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Santiago de Chile, octubre 2005, en <http://www.clad.org.ve/congreso/prog10iprov.html>). Respecto a la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, que tuvo lugar en 1999, la misión de observación internacional de la OEA no pudo pasar por alto el dato y afirmó que “dada la complejidad de la votación a realizarse, esta deficiencia podría tener graves consecuencias reflejadas en una abstención considerable y en una mayor cantidad de votos nulos” (Organización de los Estados Americanos-OEA, *Observaciones electorales en la República de Venezuela: elecciones de representantes a la Asamblea Nacional Constituyente del 25 de julio de 1999/ Unidad para la Promoción de la Democracia*, en [http://www.sap.oas.org/publications/1999/moe/venezuela/pbl\\_22\\_1999\\_spa.pdf](http://www.sap.oas.org/publications/1999/moe/venezuela/pbl_22_1999_spa.pdf), pág. 37).

<sup>28</sup> Así, en las elecciones de gobernadores (noviembre de 1998) y a la presidencia de la República (diciembre de 1998), los votos nulos fueron, respectivamente, el 7,1 y el 6,5%. Pero los votos nulos alcanzaron el 13,4% para la elección de senadores, el 14,5% para la elección de diputados y el 16,5% en la elección de los miembros de las asambleas legislativas regionales (Fuente: Consejo Nacional Electoral. Los datos oficiales están disponibles en: <http://www.cne.gov.ve/estadisticas/e009.pdf>).

<sup>29</sup> RIAL, “El voto electrónico...” *cit.* pág. 2.



De hecho, el porcentaje de voto nulo aumentó en las elecciones posteriores, hasta la introducción del propiamente denominado voto electrónico a partir de 2004.

Con todo, las circunstancias cambiaron a partir de la cita electoral del 15 de agosto de 2004, el primer referéndum propuesto para la revocación del mandato de un jefe de estado planteado en un Estado democrático, cuando el sistema de lectura óptica se cambió por otro sistema, más moderno, que sí establecía un procedimiento de votación electrónica y que, en general, suele conocerse como RED (Registro Electrónico Directo<sup>30</sup>). Aunque, en puridad, como se ha adelantado, se trata de un sistema mixto, puesto que no renuncia a determinados elementos manuales cuando repercuten en la fiabilidad del sistema, fundamentalmente un rastro en papel necesario para las auditorías posteriores. Lo que, de por sí, fue un indicio de inteligencia fundamentado en la necesidad de que los sistemas sean útiles para solucionar problemas propios<sup>31</sup>.

Es cierto, como comenta Barrat, que la introducción del respaldo tradicional de papel en Venezuela suponía una garantía suplementaria destinada a convencer a los escépticos del sistema electrónico y que, pese a ello, las primeras elecciones con pantallas táctiles estuvieron marcadas por una polémica que no se consiguió despejar con la realización de un segundo recuento parcial<sup>32</sup>. Y también lo es que, más allá de este mecanismo a favor de la confianza en el procedimiento, la previsión física apunta directamente a un problema crucial en el Registro Electrónico Directo. Como afirma IDEA, para asegurarse que el procedimiento electrónico de votación cuente con la confianza del electorado, es necesaria una posibilidad visible de auditar los resultados. Auditoría que, como ya se ha hecho referencia, es difícil en el sistema RED si no se cuenta con una prueba física. “Sin un rastro de papel, si ocurre un fallo o se presentan alegaciones de manipulación, la mayor parte de los sistemas RED no proveen medios para verificar el resultado”<sup>33</sup>. Medios que sí son provistos por el sistema venezolano, lo que facilita de manera definitiva la auditoría del sistema.

<sup>30</sup> También conocido por sus siglas en inglés, DRE (Direct Recording Electronic).

<sup>31</sup> «Mientras la tecnología no garantice la seguridad del procedimiento, y los ciudadanos no confíen en esta seguridad, el rastro físico de la voluntad del elector es en estos momentos no sólo conveniente, sino necesario para la vigencia del voto electrónico. En el transcurso de esta situación, que sin duda algún día llegará, parece insalvable la necesidad de que el voto electrónico deje un rastro de papel, y que éste sea depositado en un recipiente, puesto que es justo la constancia de que los votos físicos son susceptibles de ser auditados lo que ofrece garantía democrática a las elecciones, mientras que esta auditoría es cuestionada cuando existen sólo votos puramente electrónicos, sin comprobante físico. En cuanto no se cuente con los mecanismos de seguridad y fiabilidad necesarios, cualquier tipo de auditoría posterior de las elecciones realizadas a través de voto electrónico requiere de la constancia impresa. Un control de la voluntad del electorado sin esta constancia sería muy complicado -aunque no imposible, con el tiempo- y, desde luego, poco fiable. Se trata, por lo tanto, de un requisito del que no pueden escapar los procedimientos electorales informatizados” (MARTÍNEZ DALMAU, *Voto electrónico...* cit pág. 48. Cuestión diferente es la discutida naturaleza jurídica del comprobante introducido en el recipiente (*ibid.* pág. 49).

