



HIPER DERECHO

Tecnología como libertad

25 de enero de 2022

Sra. Diana Carolina Gonzales Delgado
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales
y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.—

Asunto: **Comentarios acerca del Proyecto de Ley N° 2775/2022-CR, Ley que promueve el uso de la Inteligencia Artificial en favor del desarrollo económico y social del país**

Hiperderecho es una asociación civil peruana sin fines de lucro dedicada a investigar y promover el respeto de los derechos humanos en entornos digitales, conformada por abogados y especialistas en tecnología. Como parte de nuestro trabajo, estudiamos todas las iniciativas de política pública que puedan impactar el ejercicio de derechos y libertades en estos ámbitos.

Hemos revisado con detenimiento el Proyecto de Ley N° 2775/2022-CR (en adelante, “el Proyecto”), el cual tiene como objetivo promover el uso de la Inteligencia Artificial en el marco del proceso de transformación digital, privilegiando a la persona para el fomento del desarrollo económico y social del país en un entorno seguro que garantice su uso ético, sostenible, transparente, replicable y responsable.

Consideramos valioso el interés de promover el uso de tecnologías emergentes, en particular, para el desarrollo económico y social del Perú, con énfasis en la Inteligencia Artificial. Sin embargo, observamos con preocupación que el Proyecto no responde a un problema público específico. En atención a ello, le hacemos llegar nuestros comentarios sobre el particular, que se centran, principalmente, en un enfoque de derechos humanos para la inteligencia artificial, así como en la pertinencia de aprobar una norma en la materia en el escenario actual.

1. Inteligencia Artificial y derechos humanos

La inteligencia artificial (IA) es un término acuñado en 1955 por John McCarthy, el primer miembro de la facultad de IA de la Universidad de Stanford, que la definió como “la ciencia y

la ingeniería de hacer máquinas inteligentes, especialmente programas informáticos inteligentes”¹.

Se trata de una tecnología capaz de brindar asistencia en múltiples rubros y áreas, agilizando procesos con un gran potencial para el desarrollo sostenible. Sin embargo, debido a sus características específicas, también tiene riesgos asociados que deben ser abordados por la regulación para evitar violaciones a los derechos humanos. La automatización de la toma de decisiones y la gran capacidad de análisis de datos que tiene la hacen susceptible de tener impactos a gran escala sobre los derechos de las personas. En otras palabras, así como la IA puede tener un impacto positivo en el ejercicio de determinados derechos, otros pueden verse menoscabados por su uso. Es el caso de la libertad de expresión (incluyendo el derecho a comunicar o recibir información libremente), la privacidad, la prohibición de la discriminación, y el derecho a la tutela judicial efectiva, entre otros².

Ello ha sido, también, advertido por los países miembros de Naciones Unidas, cuya Asamblea General aprobó en diciembre de 2018 la Resolución 73/179. En ella, manifiesta su preocupación respecto a que “la elaboración de perfiles, la adopción automatizada de decisiones y las tecnologías de aprendizaje automático, a veces denominadas inteligencia artificial, pueden, sin las debidas salvaguardias, dar lugar a decisiones que afecten al disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales”, por lo que reconoció la “necesidad de aplicar el derecho internacional de los derechos humanos al diseño, la evaluación y la reglamentación de esas prácticas”³.

Una de las principales preocupaciones alrededor de la IA es que se basa y requiere un gran conjunto de datos para funcionar, incluyendo datos personales. Ello incentiva la recopilación, almacenamiento y tratamiento de datos a gran escala⁴, con grandes transacciones de esta información ocurriendo sin someterse al escrutinio público, y con la potencialidad de mayores vulnerabilidades frente a la exposición sensible de los datos de millones de personas. Incluso, predicciones sobre ciertos grupos de personas podrían constituir vulneraciones al derecho a la privacidad, vinculándose, a su vez, con los derechos a la libertad de pensamiento y de opinión, a la libertad de expresión y a un juicio imparcial, a la autonomía e identidad, y otros derechos conexos, como ha identificado la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

¹ Professor John McCarthy. *What is AI?* Disponible en: <http://jmc.stanford.edu/artificial-intelligence/what-is-ai/index.html>

² Gascon Marcen, Ana (2020). “Derechos Humanos e Inteligencia Artificial”, en *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, pp. 335-350. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

³ Resolución A/RES/73/179. Disponible en: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2Fres%2F73%2F179&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

⁴ Wolfie Christl, *Corporate surveillance in everyday life* (Vienna, Cracked Lab – Institute for Critical Digital Culture, 2017). Citada en: Consejo de Derechos Humanos (Naciones Unidas) (2021), *El derecho a la privacidad en la era digital: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/48/31*. Disponible en: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F48%2F31&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

