



LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ERA DIGITAL

RESUMEN DE LOS RIESGOS PARA LOS DERECHOS HUMANOS QUE
ENTRAÑAN LAS TECNOLOGÍAS DIGITALES EN LOS SISTEMAS DE
PROTECCIÓN SOCIAL

Amnistía Internacional es un movimiento integrado por 10 millones de personas que activa el sentido de humanidad dentro de cada una de ellas y que hace campaña en favor de cambios que permitan que todo el mundo disfrute de sus derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo donde quienes están en el poder cumplen sus promesas, respetan el derecho internacional y rinden cuentas. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso, y nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos. Creemos que actuar movidos por la solidaridad y la compasión hacia nuestros semejantes en todo el mundo puede hacer mejorar nuestras sociedades.

© Amnesty International 2024

Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional), <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

Para más información, visiten la página Permisos de nuestro sitio web:

<https://www.amnesty.org/es/permissions/>

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está protegido por la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2024

por Amnesty International Ltd

Peter Benenson House, 1 Easton Street
London WC1X 0DW, Reino Unido

Índice: POL 40/7771/2024 Spanish

Idioma original: Inglés

amnesty.org



Fotografía de portada: Ilustración del sombrío interior de una fábrica. Unas pantallas rojas muestran listas de nombres marcados con "DENEGADO" a lo largo de una cinta transportadora que lleva a múltiples personas hacia una puerta oscura. Otra cinta transportadora se separa llevando a una sola persona bajo una pantalla única marcada con "APROBADO". © Simina Popescu

ÍNDICE

1. GLOSARIO	4
2. INTRODUCCIÓN	6
3. EL ESTADO DE BIENESTAR DIGITAL.....	7
4. “DATIFICACIÓN”: VIGILANCIA Y ERRORES	10
5. LA DISCRIMINACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES ALGORÍTMICA Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL.....	13
6. AUTOMATIZACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL.....	15
7. LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO.....	17
8. VIGILANCIA Y PRESENTACIÓN DE INFORMES EN EL ESTADO DE BIENESTAR DIGITAL.....	20
9. EL BANCO MUNDIAL Y LOS ESTADOS DE BIENESTAR DIGITAL	21
10. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES	23

1. GLOSARIO

TÉRMINO	DESCRIPCIÓN
ALGORITMO	Un algoritmo es un procedimiento utilizado para resolver un problema o efectuar un cálculo. Los algoritmos funcionan como una lista exacta de instrucciones que ejecutan paso a paso acciones específicas y que normalmente sirven para resolver problemas concretos o efectuar cálculos. Los algoritmos se utilizan como especificaciones para efectuar cálculos y procesar datos. Los sistemas algorítmicos son aplicaciones informáticas que realizan una o más tareas como la recopilación, combinación, depuración, ordenación, clasificación e inferencia de datos, así como tareas de selección, priorización, formulación de recomendaciones y toma de decisiones.
HUELLA ALGORÍTMICA	Tiene lugar cuando, tras la retirada de un sistema algorítmico, los efectos de su uso persisten mucho después de su interrupción.
INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA)	No existe una definición generalmente aceptada del término “inteligencia artificial” o “IA”. Una posibilidad es definir la IA como un sistema diseñado para llevar a cabo una tarea o proceso específico que “aprende mientras actúa”, ya sea mediante aprendizaje supervisado (sistema que es recompensado o corregido por un desarrollador hasta que aprende patrones con el tiempo) o con métodos más recientes de aprendizaje profundo (sistemas programados para un aprendizaje más sofisticado, siguiendo el modelo de los procesos del cerebro humano).
TOMA DE DECISIONES AUTOMATIZADA	Sistema de toma de decisiones algorítmica en el cual no participa ninguna persona. El sistema es el único responsable de tomar la decisión.
SESGO DE AUTOMATIZACIÓN	Fenómeno por el cual las personas tienden a confiar tanto en el sistema automatizado que ignoran otras fuentes de información, incluido su propio criterio, lo que puede dar lugar a que no se detecten o impugnen errores cometidos en la toma de decisiones automatizada.
SISTEMA DE CAJA NEGRA	Sistema algorítmico en el que se pueden ver las entradas y salidas pero se desconocen las operaciones internas.
PRUEBA DE MEDIOS	La prueba de medios se refiere a un régimen al que sólo pueden acogerse las personas cuyos ingresos y/o patrimonio están por debajo de cierto umbral, o aquellas sobre quienes se determina que están por debajo de cierto umbral mediante una comprobación de medios indirecta.
FOCALIZACIÓN EN LA POBREZA	La focalización en la pobreza es un método que utilizan habitualmente los Estados para intentar llegar a las personas que viven en los grupos de ingresos más bajos. En este caso, los ingresos o el patrimonio de una persona o un hogar se evalúan en relación con un umbral definido oficialmente y de ese modo se determina si las personas que las solicitan tienen derecho a determinadas prestaciones de la seguridad social.
COMPROBACIÓN DE MEDIOS INDIRECTA	La comprobación de medios indirecta es una forma de focalización en la pobreza en la que el derecho a beneficiarse de los programas de protección social se determina en función de las características de la unidad familiar que sirven como indicadores de riqueza, como la composición familiar, el tipo de alojamiento, la existencia de bienes como radios, televisores o frigoríficos, los activos productivos como las tierras de cultivo o el ganado, y el nivel de educación de los miembros de la familia. Las familias son