<sup>32</sup> BARRAT « El voto electrónico en Latinoamérica...», *cit.* pág. 122.

<sup>33</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance-IDEA, *Electoral Management Design...* cit., pág. 243.

### ***III. La observación electoral internacional en el referendo revocatorio del 15 de agosto de 2004***

La celebración del referendo revocatorio del 15 de agosto de 2004 fue producto de la activación de los mecanismos constitucionales de revocación del mandato del jefe de Estado, introducidos a ese nivel no sólo en el constitucionalismo venezolano, sino también en el mundial, por la Constitución venezolana de 1999 impulsada por el presidente Chávez; el mismo que sería el primer candidato a la revocación<sup>34</sup>. A falta de una normativa aprobada por la Asamblea Nacional –la Ley de participación política nunca pasó de ser un proyecto–, el revocatorio fue regulado en todas sus fases por el Consejo Nacional Electoral –órgano autónomo integrador del denominado Poder Electoral, creado como tal a partir de la Constitución de 1999, y que sustituyó al anterior Consejo Supremo Electoral– fundamentalmente por medio de la aprobación de las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular<sup>35</sup>. El procedimiento se activaba con la recolección de las firmas constitucionalmente necesarias<sup>36</sup>, la comprobación de su autenticidad (verificación), la posibilidad de corregir las firmas que se consideraban de dudosa validez (reparos) y, finalmente, en el caso –que aconteció– de obtención de los apoyos necesarios, la realización de la campaña electoral a favor y en contra de la revocación y la celebración de la jornada electoral. La mayor parte de los observadores electorales internacionales acreditados como tales estuvieron presentes sólo durante los días de la votación, y sólo el Centro Carter y la Organización de los Estados Americanos-OEA participaron activamente con antelación en todo el procedimiento del revocatorio<sup>37</sup>.

El revocatorio presidencial fue la primera oportunidad en Venezuela para utilizar mayoritariamente un procedimiento de voto electrónico que superara a las urnas electrónicas usadas en numerosas ocasiones con anterioridad<sup>38</sup>. El voto se desarrollaba de forma automatizada en 4.766 centros de votación (57%), que cubrían 89% de la población electoral. En 3.628 centros de votación, la mayoría de zonas rurales con escasa población, el voto fue manual. Como afirma el Centro Carter, “la oposición y muchos electores en general, desconfiaban del voto por máquina, en razón de la experiencia que habían tenido en el pasado con procesos de votación automatizada. El partido de gobierno estaba opuesto al voto manual, porque pensaba que le sería más fácil a la oposición introducir fraude en el proceso manual”<sup>39</sup>. Quedaba patente el problema de la confianza en el voto. Como se

<sup>34</sup> En general, cfr. AMIRANTE, CARLO, «Presidencialismo, democracia económica y participación política en Venezuela: el referendo revocatorio». *Ágora-Revista de Ciencias Sociales* n° 13, 2005, págs. 93-106.

<sup>35</sup> Resolución del Consejo Nacional Electoral N° 030925-465, de 25 de septiembre de 2003.

<sup>36</sup> Que, de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución de 1999, debe ser un número no menor del veinte por ciento de los electores inscritos en la circunscripción que, en este caso, al tratarse del Jefe de Estado, fue todo el país.

<sup>37</sup> En general, cfr. CENTRO CARTER, *Observación del Referendo Revocatorio Presidencial en Venezuela. Informe integral*. Atlanta, 2005.

<sup>38</sup> No sólo con ocasión de las elecciones citadas de noviembre y diciembre de 1998, sino también en los dos referendos de 1999, en las elecciones para elegir a los integrantes de la Asamblea Constituyente ese mismo año, o en la convocatoria que relegitimaba todos los poderes, después de la aprobación de la nueva Constitución, en 2000.

<sup>39</sup> *Ibid.* pág. 62.

ha comentado, la fórmula utilizada para solucionar el problema fue el mantenimiento de algunos rasgos tradicionales que facilitaban la auditoría. El voto se producía sobre la pantalla táctil de la máquina de votación, pero ésta a continuación imprimía un comprobante del voto, que era depositado en un recipiente. La contabilización de los comprobantes facilitaría la auditoría posterior.