Asimismo, es importante también reparar en la gravedad de permitir que las decisiones importantes sean tomadas por la IA sin ningún tipo de protocolo o revisión. Los errores cometidos por la IA, en conjunto con su escalabilidad, son dramáticamente graves para los derechos humanos. Se trata de errores para nada inofensivos: está documentado que el racismo y el sexismo son parte de la arquitectura y lenguaje de la tecnología, una cuestión que amerita atención y remediación. Los procesos de tomas de decisión conducidos algorítmicamente requieren un contexto social y humano, y esto importa para todas las personas involucradas con este tipo de tecnologías a diario, con especial impacto para las personas de grupos marginalizados⁵. En vista de que “la inteligencia artificial llega ahora a casi todos los rincones de nuestras vidas (...) para decidir quién recibe servicios públicos, quién tiene oportunidad de obtener un empleo y, por supuesto, afectan a la información que la gente ve y que puede compartir en Internet”⁶, los errores que puedan cometerse son particularmente graves, sobre todo para los grupos en situación de vulnerabilidad que ya sufren una brecha de acceso a estos derechos.

Como ha identificado la propia Comisionada de Naciones Unidas, “los resultados de los sistemas de IA que se basan en datos erróneos pueden contribuir de muchas formas a la vulneración de derechos humanos, por ejemplo, señalando erróneamente a una persona como posible terrorista o indicando que ha cometido un fraude en el cobro de prestaciones sociales. Resultan especialmente preocupantes los conjuntos de datos sesgados que conducen a decisiones discriminatorias basadas en sistemas de IA”⁷.”

2. Articulado propuesto y técnica legislativa

El proyecto busca, según su propia finalidad señalada, “promover el uso de la inteligencia artificial en el marco del proceso nacional de transformación digital”. No obstante, el artículo 2, dedicado a los principios de la norma, en realidad señala principios del proceso de transformación digital, a pesar de que el Proyecto versa sobre Inteligencia Artificial.

En adición, varios principios y definiciones utilizados en dicho artículo provienen, en realidad, del Decreto Supremo 157-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto de Urgencia N° 006-2020, Decreto de Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital. Es decir, se trata de principios que ya forman parte de nuestro ordenamiento con la organicidad que corresponde, al formar parte del cuerpo normativo dedicado a la Transformación Digital (DU 006-2020 y Reglamento). Incluso, el articulado propuesto modifica o elimina términos importantes, cambiando el sentido y el contenido que esos principios tienen. Por ejemplo, en cuanto a la “sociedad digital”, que impulsa, entre otros,

⁵ Umoja Noble, Safiya (2018). *Algorithms of Oppression, How Search Engines Reinforce Racism*, New York University Press.

⁶ Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2021/09/artificial-intelligence-risks-privacy-demand-urgent-action-bachelet>

⁷ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/48/31. Disponible en: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F48%2F31&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

la seguridad, confianza e innovación digital, se ha suprimido la mención a la promoción del gobierno digital. Asimismo, y de manera preocupante, en lo relativo al principio de “gobernanza de Internet”, el Proyecto replica que se promueve el desarrollo y aplicación de principios y normas que determinen la evolución y uso de la Internet por parte del Estado, instituciones del sector privado y la sociedad civil, pero elimina el texto “desde sus respectivos roles **de manera igualitaria**”, algo que sí está señalado en el DS 157-2021-PCM.

Por otro lado, en este extremo, el Proyecto pierde de vista que, en noviembre de 2021, los Estados miembros de la UNESCO adoptaron el primer acuerdo mundial sobre la Ética de la IA. Se trata del primer instrumento normativo internacional que invita a los Estados a implementar medidas adecuadas para dar efecto a lo previsto en la Recomendación. Este documento recoge los siguientes principios, que no han sido tenidos en cuenta en el presente Proyecto:

- Proporcionalidad e inocuidad
- Seguridad y protección
- Equidad y no discriminación
- Sostenibilidad
- Derecho a la intimidad y protección de datos
- Transparencia y explicabilidad
- Supervisión y decisiones humanas
- Sensibilización y educación
- Responsabilidad y rendición de cuentas
- Gobernanza y colaboración adaptativas y de múltiples partes interesadas

En cuanto a las definiciones contenidas en el artículo 3, el Proyecto define la Inteligencia Artificial como una “tecnología emergente basada en algoritmos que son capaces de automatizar tareas, resolver problemas, preceder situaciones o comportamientos y mejorar sistemas, procesos y servicios en favor de las personas”. No obstante, consideramos que esta última frase añade una carga de valor, al estimar como una característica intrínseca de la IA el funcionar en favor de las personas. En la realidad, se trata de una herramienta que simplifica procesos, pero que también es particularmente sensible para el ejercicio de derechos humanos, como se ha visto en el apartado anterior, por lo que debería evitarse aseveraciones que invisibilicen dicha situación.

