

LAS PERSPECTIVAS DEL SISTEMA ELECTRÓNICO DE VOTACIÓN BRASILEÑO

Enrique Ricardo LEWANDOWSKI
Manoel Carlos DE ALMEIDA NETO

La Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, consagró el principio de la soberanía popular al declarar en su artículo primero, párrafo único, que todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos directamente.¹ El artículo 14, caput, declara que la soberanía popular será ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos. Sobre el tema, Fávila Ribeiro, asentó que la soberanía popular es el punto fundamental de la concepción del régimen democrático.² Como bien observó Dalmo de Abreu Dallari, la conquista del sufragio universal fue uno de los objetivos principales de la Revolución francesa y constó “de los programas de todos los movimientos políticos del siglo XIX, que se desencadenaron en busca de la democratización del Estado”.³

La misión fundamental que la Constitución republicana confía a la Justicia Electoral es garantizar que la voluntad popular pueda expresarse del modo más libre y democrático posible.

Para eso, el Código Electoral brasileño establece la cualificación exclusiva del Tribunal Superior Electoral (TSE)⁴ para adoptar cualquier provi-

¹ Artículo 1o., párrafo único, de la Constitución Federal de 1988: “Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos directamente, en los términos de esta Constitución”.

² Fávila Ribeiro, *O Direito Eleitoral e a Soberania Popular*, v. 3, núm. 1, Fortaleza, Themis, 2000, p. 300.

³ Dalmo de Abreu Dallari, *Elementos de Teoria Geral do Estado* 25, São Paulo, Saraiva, 2005, p. 184.

⁴ En los términos del artículo 119 de la Constitución, el TSE se compone de siete miembros escogidos mediante elección, por voto secreto, de los cuales tres son jueces de entre los ministros del Supremo Tribunal Federal, correspondiendo a uno de éstos la presidencia de la Corte; dos son jueces de entre los ministros del Superior Tribunal de Justicia. Además, componen el TSE dos jueces de entre seis abogados de notable

dencia que considere conveniente a la ejecución de la legislación electoral (artículo 23, XVIII, del Código Electoral brasileño).

Según esa línea, se destaca que la Ley de Elecciones determina que la votación y la totalización de los votos serán realizadas por un sistema electrónico y que la urna electrónica contabilizará cada voto, “asegurándole el sigilo y la inviolabilidad, quedando garantizada a partidos políticos, coaliciones y candidatos amplia fiscalización” (artículos 59 y siguientes de la Ley 9.504/1997).

Para ejercer la voluntad de la Constitución de forma acelerada y eficiente,⁵ en 1985, el TSE, según el espíritu de la redemocratización,⁶ bajo la presidencia del ministro Néri da Silveira, dio inicio al proceso de informatización⁷ de las elecciones estatales de 1986, por un empadronamiento general electrónico del electorado,⁸ fundado en la creación de un número de registro único nacional y la consecuente sustitución de los títulos electorales.

En el ámbito normativo, la implantación del procesamiento electrónico de datos electorales fue autorizada por medio de la Ley 7.444, del 20 de diciembre de 1985, sancionada por el entonces presidente de la República, José Sarney, la que viabilizó la revisión del electorado y el inmediato registro de 70 millones de electores, convirtiéndose en el mayor registro informático de electores de Latinoamérica.

Resáltese que para asegurar la privacidad del ciudadano, las informaciones de carácter personal constantes del padrón electoral, como filiación,

saber jurídico e idoneidad moral, propuestos por el STF y nombrados por el Presidente de la República.

⁵ “A pesar de las dificultades para la actuación de nuestra Constitución, la nueva dogmática constitucional brasileña se muestra progresista y emancipadora. Procura no desviarse de los postulados constitucionales, tal como la interpretación conforme a la Constitución, en el afán de actuar la fuerza normativa de la Constitución (Die Normative Kraft der Verfassung) preconizada por Hesse, para que la Carta Magna no se vuelva en una hoja de papel, como advertía Lassalle”. Cfr. Almeida Neto, Manoel Carlos de, *Jurisdição e Supremacia das Normas Constitucionais*, CV 17, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, IDP, 2008.

⁶ Movimiento político brasileño que en 1985 logró éxito en la exigencia de elecciones directas para el cargo de presidente de la República y que se completó con la promulgación de la Constitución Federal de 5 de octubre de 1988.