TÉRMINO	DESCRIPCIÓN
	clasificadas o reciben una puntuación a partir de estos datos, y las que cumplen los requisitos son consideradas aptas para recibir la ayuda.
PUNTUACIÓN DE RIESGO	Es el tratamiento semiautomatizado o totalmente automatizado de los datos con fines de evaluación estadística y/o modelización predictiva para identificar el riesgo de que se produzca determinado resultado, ya sea a nivel individual o comunitario, o específico de un acontecimiento o situación.
TOMA DE DECISIONES SEMIAUTOMATIZADA	Sistema de toma de decisiones algorítmica con la intervención de personas. Estos sistemas suelen utilizarse para seleccionar casos que después van a examinar personas, o para apoyar a personas en el proceso de toma de decisiones proporcionando información y/o posibles resultados.
ASISTENCIA SOCIAL	La asistencia social se refiere a las transferencias no contributivas en metálico o en especie y normalmente sólo está disponible para quienes se considera que viven en la pobreza o la pobreza extrema y las personas clasificadas como “vulnerables” en contextos particulares.
PROTECCIÓN SOCIAL	La protección social se refiere a un conjunto más amplio de programas contributivos (financiados mediante contribuciones realizadas por un individuo o en su nombre) y no contributivos (financiados a través de los sistemas tributarios nacionales). Los programas de protección social pueden incluir: i) seguros sociales, como el seguro de pensiones; ii) programas de empleo y trabajo, como la formación profesional, el subsidio de desempleo y la ayuda en la búsqueda de trabajo; y iii) asistencia social y prestaciones en efectivo para las personas en situación de pobreza.
REGISTRO SOCIAL	Los registros sociales son sistemas de información que apoyan el proceso de contacto, registro y evaluación de necesidades para determinar si un individuo o familia tiene derecho a beneficiarse de uno o más programas sociales.

2. INTRODUCCIÓN

El mundo se tambalea con una ola tras otra de crisis causadas por conflictos, la emergencia climática y la pandemia de COVID-19, entre otros factores. Estas crisis han causado cada vez más hambre, pérdida de puestos de trabajo, una inflación desorbitada y malestar creciente a escala mundial.¹

Ante estas múltiples crisis globales, ahora más que nunca es indispensable que haya sistemas sólidos de protección social para proteger a personas y comunidades frente a la inseguridad de los ingresos.² La inseguridad de los ingresos puede producirse en distintos momentos de la vida de una persona, por ejemplo en períodos de paro, enfermedad o permiso parental, en la vejez o por crisis económicas inesperadas. Es fundamental que existan medidas de protección social que respeten el derecho a la seguridad social para garantizar que todas las personas, especialmente las marginadas y las que corren riesgo de pobreza o ya viven en la pobreza, pueden hacer efectivo su derecho a un nivel de vida adecuado y otros derechos humanos relacionados, como el derecho a la alimentación y a una vivienda adecuada.³

Los Estados utilizan cada vez más tecnologías digitales en sus sistemas de protección social, por ejemplo, introduciendo la toma de decisiones automatizada o algorítmica, digitalizando los procesos de solicitud de asistencia social o creando bases de datos digitales para almacenar y procesar datos personales.

Aunque el objetivo declarado de estas iniciativas a menudo es que los gobiernos lleguen más eficazmente a las personas que necesitan ayuda social, la investigación llevada a cabo por Amnistía Internacional y otras entidades muestra que, cuando se introduce tecnología en un entorno de seguridad social ya inadecuado, puede servir para agravar y reforzar las deficiencias, la discriminación y la desigualdad que ya existen de formas que socavan gravemente los derechos humanos.⁴ La desigualdad causada por la introducción de tecnologías digitales es una amenaza creciente y muy grave para los derechos humanos.

Este documento examina algunas cuestiones claves en la tendencia mundial a la introducción de tecnologías digitales en los programas de protección social y pone de relieve la necesidad de mayor transparencia y salvaguardias de derechos humanos. Se basa en la labor de incidencia, campaña, investigación y litigio estratégico realizada por Amnistía Internacional en el ámbito de la protección social y las tecnologías digitales. El objetivo de este documento es ayudar a arrojar luz sobre esta amenaza emergente para los derechos humanos y ofrecer recomendaciones a las autoridades para mitigarla. La información contenida en él también ayudará a particulares, comunidades, sociedad civil y otros a estar más preparados para defender y proteger los derechos humanos.

¹Amnistía Internacional, *Precios al alza, protestas crecientes. Argumentos a favor de la protección social universal* (POL 40/6589/2023), 10 de mayo de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/pol40/6589/2023/es>

²La protección social se refiere a un conjunto más amplio de programas contributivos (financiados mediante contribuciones realizadas por un individuo o en su nombre) y no contributivos (financiados a través de los sistemas tributarios nacionales). Los programas de protección social pueden incluir: i) seguros sociales, como el seguro de pensiones; ii) programas de empleo y trabajo, como la formación profesional, el subsidio de desempleo y la ayuda en la búsqueda de trabajo; y iii) asistencia social y prestaciones en efectivo para las personas en situación de pobreza.

³ El derecho a un nivel de vida adecuado se articula en diversas normas de derechos humanos, entre ellas la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11). Entre los derechos humanos relacionados están el derecho a la alimentación y el derecho a la vivienda. Véanse también: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general nº 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, 12 de mayo de 1999, doc. ONU E/C.12/1999/5, y Observación general nº 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, (sexto periodo de sesiones, 1991), doc. ONU E/1992/23

⁴ Amnistía Internacional, *La trampa de la automatización. Pobreza y discriminación en el estado de bienestar de Serbia* (EUR 70/7443/2023), 4 de diciembre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur70/7443/2023/es/>, y *Xenophobic machines: discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal* (EUR 35/4686/2021), 25 de octubre de 2021, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur35/4686/2021/en>

3. EL ESTADO DE BIENESTAR DIGITAL

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El derecho a la seguridad social está reconocido y protegido por el derecho internacional de los derechos humanos. El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconocen el derecho de todas las personas a la seguridad social.⁵ Según el PIDESC, los Estados son responsables de garantizar que la ayuda social sea adecuada en términos de cantidad y duración para que todas las personas puedan ejercer su derecho a la protección y asistencia familiar, a un nivel de vida adecuado y a un acceso adecuado a la asistencia sanitaria.⁶