El artículo 4, por su parte, declara de interés nacional el desarrollo y uso de la inteligencia artificial, una disposición que, por su naturaleza, debería ser parte del objeto y/o finalidad del Proyecto (es decir, estar recogido en el artículo 1). Más allá de ello, resulta preocupante que se haga mención expresa a la posibilidad de que la IA “mejore” servicios públicos como la justicia, la seguridad ciudadana y la Defensa Nacional, al tratarse de áreas críticas y muy delicadas en las que los márgenes de error pueden ser devastadores, pero, además, criminalizadores, al estar guiados por potenciales sesgos.

Los artículos 5 y 6 están dedicados al rol de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, que sería la autoridad nacional en la materia, y a sus funciones. No obstante, la Secretaría ya cuenta con un rol rector y normatividad específica, a ser complementada por la

Presidencia del Consejo de Ministros mediante Decreto Supremo, por lo que no es necesario reglamentar funciones en el marco de este Proyecto.

En el artículo 7 se encarga a la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital que promueva el diseño de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial mediante comités de expertos. Sin embargo, esta es una tarea que la Secretaría ya ha iniciado, de modo que existe un primer borrador de la Estrategia (que, de hecho, es lo que ha sido utilizado por los autores del Proyecto casi en su totalidad para realizar la exposición de motivos, aunque fuera de contexto). Por ello, carece de sentido encargar una tarea que ya ha sido convocada y realizada.

Asimismo, respecto del artículo 8, relativo al Centro de Innovación Digital e Inteligencia Artificial, se trata de una entidad que ya ha sido creada (como el mismo Proyecto reconoce) por el DC 157-2021-PCM, el cual le otorga una función determinada que ya no es necesario reiterar en una nueva ley. En todo caso, el Congreso, en virtud de la Facultad de solicitar información a las entidades públicas que le otorga el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, podría requerir a la Secretaría que emita informe sobre el grado de implementación del Centro de Innovación Digital e Inteligencia Artificial.

Finalmente, nos preocupa que la exposición de motivos del presente Proyecto señale como experiencias de éxito a casos como el de la estrategia de IA implementada por la policía de la ciudad de Durham (Reino Unido) en 2018, sobre el cual está ampliamente documentados los altos niveles de sesgos con los que operaba. Los perjuicios de esta iniciativa fueron reportados por organizaciones locales de la sociedad civil, resultando en la pronta suspensión del proyecto. En general, la exposición de motivos consigna ejemplos que exceden a las potencialidades de la IA y a los límites dentro de los cuales debería ser utilizada.

3. Comentarios finales

Como se ha analizado en el presente documento, el Proyecto bajo comentario parte de una perspectiva errada (que la inteligencia artificial es, por definición, “favorable para las personas”), y hace uso de una técnica legislativa inadecuada (duplicar estrategias y disposiciones normativas ya existentes). Sumado a ello, no toma en cuenta experiencias fallidas en otras partes del mundo, en la que se han evidenciado la reproducción de sesgos en perjuicio de comunidades históricamente discriminadas.

Con estas preocupaciones en mente, recomendamos que tenga a bien recibir estos comentarios y los sume al debate en la Comisión sobre esta iniciativa, a fin de que no sea aprobada, de modo tal que se fortalezcan los debates parlamentarios de otros Proyectos con un mayor potencial para el país. Asimismo, sugerimos que se recojan los comentarios de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, ente rector en la materia.

Por todo ello, muy respetuosamente le sugerimos que pueda pronunciarse en contra del presente Proyecto. Del mismo modo, si es necesaria alguna precisión o mayores alcances, nos ponemos a su disposición para cualquier consulta sobre este Proyecto de Ley o sobre otras iniciativas que la Comisión requiera.

Sin más, le expresamos nuestros mejores deseos y mayor consideración.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lourdes Lucía León Pacheco'. The signature is highly stylized and cursive, with large loops and flourishes.

Lourdes Lucía León Pacheco
Coordinadora Legal
DNI: 72184852
Correo: lucia@hiperderecho.org

Asociación Civil Hiperderecho
Av. Benavides 1944, Piso 9
Miraflores, Lima 15074
RUC: 20551193099