Las autoridades venezolanas, y en particular el Consejo Nacional Electoral, eran conscientes de la importancia de la observación internacional para la aceptación general de los resultados. En una situación de conflicto latente y posible conflicto real, frente a unos resultados que, fueran los que fueran, no iban a ser del agrado de una parte importante de la población, y teniendo en cuenta el carácter plebiscitario de la votación –como no puede corresponder de otra manera al hecho de decidir sobre la revocación del mandato de un Jefe de Estado en un sistema presidencialista–, el papel de mediación que podían desarrollar los observadores electorales internacionales era de extrema importancia. Pero, por otro lado, la cautela debía imponerse en un momento en que diferentes organizaciones internacionales habían realizado una injerencia militante en los asuntos venezolanos, apoyando principalmente las reivindicaciones de la oposición.

La regulación aprobada por el Consejo Nacional Electoral de cara al referendo revocatorio, que buscaba mantener el equilibrio entre ambas concepciones de la observación internacional, fue quizás una de las más amplias y prolijas que se han dado en derecho comparado y sentó precedente respecto a las consultas electorales que se darían posteriormente<sup>40</sup>. Procurando garantizar el principio de no intervención –un principio que, por otro lado, forma parte esencial del funcionamiento de la observación internacional electoral<sup>41</sup> y ha sido ampliamente reivindicado en los documentos oficiales sobre esta labor<sup>42</sup>–, el Consejo Nacional Electoral emitió las Normas sobre el régimen de la observación internacional en los procedimientos revocatorios de mandatos de cargo de elección popular<sup>43</sup> donde, a la amplia definición de la observación internacional electoral en su tercer artículo como “una actividad realizada por personas o instituciones extranjeras, previamente invitadas y acreditadas por el Consejo Nacional Electoral, destinada a evaluar y constatar, de manera imparcial e independiente, la justicia, equidad y transparencia de los procesos electorales eventualmente derivados de los procedimientos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular”, se acompañaba una previsión general en el mismo artículo: “En ningún caso, la observación electoral internacional involucrará el ejercicio o sustracción de competencias o atribuciones conferidas al Poder Electoral por el ordenamiento constitucional o legal venezolano, en el entendido de que en ningún momento los

<sup>40</sup> Entre ellas, la siguiente elección presidencial, que se celebraría en diciembre de 2006 y en la que se normó de forma semejante la participación de observadores electorales internacionales por medio de la Resolución del Consejo Nacional Electoral n° 061005-858, de 5 de octubre de 2006.

<sup>41</sup> V. gr., NOLTE, *cit.* pág. 680.

<sup>42</sup> V. gr., el apartado 9 de la *Declaración de Principios para la observación internacional de elecciones y el Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones*, cuando afirma que «la observación internacional de elecciones debe llevarse a cabo respetando la soberanía del país que celebra las elecciones y respetando los derechos humanos del pueblo del país. Las misiones de observación internacional de elecciones deben respetar las leyes del país anfitrión, así como a las autoridades nacionales, incluidos los órganos electorales, y actuar de manera compatible con el respeto y la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

<sup>43</sup> Resolución del Consejo Nacional Electoral N° 040623-1050, de 23 de junio de 2004.

observadores electorales internacionales podrán tener injerencia en el Organismo Electoral”. La regulación venía completada por un repertorio de principios<sup>44</sup> y facultades<sup>45</sup> profusamente detallado.

Con independencia de la normativa general aprobada por el Consejo Nacional Electoral, éste centró sus esfuerzos en conseguir el compromiso de dos organizaciones que desarrollaron un papel directo en la convalidación de la limpieza y la transparencia del proceso electoral durante el referendo revocatorio: la Organización de los Estados Americanos-OEA y el Centro Carter. Pese a su distinta naturaleza –organización internacional y organismo privado–, los dos coincidían en la necesidad de velar por la limpieza de los resultados del referendo, puesto que las enconadas posiciones en que se encontraban los defensores del gobierno y los seguidores de la oposición conllevaban posibilidades reales de conflicto que podrían haber terminado en consecuencias imprevisibles. Su compromiso, en este sentido, a favor del mantenimiento de una situación pacífica en un ambiente hostil, fue relevante. Por otra parte, en caso de darse la situación conflictiva, se empañaría el proceso y el gobierno, fuera cual fuese el resultado, se vería afectado por los sucesos violentos.

Por esa razón, el compromiso fue a tres bandas: las autoridades venezolanas, a través del Consejo Nacional Electoral; la Organización de los Estados Americanos, representada por el expresidente colombiano César Gaviria; y el Centro Carter, dirigido por el expresidente norteamericano Jimmy Carter. La relación de las tres partes, no siempre fácil<sup>46</sup>, que dio inicio meses antes con las posi-

<sup>44</sup> El artículo cuarto de la resolución determinaba como principios rectores de la observación electoral internacional el respeto integral a la soberanía del país, en el entendido de que las atribuciones y competencias en materia electoral eran ejercidas en forma exclusiva por la autoridad o institución nacional determinada en la Constitución y demás leyes venezolanas; la imparcialidad, en el sentido de que las personas o instituciones extranjeras invitadas y acreditadas como observadores internacionales no debían favorecer, directa o indirectamente, a través de su actuación, a ninguna de las opciones político-electorales posibles en un procedimiento revocatorio de mandato de cargos de elección popular; la neutralidad, en el entendido de que las actuaciones del observador internacional se debían circunscribir a evaluar el proceso electoral correspondiente de acuerdo a los parámetros de justicia, equidad, y transparencia, independientemente de la repercusiones que pudiera generar un determinado resultado electoral en el plano internacional o en la esfera de interés del país de origen del observador; y la transparencia, en el sentido de que todas las actuaciones del observador internacional debían siempre estar sujetas al conocimiento público, y no realizarse de manera secreta o al margen del escrutinio público.