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha reconocido que el derecho a la seguridad social “es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana”⁷ y una condición previa esencial del derecho a un nivel de vida adecuado y a una alimentación adecuada, entre otros derechos.⁸ Los Estados tienen la obligación de garantizar “a todas las personas [...] un nivel mínimo indispensable de prestaciones”.⁹

Los Estados utilizan cada vez más las tecnologías digitales en sus sistemas de protección social. Aunque suelen presentar esta tendencia como solución neutral o tecnocrática para conseguir mayor cobertura, mejorar sistemas administrativos, detectar el fraude y reforzar la seguridad, numerosas investigaciones realizadas demuestran que la digitalización de la protección social conlleva múltiples riesgos para los derechos humanos y puede agravar la desigualdad.¹⁰

Por ejemplo, la investigación de Amnistía Internacional en Serbia concluyó que la introducción de la toma de decisiones semiautomatizada en el proceso de determinar quiénes tenían derecho a recibir protección social excluía de la asistencia a algunas de las personas más marginadas.¹¹ En Países Bajos, la organización descubrió que el uso de la toma de decisiones algorítmica en la detección de fraude tenía efectos discriminatorios debido al uso de la

⁵El derecho a la seguridad social está igualmente consagrado en el artículo 5.e.iv de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y en varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo, en particular el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima).

⁶Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 19, 4 de febrero de 2008, párr. 22; PIDCP, 1966, artículo 9; Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, artículo 22; Carta Social Europea (revisada), 1996, artículos 12, 23 y 30

⁷Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general nº 19. El derecho a la seguridad social, 8 de febrero de 2008, doc. ONU E/C.12/GC/19, párr. 1

⁸ El PIDESC establece en su artículo 11.1: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general nº 19. El derecho a la seguridad social, 8 de febrero de 2008, doc. ONU E/C.12/GC/19, párr. 28

⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general nº 19. El derecho a la seguridad social, 8 de febrero de 2008, doc. ONU E/C.12/GC/19, párr. 59

¹⁰ Relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza, Informe: La extrema pobreza y los derechos humanos, 11 de octubre de 2019, doc. ONU A/74/493; véanse también Virginia Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, St. Martin’s Press (2018), y Ruha Benjamin, *Race After Technology: Abolitionist Tools for the New Jim Code*, Polity (2019)

¹¹ Amnistía Internacional, *La trampa de la automatización. Pobreza y discriminación en el estado de bienestar de Serbia* (EUR 70/7443/2023), 4 de diciembre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur70/7443/2023/es/>

nacionalidad como factor de riesgo para cometer fraude.¹² En India, el sistema de identificación biométrica Aadhaar —que proporciona un número de identificación único a cada persona, sea nacional o residente, incluso si es menor de edad— se usa como forma de verificar y autenticar la información sobre la identidad en muchos servicios públicos, como las prestaciones de la seguridad social y las raciones alimentarias, entre otros. Los métodos empleados son totalmente digitalizados, y periodistas y profesionales de la investigación de la sociedad civil, entre otros, han documentado cómo han conducido a que muchas personas queden excluidas de una protección social vital.¹³

En Colombia, el sistema de información digital Sisbén, creado para gestionar la provisión de protección social, ha recibido numerosas críticas por su falta de transparencia y la imposibilidad de refutarlo y por la minimización e imprecisión de los datos utilizados para tomar decisiones, sobre todo respecto a las personas más marginadas.¹⁴ Y por último, en Australia se descubrió que el programa Robodebt, basado en la toma de decisiones automatizada para determinar el derecho a recibir prestaciones, en algunos casos había violado los derechos humanos de personas beneficiarias y exbeneficiarias al negar a personas que podían ser beneficiarias el acceso debido a fallos de diseño técnico, al cobrar deudas ilegalmente a particulares y al poner obstáculos a la transparencia y el acceso a un recurso efectivo.¹⁵ El gobierno australiano devolvió cientos de millones de dólares australianos en deudas cobradas ilegalmente y retiró reclamaciones de deudas falsas por valor de unos mil millones de dólares australianos.¹⁶

Aunque la tecnología empleada en el sector público se presente a menudo como objetiva e imparcial, es prácticamente imposible que sea neutral en términos de valores porque la sociedad en la que se introduce esa tecnología ya contiene discriminación social, política y estructural. Por tanto, la tecnología refleja inevitablemente los prejuicios y la visión del mundo de quienes la crean. La introducción de la tecnología en los sistemas de protección social puede tener consecuencias impredecibles e indeseadas para las personas. Estos efectos pueden variar ampliamente dependiendo de si estas personas ya son objeto de formas sistémicas y entrecruzadas de discriminación y marginación.¹⁷

Para identificar y mitigar todo posible sesgo, discriminación y perjuicio para los derechos humanos, gobiernos y responsables políticos deben conocer perfectamente tanto el contexto en el que tiene lugar el despliegue de estos sistemas como los desequilibrios de poder y las desigualdades existentes que tales sistemas pueden agravar.¹⁸ Como señalaba la relatora especial de la ONU sobre las formas contemporáneas de racismo, “los Estados deben abordar no solo el racismo y la intolerancia explícitos en el uso y diseño de las tecnologías digitales emergentes, sino también, y con la misma seriedad, las formas indirectas y estructurales de discriminación racial que se derivan del diseño y uso de dichas tecnologías”.¹⁹

¹² Amnistía Internacional, *Xenophobic machines: discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal* (EUR 35/4686/2021), 25 de octubre de 2021, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur35/4686/2021/en>

¹³ Véase Human Rights Watch, *India: Identification Project Threatens Rights*, 13 de enero de 2013, <https://www.hrw.org/news/2018/01/13/india-identification-project-threatens-rights>; Interventor y Auditor General de India, *Report of the Comptroller and Auditor General of India on Functioning of Unique Identification Authority of India*, 6 de abril de 2022, https://cag.gov.in/webroot/uploads/download_audit_report/2021/24%20of%202021_UIDAI-0624d8136a02d72.65885742.pdf; Comité Permanente de Financiación, *The National Identification Authority Of India Bill, 2010 Forty-Second Report*, diciembre de 2011, https://uidai.gov.in/images/report_of_the_departmental_standing_committee_on_finance_on_the_bill_13012017.pdf

