

# PANORÁMICAS



# LA EXPERIENCIA «ORANGE». LA LABORIOSA INTRODUCCIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO EN HOLANDA.

HUUB SPOORMANS<sup>1</sup>

*Catedrático Emérito de Derecho  
Open University. Holanda*

## SUMARIO

I. Introducción. II. Los Inicios. III. Se presentan problemas. IV. El Consejo Electoral. V. El contexto internacional. VI. Las máquinas de votación se convierten en un problema político. VII. Votar con confianza. VIII. La respuesta del gobierno. IX. Conclusión.

## I. INTRODUCCIÓN

Durante casi treinta años, desde 1970 a 2007, las votaciones en Holanda se celebraron en líneas generales mediante el voto electrónico. Aunque el uso de las máquinas de votación no resultaba obligatorio, en tanto la gestión del proceso electoral es una responsabilidad exclusiva de los municipios, solo un número limitado de éstos continuaba con el voto de papel. Sin embargo, en el período previo a las elecciones parlamentarias del año 2006, se abrió una discusión sobre las máquinas de votación o la votación computarizada. Se debatía si los dispositivos electrónicos podían o no garantizar de manera suficiente el secreto de la votación, así como su fiabilidad y la transparencia del recuento. De esta forma, tras más de treinta años utilizando máquinas de votación, el gobierno decidió reestablecer el lápiz rojo y el papel en 2009. Casi un lustro después, en 2013, una Comisión oficial del gobierno estudió la posibilidad de reintroducir el voto electrónico. El informe de la Comisión concluyó que había llegado el momento de hacer uso otra vez de los equipos electrónicos en el proceso de votación y recuento

<sup>1</sup> Traducido por María Soledad Santana Herrera; Doctora e Investigadora en Derecho Constitucional Europeo.

de los votos. Sin embargo, hasta este año, 2019, no se realizaron ninguna de las reformas propuestas. De esta forma, desde las elecciones al Parlamento Europeo del año 2009 hasta las últimas del 2019, los ciudadanos sólo votaban con lápiz y papel, procediéndose a un recuento manual.

La discusión en torno a las máquinas de votación motivó al entonces Ministro para la Reforma Administrativa a constituir en 2006 dos Comisiones independientes. La primera investigó cómo ciertas cuestiones podían llegar tan lejos que la confianza en las máquinas de votación utilizadas se vio comprometida. La segunda asesoró con relación a cómo se debía organizar el proceso electoral en el futuro, y qué garantías han de ser aplicadas.

¿Qué sucede en Holanda? En estas notas, se describirá como fueron introducidas las máquinas de votación tras el año 1970 y por qué se paralizó el voto electrónico en 2006. Igualmente analizaremos cuáles fueron las novedades de las propuestas de reforma surgidas después del año 2007, y por qué llevo consigo demasiado tiempo la reincorporación de la votación electrónica.

La descripción de los hechos y las posiciones adoptadas por las diferentes partes involucradas (los gobiernos, tanto central como local, los partidos políticos, los grupos de presión, las firmas y las compañías implicadas en el diseño y ejecución del voto electrónico), en gran medida, se puede ver en tres extensos informes que fueron encargados por el gobierno central. Estos informes son: 1. *Stemmachines, een verweesd dossier, Rapport van de Commissie Besluitvorming Stemmachines*, (Las máquinas de votación, un archivo huérfano, Informe de la Comisión sobre las máquinas de votación para la adopción de decisiones por L.M.L.H.A Hermans y M.J.W. Twist), La Haya, 2007; 2. *Stemmen met vertrouwen, Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, Commissie Kortjes-Altes* (Votar con confianza, Comisión Asesora sobre la organización del proceso electoral, Comisión Kortjes-Altes), La Haya, 2007; 3. *Elke stem telt, Elektronisch stemmen en tellen, Commissie onderzoek elektronisch stemmen in het stemlokaal, (Commissie Van Beek)* (Cada voto cuenta, votación electrónica y escrutinio), Comisión de Investigación del voto electrónico en las mesas electorales, (Comisión Van Beek), La Haya, 2013.

## II. LOS INICIOS

El interés por el voto electrónico surgió en la década de 1960. El secretario del Kiesraad (Consejo Electoral) quedó impresionado por las máquinas de votación de los Estados Unidos. El Consejo Electoral es un órgano administrativo independiente, que asesora al gobierno y al parlamento sobre las cuestiones legislativas y de implementación referentes al Derecho electoral y las elecciones. El Ministerio del Interior rápidamente se convence, por lo que la Ley Electoral se va reformando con el fin de que las máquinas de votación pudiesen ser utilizadas, entrando en vigor la reforma el 25 de noviembre de 1965. Se aclara que no hubo debate político alguno sobre la introducción de las máquinas de votación.