<sup>45</sup> Las facultades y potestades de los observadores electorales internacionales se citaban en el artículo 7 de la Resolución: Libertad de circulación en todo el territorio nacional; libertad de comunicación con las organizaciones con fines políticos o con los actores del procedimiento revocatorio; realizar entrevistas, reuniones o visitas a los espacios, oficinas o edificaciones de la autoridad electoral, previa participación y consentimiento del Consejo Nacional Electoral, o de su Presidente, quedando a salvo cualquier visita de naturaleza particular que haga a los rectores electorales; observar la imparcialidad del proceso electoral referendario; observar, desde el punto de vista técnico, el diseño y ejecución de las operaciones electorales, para lo cual se les dotará de la información correspondiente; solicitar autorización para acceder a la información y consulta de documentos y archivos de la autoridad electoral; cualquier otra actividad, necesaria para el desempeño de la observación electoral internacional, previamente solicitada y autorizada por el Consejo Nacional Electoral, o su Presidente.

<sup>46</sup> En términos del Centro Carter, «a medida que fue avanzando el proceso revocatorio, la relación del Centro Carter con los rectores del CNE se volvió más compleja», fruto esencialmente de las declaraciones públicas realizadas por el Centro Carter que, en su entendimiento, formaban parte de su misión de observación internacional» (CENTRO CARTER, *Observación del Referendo... cit.* págs. 20 y 21), opinión que obviamente el CNE no compartía en su plenitud.

bilidades del referendo revocatorio y la verificación de las firmas para su convocatoria, se tradujo en dos acuerdos específicos, al margen del general ya mencionado, firmados entre las organizaciones citadas y el Consejo Nacional Electoral, negociados al calor de la tensión creciente de la situación y finalizados menos de un mes antes de la cita electoral<sup>47</sup>, pero a tiempo para resultar efectivos.

El planteamiento del desarrollo del proceso electoral en ambos acuerdos era similar, lo que guardaba relación con la alianza de hecho que, desde un primer momento, habían establecido los representantes de la OEA y del Centro Carter respecto a la celebración del referendo revocatorio, y que se tradujo en un accionar coordinado y en la firma conjunta de diversos acuerdos<sup>48</sup>. Por medio de ambos acuerdos, las organizaciones confirmaban el cumplimiento de la Resolución de aplicación general, mientras que el Consejo Nacional Electoral veía aumentadas notablemente sus obligaciones y se comprometía, entre otras cuestiones, a garantizar a las organizaciones el ejercicio de sus funciones durante el desarrollo de los actos de instalación y constitución de las mesas, así como el desplazamiento y movimiento en el territorio venezolano y el acceso a los centros de votación de los observadores internacionales; a la entrega del mapa actualizado de la ubicación de los centros y mesas de votación, del registro electoral permanente, y de los informes técnicos de actividades de funcionarios del propio Consejo, que se aplicaba al control de calidad y certificación de las máquinas de votación por este organismo, a las pruebas de ingeniería, a la certificación de las máquinas de votación y de las máquinas captadoras de huellas, y al acceso para observación de los simulacros que se realizaran con las máquinas de votación; a facilitar a las organizaciones información sobre la generación de muestras aleatorias de las máquinas de votación, al tiempo que garantizaba la observación del sorteo realizado por el Consejo y la verificación de resultados que se hiciera de las máquinas de votación en cualquiera de las mesas de votación seleccionadas por dicha muestra aleatoria para facilitar la comparación del conteo electrónico con el conteo manual. Con todo, quizás el compromiso más claro del CNE fue el hecho de que garantizara a las organizaciones el acceso a la totalización.

La previsión de un recuento rápido, realizado durante el referendo revocatorio de 2004, aportó relevantes muestras de exactitud entre los resultados oficiales

<sup>47</sup> Se trata del *Acuerdo de 23 de julio de 2004 entre el Consejo Nacional Electoral y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.)*, invitada en calidad de observador internacional, sobre el procedimiento de observación en el proceso de referendo revocatorio presidencial a celebrarse el 15 de agosto de 2004; y el *Acuerdo de 30 de julio de 2004 entre el Consejo Nacional Electoral y Centro Carter*, invitado en calidad de observador internacional, sobre el procedimiento de observación en el proceso de referendo revocatorio presidencial a celebrarse el 15 de agosto de 2004. Ambos documentos están disponibles en <http://www.cne.gov.ve/leyes.php/>.