⁷ Regístrese, además, que en 1978 el Tribunal Regional Electoral de Minas Gerais inició tentativas de automatización de procesos electorales y presentó un prototipo de mecanización del proceso de votación al TSE.

⁸ En 1983, el Tribunal Regional Electoral de Rio Grande do Sul, de forma pionera, desarrolló el proceso de informatización de su padrón de electores.

fecha de nacimiento, profesión, estado civil, escolaridad, teléfono y dirección del elector, son sigilosas y sólo pueden ser suministradas por decisión judicial fundamentada (artículo 29, párrafos primero y segundo, de la Resolución-TSE 21.538/2003, combinado con el artículo noveno, I y II, de la Ley 7.444/1985).

Para las elecciones generales de 1994, durante la presidencia del ministro Sepúlveda Pertence, el TSE montó una red de transmisión de datos (*software* y *hardware*), posibilitando así la comunicación electrónica de informaciones entre los órganos de la Justicia Electoral, con el objetivo de computar y divulgar el resultado de las elecciones de forma más acelerada. Prácticamente, los votos depositados en las urnas eran computados y transmitidos desde cada junta electoral hacia los 27 tribunales regionales electorales del país, los que retransmitían al TSE para su conteo general y su divulgación en el ámbito nacional.

La base de datos del padrón de los electores, informatizada y debidamente revisada, además de la estructura de procesamiento y transmisión de datos que interconectó las zonas electorales y los tribunales regionales electorales con el TSE, sirvieron de base para la implementación del voto electrónico en el país.

Para el desarrollo de ese proyecto, el entonces presidente del TSE, ministro Carlos Velloso, estableció la implantación del voto electrónico como meta prioritaria de su administración. En ese sentido, en su discurso de toma de posesión, asentó:

La verdad electoral es la razón de ser de la Justicia Electoral... Debemos reconocer, sin embargo, que todavía son perpetrados fraudes en el proceso electoral. El ejemplo más reciente es el de las Elecciones de 1994, en Río de Janeiro. Estamos convencidos de que esos fraudes serán proscritos del proceso electoral brasileño en el momento en que eliminemos las papeletas, las urnas y los mapas de urna, e informaticemos el voto. El empadronamiento ya está informatizado. En 1994, fueron informatizadas las zonas electorales. Ahora, la meta que intentaremos implementar a lo largo del año 1995 es la informatización del voto.⁹

Enseguida, el ministro Carlos Velloso instaló la Comisión de Informatización de las Elecciones Municipales de 1996,¹⁰ la que, bajo la presidencia

⁹ Silva Velloso, Carlos Mário da, *Direito Constitucional*, Brasília, Consulex, 1998, p. 520.

¹⁰ La referida comisión estaba conformada por notables juristas, científicos y técnicos en informática.

del corregidor general electoral, ministro Ilmar Galvão, alegó que la eliminación del

fraude, haciendo transparente el proceso electoral, es anhelo no sólo de la Justicia Electoral, sino de la sociedad en general. La validez de los comicios, no sólo en su aspecto legal, sino también moral, está íntimamente conectada a la idea de que el resultado traduzca la voluntad libre y consciente manifestada por el elector. Colocar la tecnología al servicio de la ciudadanía es el camino que nos indica la modernidad.¹¹

Para la preparación del proyecto de la urna electrónica,¹² incluyendo los equipamientos de hardware y software, el TSE constituyó un Grupo Técnico¹³ que tuvo la colaboración de renombradas instituciones y órganos de Brasil, como el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE), el Centro Técnico Aeroespacial de São José dos Campos, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Instituto Tecnológico de la Aeronáutica (ITA), el Centro de Investigación y Desarrollo de Telebrás, además de los Ministerios del Ejército, la Marina y la Aeronáutica.

En cinco meses, a lo largo de 1996, la comisión técnica concluyó el proyecto, y la urna electrónica fue finalmente liberada para fabricación. En efecto, la Justicia Electoral logró éxito al implementar el voto informatizado para más de un tercio del electorado brasileño en las elecciones municipales de 1996, en todas las capitales y ciudades con más de doscientos mil electores.

En el comando del TSE en las elecciones de 1996, el ministro Marco Aurélio, hizo el balance del proceso electoral, y al conmemorar el éxito de los comicios, recordó oportunamente que:

La implantación del voto electrónico exigió el trabajo prolongado de 2.000 técnicos y la utilización de 1.200 microcomputadoras, así como de las 74.127 urnas esparcidas por 57 Municipios, que congregaron a 31 millones de electores. Son números que impresionan, mayormente después de habidos los resultados: sólo un 3,65% de las máquinas fallaron, y el porcentaje de votos en blanco no ultrapasó un 3% y el de los nulos se quedó en un 9%. Nunca, en

¹¹ Cf. Término de Referencia presentado por la Comisión de Informatización de las Elecciones Municipales de 1996, 7 de abril de 1995.