En las elecciones provinciales del 23 de marzo de 1966, trece municipios utilizaron las máquinas de votación procedente de una compañía americana AVM (Corporación de Máquinas Automáticas de Votación). Esta experiencia no tuvo éxito. El número de votos en blanco dado por la gran mayoría de las máquinas de votación fue anormalmente alto. Al respecto, se plantearon preguntas en sede parlamentaria conllevando la siguiente respuesta por parte del Ministro: «La responsabilidad por el uso de las máquinas corresponde íntegramente a la administración municipal sobre la base del artículo I.14 de la Ley de Elecciones»<sup>2</sup>. A su parecer, los municipios habían cambiado ligeramente por el uso de las máquinas de votación, entendiéndolo que no era un asunto que le concierne.

Las máquinas AVM resultaron ser adecuadas en las elecciones americanas, pero inadecuadas en las holandesas debido a su larga lista de candidatos. En el año 1967, se le solicitó a la Organización Holandesa para la Investigación Científica Aplicada (TNO) que diseñase una máquina de votación junto a una compañía de automatización de oficina. Después, NV Nederlandsche Apparatenfabriek (Nedap) participó en la producción de los dispositivos. Hasta el final de la década de los años 1980, doscientas máquinas de votación fueron suministradas a sesenta municipios. El funcionamiento interior del equipo fue fijado por las compañías involucradas y por TNO. Ni el Consejo Electoral ni el Ministerio del Interior establecieron requisitos técnicos, funcionales o de seguridad, que tuvieran que cumplir las máquinas de votación y cómo debían ser utilizadas. Hasta la década de 1990, éstas simplemente fueron vistas como una herramienta para prevenir errores en el proceso de escrutinio. En sí representaban un suplemento a la votación con papeleta electoral y lápiz. Al respecto, dependía de los municipios la decisión de hacer uso o no de las máquinas de votación.

En el año 1989, se revisó la Ley Electoral. Su párrafo 7 versa sobre «votar de otras maneras distintas a la papeleta electoral», pero sin hacer mención alguna a las máquinas de votación. Pues, la votación tan sólo puede ser realizada mediante una técnica aprobada por el Ministro y en conformidad con otras normativas adicionales en la materia. La naturaleza del secreto del voto tiene que ser garantizada, incluso si el elector se abstiene de hacer su elección. La fabricación del equipo tiene que ser sólida para que el elector pueda operar de una manera simple, sin que haya riesgos de mal funcionamiento o defectos. Los candidatos y la indicación de la agrupación política tienen que estar claramente identificadas. El elector debería emitir su voto una sola vez y ser capaz de corregir el error cometido. Sin embargo, no existe un marco normativo que defina con más detalle estos requisitos. El Ministerio y el Consejo Electoral carecen de los conocimientos técnicos necesarios para establecer requisitos claros acerca de la funcionalidad, integridad y seguridad de las máquinas de votación. Esto da a los proveedores un amplio margen para diseñarlas a su discreción.

2 Ministro del Interior citado por Stemmachines, cit., p. 8.

En el año 1990, el Ministerio y el Consejo Electoral terminan considerando que dicha posición no es sostenible. El Ministerio estableció un grupo de trabajo con representantes procedentes de las instituciones y de las compañías para resolver ciertas cuestiones. Sin embargo, éste duró hasta el año 1997, es decir antes de la entrada en vigor del «Reglamento sobre las condiciones y aprobación de las máquinas de votación». La normativa es el único instrumento riguroso que tiene el Ministro con respecto a las máquinas de votación, pero su función es pasiva: no puede establecer requisitos y tampoco conoce el funcionamiento de las máquinas y las inspecciones de trabajo. La herramienta de control de cálculo no se considera necesaria. No hay normas acerca del almacenamiento, transporte y seguridad de las máquinas de votación. Muchos de los requisitos continúan siendo bastante abstractos y no todos, como garantizar el secreto del voto y dar indicaciones legibles, son concretados u obtienen una traducción técnica. El Ministerio y el Consejo Electoral, dada la carencia de conocimientos relevantes, tienen que confiar en TNO y en los proveedores de los dispositivos técnicos.

### III. SE PRESENTAN PROBLEMAS

Durante las elecciones del año 1998 surgieron problemas. En el período anterior a las elecciones municipales, en marzo, parece que las máquinas de votación no pudieron hacer frente a la gran cantidad de partidos y candidatos, lo cual suele ser común en las elecciones holandesas. A lo largo de éstas se presentaron muchos incidentes. En el período anterior a las elecciones generales de abril, el Ministro sostenía que debe ser comprobada la fiabilidad técnica y la seguridad de las máquinas de votación, así como la votación secreta debe ser garantizada. Además, al parecer, habían surgido problemas en el cálculo de los resultados. Las reglas existentes no especifican quién ejecuta y verifica el cálculo. A raíz de las elecciones generales, comenzó una discusión en los medios de comunicación acerca de la incapacidad para hacer el recuento de votos cuando se utilizan las máquinas de votación. Al respecto, se argumenta que resulta imposible verificar si la computadora ha cometido un error o si ha sido manipulada. Asimismo, parece que las autoridades públicas realmente no tienen conocimientos que los capaciten para poder ser comprobado, pues se basan en la información y en el conocimiento proporcionado por los proveedores privados. En octubre, el Consejo Electoral decide reconsiderar la normativa.