<sup>48</sup> V. gr., los comunicados conjuntos de 13 de febrero de 2004 y de 24 de febrero de 2004, sobre el proceso de recolección, verificación y validación de firmas desarrollado por el Consejo Nacional Electoral para determinar la procedencia de una convocatoria de referendos revocatorios; el comunicado conjunto de 15 de abril de 2004 sobre las reuniones que el Consejo Nacional Electoral había realizado para escuchar las propuestas y preocupaciones de los actores del proceso de referendo revocatorio a fin de aprobar el mecanismo para los reparos de las firmas obtenidas para la convocatoria; el comunicado conjunto de 29 de abril de 2004 sobre la propuesta de observación en la etapa de reparos; y, sin duda la acción más importante, la comparecencia conjunta de César Gaviria y Jimmy Carter, el 16 de agosto de 2004, manifestando que sus resultados paralelos coincidían con los ofrecidos por el Consejo Nacional Electoral. Los documentos están disponibles en [http://www.oas.org/documents/Venezuela/default\\_year.asp?nYear=2004](http://www.oas.org/documents/Venezuela/default_year.asp?nYear=2004) .

y los obtenidos en los colegios electorales. El conteo rápido es una técnica fundamental en la observación del escrutinio que, como afirma Nolte, permite “proyectar rápidamente los resultados de la votación para conjurar el riesgo de manipulaciones de los resultados electorales y para dar de esa manera más legitimidad a la votación”, técnica que logró un alto nivel de exactitud en procesos electorales anteriores caracterizados por la polarización y la necesidad de resultados rápidos y contrastados<sup>49</sup>. El recuento se produjo por parte de los observadores electorales internacionales, de alguna manera valedores del proceso. En términos de estos observadores, “para medir la exactitud de la transmisión de resultados, el Centro Carter y la OEA efectuaron un conteo rápido (una proyección de los resultados con base en una muestra estadística de los resultados de las mesas). En la noche del 15 de agosto, nuestros observadores presenciaron el cierre de ciertas mesas, tomaron nota del número de votos totalizados en ellas y enviaron los datos a nuestro centro de operaciones donde pudimos proyectar un resultado estadístico. Nuestro conteo rápido coincidió con la tabulación nacional total de votos del CNE, con menos de uno por ciento de diferencia”<sup>50</sup>.

Pero el conteo rápido no era suficiente para dotar de fiabilidad a los resultados obtenidos por el organismo oficial. Tuvo lugar, tras el cierre de los colegios, una primera auditoría de 192 máquinas de votación elegidas aleatoriamente. Al no resultar satisfactoria para todos, incluidos los partidos de la oposición<sup>51</sup> y los observadores internacionales<sup>52</sup>, fue seguida de una segunda auditoría tres días después, que se aplicó a 336 máquinas de 150 mesas electorales, también seleccionadas a través de la generación de muestras aleatorias. Respecto a esta nueva comprobación, el informe final del Centro Carter es claro: “Los resultados de esa segunda auditoría mostraron que las máquinas eran sumamente exactas. Se encontró sólo un décimo de uno por ciento de variación entre los comprobantes y los resultados electrónicos (...). Adicionalmente, una proyección de los resultados de esa muestra coincidió casi perfectamente con los resultados electorales obtenidos”<sup>53</sup>. Queda claro que estas auditorías no podrían haber tenido lugar de no haberse producido el rastro en papel al que se ha hecho alusión, por lo que hubiera sido imposible realizar una afirmación tan categórica sobre la sinceridad de los resultados. El procedimiento de auditoría siguió aplicándose, mejorado en los pro-

<sup>49</sup> NOLTE, *cit.* pág. 688.

<sup>50</sup> CENTRO CÁRTER, *Observación del referendo revocatorio... cit.* pág. 75.

<sup>51</sup> El informe de Súmate, organización cercana a la oposición, sobre el referendo presidencial, afirmaba que la “primera auditoría de una muestra de centros de votación fue un fracaso (la llamada “auditoría en caliente”). Primero, la muestra seleccionada de centros no fue de ninguna manera aleatoria ya que el CNE unilateralmente restringió los Estados y Municipios de los cuales se iba a tomar la muestra; y segundo, sólo 76 centros fueron auditados de los 192 que estaban previstos para ser auditados. Pero de esos 76, sólo 27 fueron hechos en presencia de las partes interesadas. En todos los demás, el CNE condujo la auditoría a solas: de hecho una auto-auditoría”. (SÚMATE, *Informe Whitepaper. Protegiendo la integridad del voto*. Caracas, 2004. Disponible en [http://e-lecciones.net/novedades/archivos/UE\\_2006\\_Venezuela.pdf](http://e-lecciones.net/novedades/archivos/UE_2006_Venezuela.pdf)).