¹² El primer nombre técnico dado a la urna electrónica fue “Colector Electrónico de Votos-CEV”.

¹³ Disposición [Portaria]-TSE 282/1995.

toda la historia de la Justicia Electoral brasileña, hemos verificado estadísticas tan favorables. Y nótese: ésa fue nuestra primera experiencia.¹⁴

Resáltese, además, que durante las elecciones de 1996, Brasil recibió a observadores que representaban a Estados Unidos, España y naciones de Latinoamérica, así como representantes de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Al final del proceso electoral, el grupo de observadores de los países visitantes constató, principalmente: 1) la participación numérica del electorado semejante a la de elecciones anteriores, se refiere a que la introducción de la urna electrónica no impidió la efectiva presencia de los electores; 2) el respeto a las reglas y los procedimientos de votación, y la formación de pequeñas filas; 3) la armonía en la relación entre electores, inspectores y miembros de mesa; 4) la ausencia de fuerza militar en las calles, demostrando la confianza de electores, candidatos y partidos en la actuación de la Justicia Electoral; 5) la credibilidad del nuevo proceso electrónico de votación en razón de la imposibilidad de fraudes.¹⁵

En las elecciones generales de 1998, dos tercios de los electores brasileños votaron electrónicamente, ya que, además de las capitales y ciudades con más de doscientos mil electores, también los municipios con más de cuarenta mil electores votaron por medio de las urnas electrónicas, que muestran las fotos de los candidatos y transmiten, por consiguiente, mayor seguridad y confianza al elector.

Sin embargo, fue en las elecciones municipales de 2000 que el proyecto del sistema electrónico de votación alcanzó el 100% del electorado brasileño, es decir, ciento diez millones de brasileños. Y el éxito se repitió en las elecciones de 2002, 2004 y las siguientes.

En 2006, votaron electrónicamente 125 913 479 brasileños, en 27 estados, 5565 municipios y 380 945 secciones electorales, a través de 430 000 urnas electrónicas y en 326 161 candidatos.

El TSE administra y valida eficientemente la más grande elección informatizada del mundo, con un promedio de divulgación del resultado de cinco horas.¹⁶

¹⁴ Bhering Camara, Paulo César, *O voto informatizado: legitimidade e democracia*, São Paulo, Empresa das Artes, 1997, p. 198.

¹⁵ Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, *Voto Eletrônico. Edição Comemorativa: 10 anos da Urna Eletrônica, 20 anos do Recadastramento Eleitoral*, Porto Alegre, TRE-RS/Centro de Memória da Justiça Eleitoral, 2006, p. 49.

¹⁶ Cfr. <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/votoeletronico/sumario.htm>

La grandiosidad y la eficacia de tal sistema ha atraído la visita de observadores de países como Alemania, Colombia, Corea, Costa Rica, Estados Unidos de América, Honduras, India, Indonesia, Italia, Irán, Japón, Mozambique, Nicaragua, Panamá, Rusia, Turquía, entre otros, además de los países que, en carácter experimental, han utilizado las urnas electrónicas brasileñas, como Argentina, Ecuador, México, Paraguay y República Dominicana.

Depositario de los ideales democráticos y republicanos, el TSE no ha descuidado la misión de mejorar la seguridad del sistema electrónico de votación brasileño y, por ello, dio inicio al proyecto de la “urna biométrica” en las elecciones municipales de 2008.¹⁷ Prácticamente, el voto del elector es procesado con absoluta seguridad a partir de la identificación de su huella digital.

Fueron escogidos entonces tres municipios¹⁸ con un promedio de 15 000 electores. Consecuentemente, cerca de 45 000 electores fueron registrados con fotografía y huellas digitales de todos los dedos de las manos y votaron con seguridad en los comicios.

La tecnología desarrollada en la urna biométrica, proyecto de vanguardia, objetiva la seguridad de las elecciones, reduciendo, más aún, la posibilidad de fraudes, a través de la exacta individualización del elector.