En noviembre de 1999, el Ministro del Interior declara en el parlamento que las máquinas de votación deben ser totalmente fiables. Sin embargo, no se adoptaron medidas. En el informe oficial 'Stemmachines' (2007) se concluyó que hubo ausencia de controles políticos, así como la administración pública no adoptó ninguna iniciativa para revisar el sistema<sup>3</sup>.

3 Stemmachines, cit., p. 22.

Se debe a que realmente en la década de los años 90, la gran mayoría de los políticos focalizan la atención en otros temas, como el descenso de la participación en las elecciones europeas y regionales, por un lado, y la supuesta falta de representatividad de los partidos políticos y la democracia en general por otro lado. Asimismo, la cuestión del voto electrónico era un objetivo inestable porque las opciones tecnológicas, según parece, avanzaban año tras año. En el futuro, se creía que las votaciones podrían tener lugar en cualquier sitio (a través de internet o en cualquier mesa electoral). Dentro del Ministerio existían dos puntos de vistas distintos. Uno, el de los juristas, los cuales consideraban que las máquinas de votación no serían necesarias a largo plazo en el proceso electoral, o bien que se desarrollarían un nuevo tipo de máquinas. Por tanto, se debe prestar atención a la reforma del sistema electoral. Y dos, el de los funcionarios (técnicos), los cuales apreciaban que pasaría mucho tiempo para que llegase a quedar claro cuáles serían las distintas opciones técnicas en el futuro. Mientras tanto, deben hacerse análisis acerca de los riesgos y las amenazas de todas las técnicas de votación. Así, sin demoras, deben ser investigadas la fiabilidad y la integridad de las máquinas de votación. Sin embargo, la realidad es que los políticos, tanto en el gobierno como en el parlamento, están más interesados por el futuro del sistema electoral y por la votación con independencia del lugar. Además, la mayoría de los municipios que compraron las máquinas de votación en los años 90, hicieron esto considerando que servirían al menos durante veinte años.

En cualquiera de los casos, las mismas cuestiones seguían planteándose en el año 1997, pero nunca recibieron respuestas: al respecto la fiabilidad, la verificabilidad, la contabilidad y la inexistencia de un procedimiento de aprobación para el cálculo de resultado del equipo. Sin embargo, a medida que transcurría la revolución de las TIC en la década de los años 90, muchos científicos y funcionarios públicos no sólo consideran la protección de los dispositivos sino, también, la seguridad, es decir las posibles amenazas o ataques procedentes del exterior. ¿Cuál fue la posición del Consejo Electoral en estas materias?

#### IV. EL CONSEJO ELECTORAL

El Consejo Electoral goza de dos facultades. Una, órgano consultivo del gobierno en todas las materias relacionadas con el proceso electoral. Al respecto, contribuyó en el Reglamento sobre las condiciones y aprobación de las máquinas de votación de 1997. Dos, órgano administrativo independiente que actúa también como comité electoral central para las elecciones en el Senado, la Cámara de Representantes y el Parlamento Europeo. En este caso, el Consejo Electoral interviene como el órgano principal con respecto a los demás agentes que participan en las elecciones. Algunos de estos agentes son compañías privadas que proporcionan las técnicas de la votación electrónica. Ellas consideran

estas técnicas como propiedad suya, por lo que no están dispuestas a revelar el código de fuentes del software. Así sucede que el Consejo Electoral depende de la cooperación de las empresas y de los agentes el cual procuró controlar todo el proceso, pero apenas tuvo éxito<sup>4</sup>. En conclusión, cualquier acuerdo futuro requiere de la adopción de decisiones claras acerca de las responsabilidades, competencias y tareas.

## V. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

En el contexto internacional, varias instituciones se han involucrado en esta cuestión del voto electrónico. El Consejo de Europa ha sido un vínculo muy importante para lograr un conjunto de criterios uniformes con respecto a la votación electrónica. El Ministerio del Interior Holandés, precisamente, participó activamente en los grupos de trabajo jurídicos y técnicos. En septiembre de 2004, el Consejo de Europa hizo una recomendación acerca de la votación por internet y las máquinas de votación electrónica, la cual el Ministerio envía al parlamento en el plazo de un mes. Las recomendaciones más importantes fueron: la ejecución de análisis de riesgos para adoptar las medidas adecuadas de seguridad; la promoción de la transparencia de las disposiciones técnicas, mediante la evaluación o certificación previamente al uso de las técnicas y, mediante la realización de una auditoría durante su uso. También, el Consejo de Europa mencionó la utilización del rastro de papel. Finalmente, la aplicación de criterios abiertos con vistas a la interoperabilidad de los componentes técnicos y los sistemas electorales. Uno de los problemas que plantean las máquinas de votación consiste en hacer público el código de fuentes. En Holanda, no existía ninguna política cuando las máquinas de votación salieron al mercado, por lo cual los proveedores consideran que el código de fuentes es un secreto comercial y suya la propiedad intelectual.