<sup>52</sup> También las críticas a la improvisación del Consejo Nacional Electoral en la organización de la primera auditoría fueron destacadas por el Centro Carter, quien concluyó que «el resultado final fue que el CNE malgastó una oportunidad crucial de crear confianza en el sistema electoral y en el resultado del referendo revocatorio». (CENTRO CÁRTER, *Observación del referendo revocatorio... cit.* pág. 73).

<sup>53</sup> Mínima variación que el Centro Carter explica posiblemente “por el hecho de que algunos votantes se llevaron los comprobantes o los colocaron en la caja equivocada (esto último fue visto en muchos sitios por observadores del Centro Carter)” (*Ibid.* pág. 74). Se trata, por lo tanto, de un comportamiento humano que nada tiene que ver directamente con el procedimiento electrónico de votación.

cesos electorales posteriores al referendo revocatorio<sup>54</sup>.

Algunos autores han puesto de manifiesto el problema de la identificación<sup>55</sup> a través de las denominadas máquinas *captahuellas*. Se trata de una cuestión alejada propiamente del procedimiento del voto electrónico pero también inserto en el complejo informático. Estas máquinas, registradoras de las huellas de los electores en el acto de votación, estaban destinadas a la depuración del registro electoral, y no propiamente al hecho del voto. Con independencia de que puede ser discutible su conveniencia, aunque se acusó al procedimiento de ralentizar el proceso de votación y ser el causante de las numerosas filas de electores esperando el turno, los informes de los observadores internacionales electorales determinaron que la lentitud del proceso fue debida a la numerosa afluencia a los colegios electorales, pensados para otras dimensiones en el número de votantes<sup>56</sup>.

Finalmente, la declaración de los observadores electorales internacionales, principalmente de la OEA y el Centro Carter, sobre la limpieza de las elecciones, fue determinante para la aceptación, tanto interna como externa, de los resultados que concedieron la victoria a la opción negativa hacia la revocación del mandato del presidente venezolano. El informe Carter es contundente en sus conclusiones: “El 15 de agosto de 2004 un número sin precedentes de venezolanos acudió a participar en el primer referendo revocatorio presidencial de su historia, iniciado por el propio pueblo. En ese referendo, los venezolanos votaron por no revocar el mandato del Presidente Chávez, con 59% de votos a favor de Chávez y 41% en su contra. La opinión del Centro Carter es que la votación del 15 de agosto fue una clara expresión de la voluntad del electorado venezolano. El Centro no observó y no ha recibido ninguna evidencia creíble de un fraude que hubiera cambiado el resultado de la votación<sup>57</sup>. A pesar de que algunas voces se levantaron contra un

<sup>54</sup> De hecho, los informes de los observadores internacionales en ocasiones posteriores hacen mención a la escasa discrepancia entre los votos emitidos por las máquinas y los comprobantes auditados. Así, la misión de observadores de la Unión Europea, testigos de las elecciones presidenciales de diciembre de 2007 —donde el presidente Chávez se presentaba a la reelección—, hicieron énfasis en que «los casos de discrepancias entre votos escrutados y votos auditados (23% de las auditorías observadas) se limitaron en su gran mayoría a un número restringido de votos (entre 1 y 5). Las razones presentadas por los observadores para explicar la discrepancia son el voto de militares del Plan República y la repetición del voto (a causa de la emisión de comprobantes en blanco o por fallo de la impresora) » (MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe final. Elección presidencial. Venezuela 2006*, pág. 52. Disponible en

[http://www.eueomvenezuela.org/pdf/MOE\\_UE\\_Venezuela\\_2006\\_final\\_esp.pdf/](http://www.eueomvenezuela.org/pdf/MOE_UE_Venezuela_2006_final_esp.pdf/)). La justificación alegada es, de nuevo, el comportamiento del votante y no el funcionamiento de la máquina.

<sup>55</sup> Así, BARRAT « El voto electrónico en Latinoamérica... », *cit.* pág. 122.

<sup>56</sup> «Mucho se habló durante el día 15 de que las máquinas *captahuellas* estaban frenando todo el proceso de votación. Pero lo que más contribuyó a las largas esperas fue el exceso de electores asignados a cada mesa. Las colas eran largas en muchos centros donde ni siquiera había máquinas *captahuellas*» (CENTRO CÁRTER, *Observación del referendo revocatorio...* *cit.* pág. 70).