¹⁴ Véanse: DeJusticia, “El Programa Ingreso Solidario estaría excluyendo a mujeres en condiciones críticas de pobreza”, 22 de octubre de 2020, <https://www.dejusticia.org/el-programa-ingreso-solidario-estaria-excluyendo-a-mujeres-en-condiciones-criticas-de-pobreza/>; Fundación Karisma, “¡No pueden ser tantos pobres! La exclusión de personas beneficiarias del Sisbén a través de analítica de datos”, 20 de febrero de 2020, <https://web.karisma.org.co/no-pueden-ser-tantos-pobres-la-exclusion-de-personas-beneficiarias-del-sisben-a-traves-de-analitica-de-datos/>; Joan López, *Experimentando con la pobreza: El Sisbén y los proyectos de analítica de datos en Colombia*, Fundación Karisma (2020), <https://web.karisma.org.co/wp-content/uploads/download-managerfiles/Experimentando%20con%20la%20pobreza.pdf>

¹⁵ Red-DESC, Legal Opinion on International and Comparative Human Rights Law Concerning the Matter of the Social Card Law Pending before the Constitutional Court of Serbia, http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/5435_file1_social-cards-legal-opinion--final-english-pub.pdf

¹⁶ Gordon Legal, *Robodebt Class Action Settlement*, <https://gordonlegal.com.au/robodebt-class-action/>

¹⁷ Amnistía Internacional, *Digitally Divided: Technology, inequality and human rights* (POL 40/7108/2023), 2 de octubre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/pol40/7108/2023/en/>

¹⁸ Amnistía Internacional, *Digitally Divided: Technology, inequality and human rights* (POL 40/7108/2023), 2 de octubre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/pol40/7108/2023/en/>

¹⁹ Relator especial de la ONU sobre las formas contemporáneas de racismo. Informe: *La discriminación racial y las tecnologías digitales emergentes: un análisis de los derechos humanos*, párr. 48, 18 de junio de 2020, doc. ONU A/74/493, párr. 5.

Las tecnologías digitales a menudo se desarrollan e introducen en el sector público sin una participación significativa de las personas que van a interactuar con los nuevos sistemas. El resultado es que no siempre están adaptadas a las necesidades y realidades de grupos específicos y pueden convertirse en barreras para que la gente pueda ejercer sus derechos. Para mitigar los posibles daños a los derechos humanos causados por la tecnología, y para desarrollar una tecnología que funcione dentro de las complejas realidades sociales existentes, los Estados deben incorporar perspectivas y conocimientos diversos y representativos en todas las fases de planificación, desarrollo y despliegue de estos sistemas.

Obligar a las personas a utilizar servicios digitalizados para acceder a la protección social puede representar un obstáculo más para el ejercicio de sus derechos. Este es especialmente el caso de: las personas con niveles más bajos de alfabetización o de conocimientos digitales; las personas con acceso limitado a Internet; las personas con una discapacidad que implica necesidades concretas de accesibilidad que no se tienen en cuenta en el diseño y despliegue de los sistemas; las personas en situación de pobreza para quienes el coste de los dispositivos de datos o de acceso —como teléfonos inteligentes u ordenadores— puede representar un obstáculo; y las personas que carecen de los documentos oficiales y trámites necesarios para interactuar con estos sistemas.

Aunque un sistema digitalizado sea retirado del sector público al resultar ineficaz o discriminatorio, aún puede dejar rastro en las instituciones y en la vida de la gente. Es lo que habitualmente se denomina “huella algorítmica” y tiene lugar cuando, tras la retirada de un sistema algorítmico, los efectos de su uso persisten mucho después de su interrupción.²⁰

Por último, el despliegue de las tecnologías digitales no puede separarse del aumento de las medidas de austeridad adoptadas por los Estados. El entonces relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos Philip Alston concluía que “la digitalización de los sistemas de asistencia social ha ido acompañada a menudo de grandes reducciones del presupuesto para asistencia social, la disminución del número de beneficiarios, la eliminación de algunos servicios, la introducción de condiciones exigentes e invasivas, el objetivo de lograr modificaciones en el comportamiento, la imposición de regímenes de sanciones más estrictos y el total desvanecimiento de la idea tradicional de que el Estado debe rendir cuentas ante la ciudadanía”.²¹

²⁰Upol Ehsan, Ranjit Singh, Jacob Metcalf y Mark Riedl, The Algorithmic Imprint. Proceedings of the 2022 Association for Computing Machinery (ACM) Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (FAccT '22), 20 de junio de 2022, <https://doi.org/10.1145/3531146.3533186>, pp. 1305-1307

²¹ Relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza, Informe: La extrema pobreza y los derechos humanos, 11 de octubre de 2019, doc. ONU A/74/493, párr. 5

4. “DATIFICACIÓN”: VIGILANCIA Y ERRORES

DERECHOS HUMANOS, DATOS Y EL DERECHO A LA PRIVACIDAD

Los principios de la protección de datos emanan de las normas internacionales de derechos humanos relativas a la privacidad, a la información y la participación pública, al debido proceso y a un recurso efectivo.²² La protección de datos puede definirse como el conjunto de salvaguardias concebidas para proteger la información personal “recopilada, procesada y almacenada por medios ‘automatizados’ o dirigida a formar parte de un sistema de archivo”.²³