El segundo escenario internacional, relevante para Holanda, es el correspondiente a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Esta organización envió observadores electorales a Holanda con ocasión de las elecciones generales de 2006 dando la información en julio de 2007. La OSCE valoró el proceso electoral, aunque considerando que resultaba necesario que la legislación requiriría del denominado rastro de papel o un procedimiento similar a los efectos de aumentar la transparencia y un considerable recuento significativo de votos. Las máquinas de votación utilizadas carecían esta opción. Además, se apuntaba que no debían ser permitidos sistemas cuya seguridad dependiera de la confidencialidad de alguna de las especificaciones técnicas.

<sup>4</sup> Véase Stemmachines, cit., pp. 35-37; y acerca de los problemas del Consejo Electoral se remite a J. PIERRE y B. GUY PETERS, *Governance, Politics and the State*, London: Palgrave, Macmillan, 2000, p. 44.



## VI. LAS MÁQUINAS DE VOTACIÓN SE CONVIERTEN EN UN PROBLEMA POLÍTICO

En marzo de 2006 surgió un debate público acerca de la seguridad, fiabilidad e integridad de las máquinas de votación. La fundación «Wij vertrouwen stemcomputers niet» (no confiamos en las computadoras de votación) fue quien se encargó de iniciar y fomentar el debate. El objetivo de la fundación (formada por un grupo de expertos procedentes del mundo de las TIC, gozando del asesoramiento de juristas, científicos y librepensadores) consiste en promover el debate público acerca de la fiabilidad de las máquinas de votación. A estos efectos, la fundación adquirió en préstamo o mediante compra máquinas de votación procedentes de los municipios para examinar el software y el hardware. En una transmisión televisiva, la fundación demostró como resultaba posible alterar la memoria de las máquinas de votación. Concluyó asimismo que emitían tanta radiación que impedía garantizar el secreto de la votación; la protección física de las máquinas tampoco estaba en orden<sup>5</sup>.

Se suscitó de esta forma un considerable problema político. El actual Ministro Nicolai se dio cuenta de la falta de mantenimiento de las máquinas, decidiendo establecer una serie de políticas. La mayoría de las cuestiones abordadas fueron: el acceso público al código de fuente, la ausencia de mecanismos de control, la ausencia de claridad para los electores después de la votación; las inadecuadas medidas de seguridad adoptadas por los municipios y los proveedores privados. No obstante, el Ministro no respondió todavía a la cuestión acerca de la radiación. La fundación afirmaba que se podía determinar cuál ha sido el partido político votado, mediante una captura de señales de audio que podía realizarse a muchos metros de distancia de la mesa electoral. Sin embargo, la Constitución establece con claridad el secreto de las elecciones. Con respecto a garantizar el secreto de las votaciones, la fundación puso de manifiesto una cuestión legal que no podía ser ignorada, a diferencia de otros temas más técnicos como los códigos de fuentes. El Ministro Nicolai admitió que algunas máquinas de votación emiten radiación que pueden alcanzar decenas de metros y procedió a retirar la licencia de estos dispositivos. En noviembre del 2006, el mismo día de las elecciones, no hubo ni alteraciones del orden ni intentos de manipulaciones. Si bien, al final del día la conclusión resultó clara: se tenían que establecer requisitos con relación al sellado, almacenamiento y transporte de las máquinas de votación; así como el uso de éstas al igual que el software y el código de fuentes.

Fue entonces cuando la fundación descubrió que el Ministerio y el Consejo Electoral tenían conocimiento de que el software utilizado no había sido sometido a procedimiento de prueba alguno. El Ministro inmediatamente reconoció la deficiencia y prometió una mejora. El Informe Stemmachines concluyó señalando que «las máquinas de votación forman parte de uno de los procesos más

<sup>5</sup> Stemmachines, cit., pp. 40-46.

importantes de nuestra democracia, es decir las elecciones libres y secretas. Esto no ha sido valorado por el Ministerio durante el período 1965-2006. Existe una discrepancia acerca de la importancia del proceso electoral en un sistema democrático estatal y la atención prestada por el Ministerio a una parte relevante del mismo. El Ministerio ha sido lento e inactivo con respecto a las comunicaciones, avisos y cartas relativas a que Ley Electoral, el Decreto Electoral y el Reglamento necesitaban reformas (...). Carecía de administración política y administrativa. Las décadas de plena confianza (en parte externas) han situado al Ministerio en desventaja, cuya falta de actuación desencadenó sobre sí mismo el debate público relativo a las máquinas de votación<sup>6</sup>.

En lo que al Consejo Electoral respecta, el informe señaló que su actuación fue buena en su condición de asesor del gobierno, pero en su condición de mesa electoral central no actuó con la suficiente fuerza e independencia.

## VII. VOTAR CON CONFIANZA

En 2006 y 2007, el Ministro del Interior nombró dos Comisiones externas. La primera desempeñó la labor de informar cómo se había llevado a cabo la adopción de decisiones con respecto a las máquinas de votación en el pasado. Ésta emitió su informe en abril del 2007, como se detalló anteriormente. La segunda realizó la labor de trazar la estructura actual del proceso electoral y hacer propuestas de mejora. El proceso electoral debería cumplir con los requisitos de elecciones secretas, libres y fiables, así como accesibles, practicables y transparentes. El punto de partida adoptado por la Comisión no fue otro que señalar que la confianza es la condición más importante para un Estado constitucional democrático<sup>7</sup>. El gobierno tiene que gozar de la confianza del parlamento electo. Los ciudadanos deben poder confiar en que el gobierno respetará y hará cumplir las normas. A efectos de la elección de un parlamento, los electores han de tener la confianza de que las elecciones son totalmente fiables, cuyo resultado refleje la suma de los votos individuales de los votantes.