Para garantizar la transparencia y la seguridad del sistema electrónico de votación brasileño, se asegura a los inspectores de los partidos políticos, a la Orden de los Abogados del Brasil (OAB) y al Ministerio Público (MP), en cada elección, el acceso anticipado a los *softwares* de las elecciones desarrollados por el TSE o bajo su encargo para fiscalización y auditoría. Luego, los programas son presentados, compilados y firmados digitalmente por los representantes de los partidos políticos, de la OAB y del MP. Enseguida, son probados y firmados digitalmente por representantes del TSE, cerrados en ceremonia de firma digital y cierre de los sistemas y guardados en la sala cofre de la Corte Superior Electoral.¹⁹

También en 2009, los ministros del TSE aprobaron un requerimiento del Partido de los Trabajadores (PT) y del Partido Democrático Laboral (PDT) para la realización de pruebas públicas de seguridad en las urnas electrónicas. Después de la decisión del TSE de verificar el sistema conforme a lo solicitado, los partidos desistieron del requerimiento. El Tribunal

¹⁷ Cf. Tribunal Superior Electoral, *Relatório das Eleições 2008*, Brasília, TSE, 2009.

¹⁸ Municipio de São João Batista, Estado de Santa Catarina; Municipio de Colorado do Oeste, Estado de Rondônia, y el Municipio de Fátima do Sul, Estado de Mato Grosso do Sul.

¹⁹ Cf. Disposición-TSE 23.205, del 9 de febrero de 2010.

aceptó la renuncia, pero el procurador general electoral, Roberto Gurgel, asumió la autoría de la petición, en razón del elevado interés público por las nuevas pruebas sugeridas.

De ese modo, las pruebas públicas de seguridad para las elecciones ocurrieron en noviembre de 2009 y contaron con la participación de 38 investigadores seleccionados, entre los cuales estaban especialistas en tecnología de la información, técnicos de la Marina, de La Controladuría General de la Unión (CGU), de la Procuraduría General de la República (PGR), de la Information Systems Security Association (ISSA), del Superior Tribunal de Justicia (STJ) y del Tribunal Superior del Trabajo (TST). Acompañaron a las pruebas, observadores de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la Cámara de los Diputados, del Ejército, del Servicio Federal de Procesamiento de Datos (SERPRO), del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), y de la Federación Nacional de las Empresas de Informática (FENAINFO), entre otros.

Al final de las pruebas públicas, ninguna de las tentativas de burlar o violar el sistema electrónico de votación brasileño logró éxito. Ese resultado comprueba la seguridad y la inviolabilidad del sistema brasileño, caracterizado y reconocido por su agilidad, eficiencia, estabilidad, integridad y seguridad. No es por otra razón que, según una encuesta realizada por el Instituto Nexus, entre el 18 y 24 de noviembre de 2008, en todos los estados brasileños, un 97% de los electores aprobó la urna electrónica. Según la misma encuesta, la Justicia Electoral fue indicada como la institución más confiable del país.

En las Elecciones Generales que se acercan, el 3 de octubre de 2010, aproximadamente ciento treinta y seis millones de brasileños elegirán, por medio de casi cuatrocientos cincuenta mil urnas electrónicas, al presidente de la República, 27 gobernadores de estado y de Distrito Federal, 54 senadores, 513 diputados federales y 1059 diputados estaduales y distritales.

En esa marcha evolutiva, más de un millón y medio de brasileños se identificará y votará por medio de la biometría en más de 60 municipios, donde la Justicia Electoral promovió un nuevo empadronamiento del electorado. Obsérvese que ese número representa un significativo salto si se compara con el de las elecciones de 2008.

¡Y los avances no paran! En las elecciones generales de 2010, los electores que estén ausentes de su domicilio electoral podrán votar por el candidato al cargo de presidente de la República, en caso de que estén en cualquiera de las 27 capitales brasileñas.

En verdad, el sistema electrónico de votación desarrollado en el país es un motivo de orgullo para todos los brasileños que desean vivir según los

ideales democráticos y republicanos. De la rectitud y la transparencia del proceso electoral se sigue el fortalecimiento del Estado democrático, ordenado a garantizar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la seguridad, la libertad, el bienestar, el desarrollo social, la igualdad y la justicia.

Revelar la “verdad electoral”, ahora sufragada en las urnas electrónicas de forma segura, veloz y transparente, es el más grande y más importante trabajo desarrollado por la Justicia Electoral brasileña, la que, de buena forma, viene cumpliendo con pleno éxito su misión constitucional de garantizar la libre y democrática expresión de la soberanía popular.