El derecho a la privacidad está protegido por disposiciones de instrumentos de derechos humanos internacionales, incluidos el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que establecen que nadie será objeto de “injerencias arbitrarias o ilegales” en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, y que este principio debe ser protegido por ley.²⁴ El derecho a la privacidad también está cubierto por disposiciones de tratados internacionales que protegen los derechos de grupos específicos, como el artículo 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el artículo 22 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo, existen disposiciones que protegen el derecho a la privacidad en instrumentos regionales de derechos humanos, entre ellas el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Tanto el PIDCP como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconocen que la protección de datos es un componente básico del derecho a la privacidad.²⁵ La alta comisionada de la ONU para los derechos humanos concluyó que el derecho a la privacidad “desempeña un papel fundamental en el equilibrio de poder entre el Estado y el individuo y es un derecho fundamental para una sociedad democrática. Su importancia para el goce y el ejercicio de los derechos humanos dentro y fuera de Internet en un mundo cada vez más centrado en los datos no deja de aumentar”.²⁶ Toda intromisión del Estado en el derecho a la privacidad debe ser legítima, necesaria y proporcionada.²⁷

La “datificación” de la vida de las personas, que consiste en recopilar cantidades inmensas de datos personales, es un rasgo común a muchos Estados de bienestar digital (Estados que han digitalizado la protección social). Como señaló el relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, este proceso conlleva un

²² Red-DESC, Legal Opinion on International and Comparative Human Rights Law Concerning the Matter of the Social Card Law Pending before the Constitutional Court of Serbia, http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/5435_file1_social-cards-legal-opinion--final-english-pub.pdf

²³ Privacy International, *101: Data Protection*, 12 de octubre de 2017, <https://privacyinternational.org/explainer/41/101-data-protection>

²⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 17

²⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 17; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 22

²⁶ OACNUDH, El derecho a la privacidad en la era digital. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 13 de septiembre de 2021, doc. ONU A/HRC/48/31, párr. 6

²⁷ Supervisor europeo de Protección de Datos, EDPS Guidelines on assessing the proportionality of measures that limit the fundamental rights to privacy and to the protection of personal data, 19 de diciembre de 2019, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-12-19_edps_proportionality_guidelines_en.pdf

grave riesgo de que la persona deba renunciar en la práctica a su derecho a la privacidad y a la protección de datos para acceder a otros derechos humanos.²⁸

Utilizar cantidades masivas de datos para determinar si las personas tienen derecho a recibir ayuda del Estado no es nuevo, ya que las herramientas que utilizan actualmente los Estados de bienestar digital tienen sus predecesores analógicos. Lo que sí es nuevo es la escala y amplitud de los datos empleados y la velocidad con que se procesan, y esto puede tener consecuencias no deseadas y acarrear peligros para los derechos humanos.

Las personas marginadas se enfrentan a menudo a niveles superiores de recopilación y análisis de datos por el Estado y, de hecho, “sus datos sirven para reforzar su situación de marginación cuando se utilizan para considerarlas sospechosas y dignas de mayor escrutinio”.²⁹ La vigilancia del bienestar puede definirse como el uso de estos medios para vigilar y dar seguimiento a personas solicitantes y receptoras de protección social. Los regímenes de protección social que introducen una “prueba de medios” para determinar si la persona tiene derecho a recibir asistencia social son especialmente proclives a la vigilancia del acceso a prestaciones sociales.³⁰ La vigilancia digital del bienestar, que es la vigilancia de la protección social con apoyo tecnológico, a menudo puede agravar la discriminación de personas y comunidades que ya eran habitualmente sometidas a un intenso escrutinio antes de la introducción de estos nuevos sistemas.³¹ También puede dar lugar a que algunas personas eviten el acceso a los servicios por temor a que sus datos sean utilizados en su contra.³²

Los tipos de datos que se utilizan, la forma de recopilarlos y cómo se analizan no son decisiones neutrales y pueden tener efectos importantes para los derechos humanos. Dado que la decisión sobre si una persona tiene derecho a la ayuda suele tomarse en función de los datos, es fundamental que éstos estén actualizados y reflejen con exactitud la vida y las condiciones de vida de esa persona. Sin embargo, esto es muy difícil de garantizar en el caso de las personas marginadas.³³ Y es porque éstas pueden encontrar barreras adicionales para disponer de registros actualizados. Pueden ser personas sin hogar o que viven en asentamientos informales y no disponen de una dirección reconocida para registrarse ante las autoridades o para recibir correspondencia, o personas que tienen problemas de alfabetización que dificultan la cumplimentación de formularios o con empleos precarios o informales que no proporcionan ingresos regulares ni pruebas precisas de sus ingresos.

Hay muchos casos en los que se han utilizado datos erróneos para determinar si la persona tenía derecho recibir una protección social vital, y a consecuencia de ellos se le ha denegado la protección social. Por ejemplo, Amnistía Internacional documentó casos en Serbia en que los servicios sociales habían comunicado a la persona que existían fondos u otros bienes a su nombre que le impedían recibir ayudas, a pesar de que no era el caso.³⁴ La obligación de demostrar que sí tenía derecho a recibir la ayuda recaía en la propia persona, que en muchos casos dependía de la asistencia letrada gratuita que le brindaba una organización de derechos humanos de la sociedad civil local para impugnar la decisión errónea. Sin acceso a los fondos de protección social, estas familias tenían serias dificultades para cubrir incluso sus necesidades básicas. En India, el personal investigador descubrió que un sistema algorítmico defectuoso utilizado para determinar el derecho a percibir un subsidio declaraba erróneamente fallecidas a personas mayores de 60 años o con ingresos bajos. Las personas declaradas fallecidas erróneamente quedaban excluidas de la ayuda y tenían que pasar por un arduo proceso para demostrar que seguían vivas y tenían

²⁸ Relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Informe: *La extrema pobreza y los derechos humanos*, 11 de octubre de 2019, doc. ONU A/74/493, párr. 64

²⁹ Virginia Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, p. 7.