La Comisión comenzó su trabajo definiendo las normas legales que garantizan la confianza en el proceso electoral. La Constitución holandesa exige el secreto del voto (art.53, párrafo segundo) y las elecciones libres. También, estas garantías se encuentran en diversos tratados internacionales y europeos a los cuales Holanda se ha adherido, tales como: 1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21, párrafo 3): «La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro

6 Stemmachines, cit., p. 51.

7 Stemmen met vertrouwen (Votar con confianza), cit., p.17.

equivalente que garantice la libertad del voto». 2. El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) expresa: «Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) Votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores». 3. El Primer Protocolo del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (artículo 3) declara: «Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la formación del cuerpo legislativo». 4. El Documento de Copenhague de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) (artículo 5) las partes contratantes «declaran solemnemente que entre los elementos de justicia que son esenciales para la plena expresión de la dignidad inherente y de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos figuran los siguientes: (5.1) —elecciones libres que se celebrarán a intervalos razonables por votación secreta o por un proceso equivalente de votación libre, en condiciones que aseguren, en la práctica, la libre expresión de la opinión de los electores en la elección de sus representantes», y en el artículo 7 «Para garantizar que la voluntad del pueblo sirva de base para la autoridad del Gobierno, los Estados participantes (7.1) —celebrarán elecciones libres a intervalos razonables, en las condiciones que establezca la ley; (...) (7.4) —garantizarán que las elecciones sean por votación secreta o por algún proceso equivalente de votación libre y que los votos sean contados y registrados limpiamente, dando a conocer al público los resultados oficiales». 5. El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa, el artículo (4.a) expresa: «El secreto del voto no solo es un derecho sino también una obligación para el votante, el que deberá ser sancionado con la anulación de su papeleta si hubiera revelado su contenido».

También, la Comisión se refirió a las «Normas Legales, Operativas y Técnicas para la Votación Electrónica, Recomendación Re (2004) 11 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 30 de septiembre de 2004. Obviamente, la cuestión del secreto del voto resulta bastante problemática. A diferencia de la banca electrónica donde siempre existe un vínculo entre un actor y una acción (una cuenta y una cantidad), en el proceso del voto electrónico el vínculo entre el actor y la acción (elector y voto) legalmente está vedado. Esto hace que sea difícil controlar el proceso y protegerlo de las manipulaciones externas.

El siguiente paso consistió en la elaboración, por parte de la Comisión, de unas normas generales dentro de las garantías específicas las cuales pueden ser aplicadas al proceso electoral. Al respecto, se definieron las siguientes<sup>8</sup>:

8 Idem, pp. 20-21.

- *Transparencia*: el proceso electoral tiene que organizarse de forma clara en su estructura, para que todas las personas puedan disponer de una visión al respecto. No hay secretos en el proceso electoral. Las preguntas tienen que ser contestadas y las respuestas deben ser verificadas.
- *Verificabilidad*: el proceso electoral tiene que ser objetivamente verificable. Los instrumentos de control pueden ser diferentes, en función de la forma de votación decidida.
- *Integridad*: el proceso electoral tiene que ser correcto y el resultado tan sólo puede verse influenciado por la emisión de los votos emitidos.
- *Titularidad del derecho de voto*: sólo las personas que gocen de la titularidad del ejercicio del derecho de voto pueden participar en las elecciones.
- *Libertad de voto*: todas las personas con derecho a voto tienen que hacer su elección libremente, libres de influencias cuando emiten el sentido de su voto.
- *Secreto del voto*: tiene que ser imposible establecer un vínculo entre la identidad de la persona y el contenido del voto emitido por ésta. El proceso tiene que ser diseñado de forma que sea imposible permitir que el elector demuestre cómo votó.
- *Unicidad*: sólo puede emitir un voto por cada elección, el cual tan sólo puede contarse una vez.
- *Accesibilidad*: los electores deben tener la oportunidad de participar directamente en el proceso electoral tanto como sea posible. En caso de ser imposible, se tiene que abrir la opción de participar indirectamente —autorizando a un tercero— en las elecciones.