<sup>57</sup> *Ibid.* pág. 82. El mismo informe realiza a continuación algunas afirmaciones severas contra la labor del Consejo Nacional Electoral, que ponen de manifiesto la tensión entre las dos instituciones a la que se ha hecho referencia: «No obstante, a lo largo de todo el proceso revocatorio, hubo numerosas irregularidades, la mayoría de ellas derivadas de la falta de transparencia en las decisiones tomadas por el CNE y la manera ad hoc en que el CNE instrumentó el proceso revocatorio. Las normas y procedimientos se dictaban tarde, eran incompletos y/o confusos. Las divisiones que existían en el seno del organismo eran sumamente problemáticas, aunque reflejaban las divisiones existentes en el país. En un ambiente político tan álgido, era difícil, quizás imposible, que los rectores del CNE se mantuvieran al margen del discurso político y de las divisiones existentes. Tanto el gobierno como la oposición frecuentemente utilizaban al CNE como negociador e intermediario para alcanzar acuerdos, una función a la cual le fue difícil sustraerse” (*ídem*).

posible fraude en las máquinas de votación<sup>58</sup>, todas las pruebas indicaban lo contrario y el proceso revocatorio terminó con aceptación generalizada de los resultados y sin que se produjeran conflictos violentos de relevancia.

### *Conclusiones.*

Aunque una gran parte del bagaje acumulado durante décadas de observación electoral no ha perdido vigencia, lo cierto es que la función del observador electoral internacional está experimentando ciertos cambios con el aumento de la automatización y la incidencia de las nuevas tecnologías. Algunas de ellas afectan a condiciones materiales de su labor, como el tiempo de permanencia en el país, la participación activa en simulacros o pruebas previas o la observación de las auditorías; pero otras, en particular en países donde se aplican sistemas de votación electrónica, inciden en su preparación y capacidad técnica<sup>59</sup>.

En particular, la labor de observación no es intrínsecamente la misma en los sistemas tradicionales y en aquellos donde se aplica el voto electrónico. Las aptitudes y los conocimientos requeridos deben complementarse en estos últimos casos. Con todo, la labor de la observación electoral internacional se facilita si, como en el caso venezolano, se combinan sistemas manuales con electrónicos. De hecho, el rastro en papel sigue siendo conveniente mientras no se den las condiciones no sólo tecnológicas, sino especialmente sociales, para confiar exclusivamente en los resultados automatizados. En estos momentos, la incorporación de mecanismos electrónicos combinados con el sistema tradicional parece la solución más cauta, y la que puede evitar una crisis de legitimación<sup>60</sup>. La observación internacional aplica, en estos casos, fórmulas mixtas para el desempeño de su labor.

El caso venezolano, en particular durante el revocatorio de agosto de 2004, muestra a las claras la importante labor de mediación que pueden realizar los observadores electorales internacionales, aun ante un posible conflicto y con un sistema mixto novedoso. El reto para la observación internacional fue elevado, pero convenientemente cumplido. Además, no hay duda que muchas de las recomendaciones de los observadores internacionales se han puesto en práctica en sucesivas citas electorales. La Unión Europea, que no estuvo presente —con la argumentación de la falta material de tiempo para preparar la misión de observación internacional— durante el referendo revocatorio, sí participó en elecciones posteriores, entre ellas las elecciones a la Asamblea Nacional de 2005, así como en las elecciones presidenciales de diciembre de 2006. El informe final de los observadores electorales internacionales fue rotundo en relación con la mejora en la evolución de los procesos, específicamente respecto a los que estuvieron presentes en misión oficial. En sus conclusiones, los observadores europeos afirmaron que “la Elección Presidencial de 2006 se celebró, en general, con respeto a las

<sup>58</sup> Entre ellas las de Súmate (SÚMATE, *Informe Whitepaper... cit.*)

<sup>59</sup> En términos de THOMPSON, «la faceta técnica es ineludible conforme esta informatización se extiende y abarca más aspectos del proceso electoral y ello significa que la presencia técnica calificada en el ámbito informático es cada vez más un factor en el ámbito de la observación internacional» (THOMPSON, «Automatización, informatización... » *cit.* pág. 20).

<sup>60</sup> RENIU, «Oportunidades estratégicas... » *cit.* págs. 8 y 9.



leyes nacionales y a los estándares internacionales en lo referido a la administración electoral y al sistema automatizado de votación. La alta participación, la atmósfera pacífica en que se celebró y la aceptación de los resultados por todas las partes suponen un enorme avance con respecto a las Elecciones Parlamentarias de 2005 y son argumentos poderosos a favor de seguir progresando en el diálogo con partidos políticos y organizaciones cívicas para incrementar aún más la confianza en los procesos electorales venideros”<sup>61</sup>.