³⁰ Véanse Robyn Powell, “Under the Watchful Eye of All: Disabled Parents and the Family Policing System’s Web of Surveillance”, 23 de agosto de 2023, 112 *California Law Review* (próximo a publicarse), <https://ssrn.com/abstract=4555846> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4555846>, y Mike Zajko, “Automated Government Benefits and Welfare Surveillance”, <https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-andsociety/article/view/16107/10897>

³¹ Amnistía Internacional, *La trampa de la automatización. Pobreza y discriminación en el estado de bienestar de Serbia* (EUR 70/7443/2023), 4 de diciembre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur70/7443/2023/es/>; véase también Robyn Powell, “Under the Watchful Eye of All: Disabled Parents and the Family Policing System’s Web of Surveillance”, 23 de agosto de 2023, 112 *California Law Review* (próximo a publicarse), <https://ssrn.com/abstract=4555846> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4555846>

³² Véase Sarah Brayne, “Surveillance and System Avoidance: Criminal Justice Contact and Institutional Attachment”, 4 de abril de 2014, *American Sociological Review*, 79(3), 367-391. <https://doi.org/10.1177/0003122414530398>

³³ Red-DESC, *Posición colectiva: Datos para los derechos económicos, sociales y culturales*, 28 de abril de 2022, https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Red_DESC_Posicio%CC%81n%20colectiva%20sobre%20datos%20para%20DESC_2022_ESP.pdf, y *Legal Opinion on International and Comparative Human Rights Law Concerning the Matter of the Social Card Law Pending before the Constitutional Court of Serbia*, http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/5435_file1_social-cards-legal-opinion--final-english-pub.pdf

³⁴ Amnistía Internacional, *La trampa de la automatización. Pobreza y discriminación en el estado de bienestar de Serbia* (EUR 70/7443/2023), 4 de diciembre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur70/7443/2023/es/>

derecho a la prestación.³⁵ En Jordania, la investigación de Human Rights Watch sobre el programa “Takaful”, centrado en la pobreza y financiado por el Banco Mundial, concluyó que la persona no siempre podía presentar datos precisos para su uso por el sistema de toma de decisiones algorítmica que determinaba si esa persona tenía derecho a asistencia. Esto obligaba a la gente a “describir sus problemas en función del cálculo de necesidad del algoritmo”, lo que restaba precisión a la actuación contra la pobreza y socavaba los fines declarados de desarrollar un sistema digitalizado para identificar con exactitud a las personas más necesitadas de ayuda en un contexto de aprovechamiento máximo de unos recursos limitados. ³⁶

³⁵ Kumar Sambhav, Divij Joshi y Tapasya, 25 de enero de 2024, “In India, an algorithm declares them dead; they have to prove they’re alive”, *AI Yazira*,

³⁶ Human Rights Watch, *Automated Neglect: How The World Bank’s Push to Allocate Cash Assistance Using Algorithms Threatens Rights*, 13 de junio de 2023, <https://www.hrw.org/report/2023/06/13/automated-neglect/how-world-banks-push-allocate-cash-assistance-using-algorithms>

5. LA DISCRIMINACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES ALGORÍTMICA Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Un sistema algorítmico utiliza un conjunto de instrucciones o reglas matemáticas que calculan una respuesta a un problema o pregunta. No existe una definición generalmente aceptada del término “inteligencia artificial” o “IA”. Una posibilidad es definir la IA como un sistema diseñado para llevar a cabo una tarea o proceso específico que “aprende mientras actúa”, ya sea mediante aprendizaje supervisado (un sistema que es recompensado o corregido por un desarrollador hasta que aprende patrones con el tiempo) o con métodos más recientes de aprendizaje profundo (sistemas programados para un aprendizaje más sofisticado, siguiendo el modelo de los procesos del cerebro humano).

Según informaba la relatora especial de la ONU sobre las formas contemporáneas de racismo E. Tendayi Achiume, un grave peligro que entrañan los algoritmos es que “reproducen los sesgos incorporados en los conjuntos de datos a gran escala capaces de imitar y reproducir los sesgos implícitos de los humanos”.³⁷ La relatora especial también concluía que las “tecnologías de clasificación que diferencian, jerarquizan y categorizan” son en esencia “sistemas de discriminación”.³⁸

En 2021, al investigar la detección de fraude en el pago de las prestaciones para el cuidado infantil en Países Bajos, Amnistía Internacional concluyó que uno de los “factores de riesgo” aplicados por el sistema algorítmico era si la persona solicitante tenía la nacionalidad neerlandesa. Las personas que no tenían esta nacionalidad recibían mayor puntuación de riesgo, lo que significaba que tenían más probabilidades de que les retiraran el subsidio y las investigaran por fraude.³⁹ Esto sumió a muchas familias en graves problemas económicos, como deudas y quiebras. Muchas personas fueron desalojadas de sus casas al no poder seguir pagando el alquiler. Algunas también manifestaron que sufrían estrés grave, lo que afectaba a su salud mental. Finalmente, el gobierno neerlandés suspendió el uso del sistema algorítmico que estaba detrás de la detección discriminatoria de fraude y adoptó un plan para indemnizar a las personas afectadas con una cantidad fija con independencia de sus evaluaciones personalizadas. El uso de la nacionalidad como “factor de riesgo” también es un reflejo de la discriminatoria suposición, por parte de quien diseña, desarrolla y/o utiliza el sistema, de que las personas de ciertas nacionalidades son más propensas que otras a cometer fraude o delitos.