Las normas señaladas constituyen el marco de evaluación de la Comisión. No todos los criterios se mencionaron en la misma medida, porque la tarea de la Comisión se limita al voto y al escrutinio electrónico. No se mencionó el derecho a votar porque no se aplica esta norma al respecto. La Comisión consideró que no son absolutas ninguna de las normas del proceso electoral, pero tiene que existir siempre un equilibrio. También, la Comisión destacó algunos aspectos de las normas, como el relativo a la integridad. Éste se aplica a todos los aspectos que tengan consecuencia en la determinación del resultado electoral, incluso si se vio influenciado por errores o desastres involuntarios. La opinión de la Comisión acerca de la norma de la integridad se basó en que tiene un carácter general. Sin embargo, la Comisión previó una posible tensión entre las normas de controlabilidad y transparencia. Los resultados de las elecciones tienen que ser verificables, pero el secreto del voto tiene que ser observado. Por tanto, siempre hay que encontrar un equilibrio entre las distintas normas. Hay que señalar que, durante las elecciones del año 2006, la votación y el escrutinio se hizo con la ayuda de las máquinas de votación en la práctica totalidad (97,7%) de los municipios holandeses.

Después de un análisis detallado de los distintos aspectos del proceso electoral con respecto a las normas mencionadas, la Comisión llegó a una serie de conclusiones y recomendaciones. La conclusión principal consiste en que las normas tan sólo se cumplen suficientemente cuando la votación se realiza en una mesa electoral. El voto por internet resulta, por ahora, inseguro. Además, la Comisión prefiere que la votación se realice con las papeletas porque es más transparente y fácil de verificar. No obstante, en la práctica, hubo objeciones acerca del escrutinio de las papeletas, porque el recuento manual puede ocasionar errores y tiene un mayor coste de tiempo y esfuerzo a diferencia del recuento electrónico. Una forma de votación electrónica que cumpla con las normas puede realizarse, siempre que ésta resulte en un voto de papel (rastros de papel), la cual sólo puede ser controlada por el mismo votante. Con respecto a la radiación comprometedoras de los dispositivos electrónicos, la Comisión expresa que lo deseable es proteger a los dispositivos de los niveles muy altos de radiación. Asimismo, recomienda un nuevo método de votación electrónica denominada impresora de votación (rastros de papel) y recuento electrónico de voto.

El informe de la Comisión se presentó en septiembre del 2007 y el gobierno manifestó su conformidad a las recomendaciones, pero anunció investigaciones adicionales sobre la viabilidad técnica, especialmente con relación a la radiación comprometedoras que podría poner en peligro el secreto de la votación. El grupo de expertos a que se consultó por parte del Ministerio informó en mayo del 2008 concluyendo: «Al parecer del grupo de expertos, los requisitos ambientales establecidos para las mesas electorales son muy difíciles de conciliar con la práctica electoral actual, con el énfasis de la accesibilidad. Adicionalmente, los requisitos operacionales pueden tener consecuencias mayores para la organización del proceso electoral, porque todas las impresoras de votación tendrían que ser probadas individual y periódicamente»<sup>9</sup>.

Como respuesta a este informe, el gobierno procedió a enviar una carta al parlamento expresando que «no es deseable introducir nuevos métodos de votación, porque existen riesgos (aunque pequeños) de que un secreto no siempre está garantizado cuando se usan impresoras de votación. Si se adoptase la decisión de introducir computadoras de votación continuaría la discusión, lo cual debilitaría la confianza en el nuevo método de votación»<sup>10</sup>. El gobierno propuso hacer pruebas con la votación electrónica. Sin embargo, el parlamento fue crítico al respecto, y consideró que sólo puede llevarse a cabo si se desarrollan con antelación las normas que tienen que ser cumplidas por el recuento electrónico. La Ministra concluyó que no iniciaría el proceso en estas circunstancias. El resultado fue que todos los municipios holandeses, por primera vez después de muchos años,

9 Citado en Elke stem telt (Cada voto cuenta), cit., p.13.

10 Comisario - Ministro del Interior, mw. Bijleveld-Schouten, citado en Elke stem telt, cit., pp. 13-14.

volvieron al voto y al recuento manual en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009.

Los municipios holandeses (en general favorables a la votación electrónica) lamentaron la decisión de haber hecho imposible la votación con la ayuda de las máquinas de votación. El número de voluntarios en la mesa electoral disminuyó drásticamente desde que se reintrodujo la votación y el recuento manual. Además, como demuestra éste último la posibilidad de cometer errores se incrementa, lo cual es un problema importante para el Consejo Electoral. En consecuencia, continuó la petición de reintroducir el voto electrónico. A finales del año 2011, el parlamento solicitó al Ministro que formulase requisitos para las computadoras de votación. Durante la consulta entre el parlamento y el Ministro, éste indicó que la prioridad consistía en mejorar el proceso de escrutinio y diseñar una papeleta que se pudiera contar electrónicamente. El parlamento le instó nuevamente a posibilitar el voto electrónico en el año 2012. El Ministro aceptó y constituyó una tercera Comisión sobre las máquinas de votación, presidido por el Sr. Van Beek.

La Comisión Van Beek informó en diciembre del 2013. El título del informe fue «cada voto cuenta», una referencia a los argumentos de los municipios. La Comisión se basó en las normas que fueron formuladas en el año 2007 por la segunda Comisión. Al respecto, concluyó que muchas personas no podían votar independientemente, o bien provocaban intencionadamente un voto nulo o votan involuntariamente a otro candidato distinto del pretendido con el actual proceso de votación a papel. A ello se unía que se cometían muchos errores en el recuento de los votos. Debe apuntarse igualmente la sobrecarga de trabajo de los miembros de las mesas electorales desde la introducción del voto nominal y el retraso en la publicación de los resultados.