En Venezuela, la observación electoral internacional ha colaborado en que paulatinamente aumente la confianza en el voto electrónico. Después del referendo revocatorio de agosto de 2004 se han dado varias citas a las urnas, entre ellas la elección de los miembros de la Asamblea Nacional, en 2005; la elección del Presidente de la República, en diciembre de 2006; y el referendo sobre la reforma constitucional, en diciembre de 2007, donde perdió la opción defendida por el presidente Chávez. Las sospechas sobre la posibilidad de manipulación de las máquinas no ha quedado absolutamente relegadas, pero sí ampliamente disminuidas.

<sup>61</sup> Si bien la misión europea hace notar una serie de aspectos claramente mejorables, entre ellos la presencia de publicidad institucional o la participación de funcionarios públicos en actos de campaña. Cfr. MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe final...* cit. pág. 3 y ss.

## BIBLIOGRAFÍA

AMIRANTE, CARLO, «Presidencialismo, democracia económica y participación política en Venezuela : el referendo revocatorio». *Ágora-Revista de Ciencias Sociales* n° 13, 2005, págs. 93-106.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, OLGA, *Peculiaridades del voto electrónico en Venezuela*. X Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Santiago de Chile, octubre 2005, en <http://www.clad.org.ve/congreso/prog10iprov.html>).

BARRAT I ESTEVE, JORDI, « El voto electrónico en Latinoamérica : radiografía de un proceso en vías de consolidación », en AA.VV., *Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política (Desafíos y posibilidades)*. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, Santiago de Querétaro, 2007.

BARRIENTOS DEL MONTE, FERNANDO, “Dimensiones discursivas en torno al voto electrónico”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, n° 1, 2007, págs. 111-131.

CENTRO CARTER, *Observación del Referendo Revocatorio Presidencial en Venezuela. Informe integral*. Atlanta, 2005.

FRANCO, BEATRIZ, «El escrutinio: mecanismo y control », en NOHLEN, DIETER; PICADO, SONIA; y ZOVATTO, DANIEL, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE-IDEA, *Electoral Management Design: The international IDEA handbook*. Estocolmo, 2006.

MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, *Voto electrónico, democracia y participación*. Vadell Hermanos, Caracas, 2006.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe final. Elección presidencial. Venezuela 2006*, pág. 52. Disponible en [http://www.eueomvenezuela.org/pdf/MOE\\_UE\\_Venezuela\\_2006\\_final\\_esp.pdf/](http://www.eueomvenezuela.org/pdf/MOE_UE_Venezuela_2006_final_esp.pdf/).

NACIONES UNIDAS, *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones*, octubre de 2005. Disponible en [http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/eu\\_election\\_ass\\_observ/docs/code\\_conduct\\_es.pdf/](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/docs/code_conduct_es.pdf/).

NOHLEN, DIETER ; PICADO, SONIA ; y ZOVATTO, DANIEL, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

NOLTE, DETLEF, « La observación internacional de las elecciones », en NOHLEN, DIETER ; PICADO, SONIA ; y ZOVATTO, DANIEL, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS-OEA, *Observaciones electorales en la República de Venezuela: elecciones de representantes a la Asamblea Nacional Constituyente del 25 de julio de 1999/ Unidad para la Promoción de la Democracia*, en [http://www.sap.oas.org/publications/1999/moe/vene-zuela/pbl\\_22\\_1999\\_spa.pdf/](http://www.sap.oas.org/publications/1999/moe/vene-zuela/pbl_22_1999_spa.pdf/).

PRESNO LINERA, MIGUEL ÁNGEL, «La globalización del voto electrónico », en COTINO HUESO, LORENZO, *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Comares, Granada, 2007.

RENIU I VILAMALA, JOSEP MARIA, «Oportunidades estratégicas para la implementación del voto electrónico remoto». *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 4. <http://www.uoc.edu/idp/4/dt/esp/reniu.pdf>.

RIAL, JUAN, « El voto Electrónico en América Latina. Consideraciones políticas sobre su implantación», en [http://www.votoelectronico.es/Archivos/Articulos/juan\\_rial.pdf/](http://www.votoelectronico.es/Archivos/Articulos/juan_rial.pdf/).

SÚMATE, *Informe Whitepaper. Protegiendo la integridad del voto*. Caracas, 2004. Disponible en [http://e-lecciones.net/novedades/archivos/UE\\_2006\\_Venezuela.pdf/](http://e-lecciones.net/novedades/archivos/UE_2006_Venezuela.pdf/).

THOMPSON, JOSEPH, «Automatización, informatización y voto electrónico en la experiencia electoral reciente de América Latina. Avances y perspectivas», págs. 4 y ss. Disponible en [http://www.votobit.org.mx/ponencias/Jose\\_Thompson.pdf/](http://www.votobit.org.mx/ponencias/Jose_Thompson.pdf/).

VICIANO PASTOR, ROBERTO y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*. Tirant, Valencia, 2001.

ZOVATTO, DANIEL, “América Latina después del «rally» electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes”, *Nueva Sociedad* n° 207, enero-febrero 2007, págs. 23-33.