³⁷ Informe de la Relatora Especial de la ONU sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 18 de junio de 2020, doc. ONU A/HRC/44/57, párr. 7

³⁸ Informe de la Relatora Especial de la ONU sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 18 de junio de 2020, doc. ONU A/HRC/44/57, párr. 7

³⁹ Amnistía Internacional, *Xenophobic machines: discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal* (EUR 35/4686/2021), 25 de octubre de 2021, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur35/4686/2021/en>



Ilustración en la que una gran pantalla de ordenador en rojo donde se lee “DENEGADO” ocupa el estrado del juez con un mazo delante. Debajo del estrado, vistas desde atrás, tres personas abrazadas miran hacia la pantalla. © Simina Popescu

6. AUTOMATIZACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL

La automatización se refiere a un conjunto predeterminado de instrucciones o tareas ejecutadas por una máquina o una aplicación tecnológica. Se utiliza a menudo para agilizar procesos y tareas de apoyo a la persona responsable de la toma de decisiones y puede incluir la obtención de datos de otras bases de datos y la realización de cálculos básicos. En el contexto de la protección social, algunos sistemas se basan en procesos completamente automatizados de toma de decisiones, por ejemplo para determinar quiénes tienen derecho a recibir protección social; por tanto, ninguna persona participa en la toma de decisiones, sólo es responsabilidad del sistema.⁴⁰ En otros sistemas, la toma de decisiones es semiautomatizada, es decir, intervienen personas de algún modo en la toma de decisiones, normalmente examinando los casos seleccionados por el sistema. Los sistemas de toma de decisiones semiautomatizada también pueden asistir a la persona responsable proporcionando información y/o posibles resultados.⁴¹ Estos sistemas implican a menudo soluciones basadas en el uso intensivo de datos, como la creación de registros sociales que recopilan y analizan cantidades ingentes de información sobre las personas para determinar si tienen derecho a asistencia social.

Aunque se presenta como una medida para mejorar la gobernanza y el acceso a prestaciones, la introducción de la automatización en la protección social a menudo va acompañada de unos presupuestos reducidos y de la eliminación de algunos servicios, lo que conduce a una reducción del número de personas receptoras y afecta de forma desproporcionada a mujeres, minorías raciales y étnicas y personas con discapacidad.⁴²

Incluso aunque la persona tenga un papel preponderante en el sistema y pueda verificar el resultado de la toma de decisiones automatizada, existe el riesgo de haya graves defectos en el proceso decisorio. Por ejemplo, el sesgo de automatización es una amenaza preocupante para la independencia de la toma de decisiones humana en cualquier proceso que implique automatización. El sesgo de automatización es el fenómeno por el cual las personas tienden a confiar tanto en el sistema automatizado que ignoran otras fuentes de información, incluido su propio criterio, lo que puede dar lugar a que no se detecten o impugnen errores cometidos en la toma de decisiones automatizada.⁴³

En marzo de 2022, las autoridades serbias introdujeron el registro de la tarjeta social en el sistema de asistencia social. El registro de la tarjeta social es un sistema integral de información centralizada que utiliza la automatización para consolidar los datos personales —y otros datos de quienes solicitan y reciben asistencia social— procedentes de un conjunto diverso de bases de datos oficiales del gobierno. Además de la agregación de datos, el registro introduce la toma de decisiones semiautomatizada en la evaluación de la elegibilidad para recibir asistencia social y señala los casos que requieren la revisión de asistentes sociales.

Según las conclusiones de la investigación llevada a cabo por Amnistía Internacional sobre el registro de la tarjeta social en 2023, la introducción de un sistema semiautomatizado de toma de decisiones se produjo en el contexto de un sistema de seguridad social ya viciado y una discriminación estructural más amplia, y sirvió para agravar aún más las dificultades que encontraban algunos de los miembros más marginados de la sociedad, como las comunidades romaníes y las personas con discapacidad. Lagunas de las personas entrevistadas por Amnistía Internacional contaron que las decisiones sobre si tenían derecho a recibir asistencia social se tomaban en función

⁴⁰ Véase, por ejemplo, Algorithm Watch, *Automating Society Report 2020*, octubre de 2020, <https://automatingsociety.algorithmwatch.org>

⁴¹ Amnistía Internacional, *Xenophobic machines: discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal* (EUR 35/4686/2021), 25 de octubre de 2021, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur35/4686/2021/en> Amnistía Internacional, *La trampa de la automatización. Pobreza y discriminación en el estado de bienestar de Serbia* (EUR 70/7443/2023), 4 de diciembre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur70/7443/2023/es/>

⁴² Human Rights Watch, *How the EU's Flawed Artificial Intelligence Regulation Endangers the Social Safety Net: Questions and Answers*, 10 de noviembre de 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/11/10/how-eus-flawed-artificial-intelligence-regulation-endangers-social-safety-net>

⁴³ Saar Alon-Barkat y Madalina Busuioc. "Human-AI Interactions in Public Sector Decision Making: 'Automation Bias' and 'Selective Adherence' to Algorithmic Advice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 33, Nº 1, enero de 2023, <https://doi.org/10.1093/jopart/muac007>, pp. 153-169 Véase también Algorithm Watch, *Poland: Government to scrap controversial unemployment scoring system*, 16 de abril de 2019, <https://algorithmwatch.org/en/poland-government-to-scrap-controversial-unemployment-scoring-system/>

de datos erróneos, inexactos o desfasados, lo que les privaba de ayudas económicas y de otro tipo de las que dependían para acceder a medicación o alimentación para ellas y sus familias.⁴⁴

La investigación también planteó importantes motivos de preocupación respecto a la independencia del personal de servicios sociales a la hora de tomar decisiones y cómo podía afectarle el sesgo de automatización. Aunque el registro de la tarjeta social no tomaba decisiones sobre la elegibilidad para recibir asistencia social, algunas de las personas beneficiarias entrevistadas por Amnistía Internacional afirmaron que el personal de servicios sociales atribuía las decisiones al “nuevo sistema” e insistía en que no podía contradecir ni anular las notificaciones que apuntaban a lo que, según su experiencia, era claramente un error. Según se indica en las entrevistas, la respuesta más frecuente de los trabajadores y trabajadoras sociales probablemente era: “No puedo hacer nada, es el nuevo sistema de Belgrado el que decide”.⁴⁵ Hubo asistentes sociales que aseguraron a Amnistía Internacional que no podía anular las notificaciones porque técnicamente no era posible.⁴⁶ Otros dijeron que eran reacios a contradecir las notificaciones por temor a ser sancionados por ejercer su criterio, dado que el Ministerio de Trabajo ya tenía capacidad técnica para supervisar todas las actividades en los centros de trabajo social.