La Comisión examinó la cuestión relativa a si la votación electrónica podía solucionar los problemas identificados. Con este fin, se realizó un análisis de riesgos de tres métodos de votación electrónica diferentes y el actual proceso de votación a papel. Sobre la base del análisis de riesgos, la Comisión propone que se realice el escrutinio electrónico en cualquier caso y, también, se introduzca una impresora de votación. A su juicio ello ofrece ventajas significativas para el actual proceso electoral, es decir la emisión electrónica del voto por las impresoras de votación estampadas en las papeletas y su escrutinio electrónico realizado con la ayuda de un equipo de escaneo. Según la Comisión, este método de votación es más accesible para las personas con discapacidad, todos los electores reciben feedback (comentarios) con relación a la elección de su voto, y se cometen menos errores durante el recuento. Asimismo, los resultados están disponibles más pronto. La Comisión sostuvo que la votación con una impresora de votación y el escrutinio electrónico cumple con las normas establecidas para el proceso electoral, siempre que reúnan una serie de condiciones. La Comisión propuso controlar aleatoriamente si los controles funcionan correctamente. Adicionalmente, propuso también la adopción de medidas para limitar el problema de las escuchas a los efectos

de cumplir con la norma de la votación secreta. Sin embargo, la Comisión observó que la radiación electromecánica nunca puede prevenirse por completo.

En su informe la Comisión especificó los requisitos técnicos, funcionales y de seguridad, los cuales tienen que cumplir las impresoras de votación y los scanner. Junto a ello, estableció los requisitos que tienen que cumplir los proveedores y la organización de gestión. Asimismo, recomendó que todos los municipios realicen la votación y el recuento electrónico con el mismo equipo. Por último, la Comisión observó que la introducción del voto y el recuento electrónico significa que la actual división de responsabilidades tiene que ser reconsiderada. Una organización central tiene que asumir la responsabilidad de almacenar, administrar, mantener y preparar el equipo para las elecciones. Esta organización dependerá mucho menos de los proveedores, a diferencia de los municipios.

### VIII. LA RESPUESTA DEL GOBIERNO

Con una carta dirigida al parlamento del 21 de marzo de 2014<sup>11</sup>, el gobierno argumentó que el proceso de papel siempre tiene que ser el prioritario durante las elecciones, así como que la computadora de votación utilizada debe quedar separada del dispositivo que contabiliza los votos emitidos. El gobierno apoyó la idea de hacer la votación con una impresora de votación y luego escanear los votos y hacer el recuento electrónicamente. El gobierno consideró que no es posible cubrir completamente con el voto electrónico el riesgo de la vulneración del secreto del voto. Sin embargo, la adopción de medidas en contra de la radiación comprometedoras no es una cuestión sencilla, así como genera un aumento de los costes. El proceso de certificación propuesto para determinar que las impresoras electorales y el recuento de los votos cumplen con los requisitos, tiene impacto necesariamente también en la organización del proceso electoral. El gobierno compartió la opinión de que, si se hace el escrutinio electrónicamente, también hay que comprobar la exactitud del recuento. Es necesario llegar a un acuerdo sobre el método y el alcance de los controles para evitar cualquier discusión sobre la exactitud de los resultados electorales.

Uno de los problemas que salió a la luz en los años 2006 y 2007 fue que no existía un proceso verificable y transparente para establecer si se podía confiar en la fiabilidad de las computadoras de votación. La Comisión Van Beek recomendó la creación de una organización central (Nacional) que fuese responsable de las pruebas (incluidos los procesos de certificación), la preparación de las elecciones, el almacenamiento y mantenimiento del equipo y del software. Hasta la fecha, la responsabilidad de la organización de las elecciones corresponde a los municipios, y se les tendría que consultar al respecto.

11 Referencia 2014-0000163085.



La introducción del voto electrónico y el escrutinio en las mesas electorales será costosa (recordemos que la financiación se realiza a partir del fondo municipal) y las elecciones serán cada vez más caras. Hay que apuntar que en el pasado, los municipios también pagaban por la compra y el mantenimiento de las máquinas de votación. En 2012, el gobierno adoptó la posición de que la financiación tenía que realizarse con los fondos que los municipios reciben con regularidad para la organización de las elecciones. Por tanto, la financiación del voto electrónico y el escrutinio en la mesa electoral tiene que ser discutido con los municipios, cuya consulta es decisiva para su viabilidad financiera.

Votar con una impresora de votación y hacer el recuento de votos con un equipo de scanner tiene ventajas con respecto a la forma en la que se está realizando actualmente. Por dicha razón, el gobierno va a elaborar las recomendaciones de la Comisión y cuando sea necesario investigará a fondo. También, los expertos externos estarán involucrados. Sin embargo, el gobierno no iniciará un proceso de licitación y desarrollo de las impresoras y los contadores de votación si no hay certeza de su viabilidad técnica y financiera.

El gobierno quería completar este proceso antes de que finalizase 2014 teniendo en cuenta que la decisión final sobre el voto electrónico y el escrutinio en las mesas de votación sólo podía ser adoptada si todos los gastos han sido fijados y cubiertos.

Después del debate parlamentario de 2014, el interés público por el voto electrónico parecía que estaba desapareciendo. Fue en agosto de 2017 cuando el gobierno informó a la Cámara de Representantes sobre los estudios realizados sobre la votación y el escrutinio electrónico, hecha por el grupo de expertos de 2016 en nombre del Ministerio del Interior. El grupo de expertos respondió a las siguientes cuestiones: (1) ¿Se pueden desarrollar impresoras y contadores de votación que cumplan con las especificaciones? (2); ¿Cuánto podría costar (tanto los costes iniciales como los costes estructurales)? (3) ¿Cuánto tiempo puede llevar su desarrollo y producción?

El Grupo de Expertos informó que parece factible (en gran medida) realizar las especificaciones para las impresoras y los contadores de votación. Sin embargo, existían ciertas reservas en las especificaciones relativas a la divulgación del código de fuentes. Resulta necesario que se pueda llegar a tener el código de fuentes (de los componentes) de las impresoras y contadores de votación denominado certificación de Criterios Comunes (nivel EAL 4+). Acerca de los costes de inversión, el Grupo de Expertos concluyó que serían sustancialmente más elevados a los estimados por la Comisión Van Beek. Debido a que se añadirían los gastos del gobierno con respecto a la licitación, la supervisión y la gestión del desarrollo de las impresoras y contadores de votación, las pruebas de aceptación, la evolución de la experiencia, la verificación de que los municipios realmente llevan a cabo lo prescrito, evaluaciones, etc. Todo esto significa que el coste de las elecciones incrementa drásticamente. Finalmente, el Grupo de Expertos sobre la Votación y el Escrutinio Electrónico también informó que los municipios no dan un apoyo



considerable a la introducción de las impresoras de votación. Esto fue confirmado por la VNG (Asociación de Municipios Holandeses) en su carta de 8 de diciembre de 2016, la cual prefiere la introducción de un nuevo modelo (papel) papeleta que se puede contar electrónicamente.

El Ministro del Interior concluyó que «si se decide introducir el voto y/o el escrutinio electrónico tendrán importantes consecuencias para las elecciones. Consecuencias legales, organizativas y financieras. Además de los riesgos, debido a las amenazas cibernéticas para el proceso electoral. A la vista de esto, no es apropiado que un gobierno saliente adopte decisiones finales al respecto. Por tanto, las decisiones acerca de la viabilidad de introducir las impresoras y los contadores de votación tienen que ser adoptadas por el próximo gabinete<sup>12</sup>.

La cuestión está todavía pendiente a día de hoy.

## IX. CONCLUSIÓN

El camino hasta alcanzar el voto electrónico de forma definitiva es largo y complejo. Hay obstáculos y objeciones, entre los que no se encuentran las relaciones entre los partidos. A lo largo de todo el período de los gobiernos de coalición, los principales partidos políticos estuvieron representados por turnos. Los Ministros del Interior fueron en ocasiones Demócratas Cristianos, en otras Social Demócratas y en otras Liberales. La propuesta de la introducción del voto electrónico proviene de la mayoría del parlamento y de los municipios. Estos últimos apelan esencialmente al argumento del ahorro de costes. El Ministerio del Interior y el Consejo Electoral se vieron sorprendidos por los acontecimientos de 2006, al haber subestimado quizá las complicaciones legales y técnicas que intervienen en el voto electrónico. El Ministerio carecía de conocimientos y experiencia. Otro factor relevante fue la inicial expectativa general de que la votación electrónica desempeñaría un papel importante en el futuro pero que se vio superado por las amenazas de manipulación de las elecciones; un claro riesgo para las elecciones democráticas. Todas estas razones hicieron que el Ministerio fuese a partir de ese momento bastante cauteloso. Cualquier violación de la legitimidad de las elecciones representa una amenaza directa a la legitimidad de la autoridad estatal.

\*\*\*

TITLE: *The Orange experience. The laborious introduction of e-voting in the Netherlands*

ABSTRACT: *In this paper It will describes how voting machines were introduced after 1970 and analyze why the forward march of e-voting was halted in 2006. What is new in the proposals for reform after 2007 and how come that it takes so long to implement the reintroduction of electronic voting?*

12 Actas de la Sala Segunda, Sesión año 2016-2017, 33 829, núm. 18.

RESUMEN: *En estas notas, se describirá como fueron introducidas las máquinas de votación tras el año 1970 y por qué se paralizó el voto electrónico en 2006. Igualmente se analizarán cuáles fueron las novedades de las propuestas de reforma surgidas después del año 2007, y por qué llevo consigo demasiado tiempo la reincorporación de la votación electrónica.*

KEY WORDS: *E-voting, Voting machines, Netherlands.*

PALABRAS CLAVE: *Voto electrónico, Maquinas de votación, Holanda*

FECHA DE RECEPCIÓN: 22.06.2019

FECHA DE ACEPTACIÓN: 29.07.2019