⁴⁴ Amnistía Internacional, *La trampa de la automatización. Pobreza y discriminación en el estado de bienestar de Serbia* (EUR 70/7443/2023), 4 de diciembre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur70/7443/2023/es/>

⁴⁵ Amnistía Internacional, *La trampa de la automatización. Pobreza y discriminación en el estado de bienestar de Serbia* (EUR 70/7443/2023), 4 de diciembre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur70/7443/2023/es/>

⁴⁶ Amnistía Internacional, *La trampa de la automatización. Pobreza y discriminación en el estado de bienestar de Serbia* (EUR 70/7443/2023), 4 de diciembre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur70/7443/2023/es/>

7. LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO

EL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO

El derecho y las normas internacionales de derechos humanos contienen disposiciones que garantizan el derecho a un recurso efectivo, así como el derecho al debido proceso y a obtener una reparación adecuada.⁴⁷ La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “[t]oda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales”.⁴⁸

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que “las personas individuales o los grupos agravados han de disponer de medios adecuados de reparación” y que “se han de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad de los gobiernos”.⁴⁹

Para que sean efectivas, todas las vías de recurso deben ser accesibles, asequibles y rápidas para las personas que sufren el daño. El organismo encargado de las reparaciones debería adoptar las medidas necesarias para reparar los daños concretos causados a la persona, lo que puede incluir indemnización, rehabilitación y garantías de no repetición jurídicamente vinculantes.

La transparencia es un principio fundamental de la gobernanza y debería ser el eje de la creación e implementación de políticas del sector público, incluso en los casos relativos al acceso a servicios públicos como la protección social, y en todos los casos de automatización o procesos basados en datos que utilicen datos sensibles. Para respetar el principio de transparencia, los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho general de acceso a la información que obra en poder de organismos públicos y crear mecanismos que capaciten a las personas para solicitar información y acceder a ella.

El derecho a un recurso es especialmente importante cuando se trata de las tecnologías digitales introducidas en el sector público. Las principales amenazas para el derecho a un recurso suelen estar relacionadas con el hecho de que algunos Estados deciden utilizar estos sistemas de forma opaca, lo que significa que normalmente no se revelan los pasos dados o los datos empleados para tomar determinada decisión y, en algunos casos, que ni siquiera se informa a

⁴⁷ El derecho y las normas internacionales de derechos humanos contienen disposiciones que garantizan el derecho a un recurso efectivo, así como el derecho al debido proceso y a obtener una reparación adecuada. Son, entre otras: el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950); el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; el artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el artículo 14 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; el artículo 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 7.1.a de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; los artículos 12 y 23 de la Carta Árabe de Derechos Humanos; y Asamblea General de las Naciones Unidas, Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, doc. ONU A/RES/60/147, 21 de marzo de 2006. Véanse también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), Observación general 9: La aplicación interna del Pacto, 3 de diciembre de 1998, doc. ONU E/C.12/1998/24, y Observación general 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9), 4 de febrero de 2008, doc. ONU E/C.12/GC/19

⁴⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), artículo 8

⁴⁹ CESCR, Observación general 9: La aplicación interna del Pacto, 3 de diciembre de 1998, doc. ONU: E/C.12/1998/24, párr. 2

la persona de que se están usando tecnologías digitales en relación con su caso. Esta falta de transparencia es aún más preocupante en el caso de los sistemas de “caja negra”, que son sistemas algorítmicos en los que se pueden ver las entradas y salidas pero se desconocen las operaciones internas.

Existen varias razones para que los Estados nieguen el acceso a los detalles del funcionamiento de un sistema. En Serbia, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo esgrimió motivos de preocupación sobre los derechos de propiedad intelectual para denegar a Amnistía Internacional sus solicitudes de acceso a información sobre el registro de la tarjeta social y para rechazar las solicitudes basadas en la libertad de información presentadas por organizaciones de la sociedad civil.⁵⁰ Sin embargo, los derechos de propiedad intelectual o los secretos comerciales no deben anteponerse a una transparencia significativa sobre las repercusiones de los sistemas automatizados en los derechos humanos, que afectan a la vida y los medios de subsistencia de las personas.⁵¹

La opacidad impide conocer bien el funcionamiento de estos sistemas, y todavía más impugnar las decisiones resultantes. Los Estados tienen la obligación de garantizar que todo uso de la tecnología se comunica claramente a los titulares de derechos y que existe la transparencia necesaria para que los resultados de la tecnología y del proceso de toma de decisiones sean visibles e interpretables.⁵² La interpretabilidad se refiere a que las personas puedan entender con facilidad las funciones y los resultados de la tecnología. Por último, los Estados tienen obligaciones relativas al derecho a un recurso y, por tanto, deben “establecer vías accesibles y prácticas de resarcimiento y reparación cuando hay efectos adversos para los derechos humanos”.⁵³

En sus investigaciones sobre la toma de decisiones semiautomatizada en Serbia y sobre la toma de decisiones algorítmica en Países Bajos, Amnistía Internacional concluyó que, en ambos contextos, las personas marcadas para investigación o excluidas de la ayuda se encontraban con una falta de transparencia sobre el proceso decisivo y los datos empleados para tomar la decisión. Esto constituía una barrera importante para quienes recurrían las decisiones y hacia recaer la carga de la prueba en las comunidades afectadas y las ONG que defendían sus derechos.⁵⁴ En Jordania, Human Rights Watch concluyó que muchas personas no sabían que podían recurrir las decisiones adoptadas sobre su elegibilidad para beneficiarse del programa de asistencia social llamado Takaful.⁵⁵ El relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos planteó motivos de preocupación en cuanto a que, en el contexto de un Estado de bienestar digital, “el modo en que se enmarcan y comunican las decisiones puede deshumanizarse y no dar margen a que se cuestionen o se aclaren de forma significativa”.⁵⁶

⁵⁰ Amnistía Internacional, *La trampa de la automatización. Pobreza y discriminación en el estado de bienestar de Serbia* (EUR 70/7443/2023), 4 de diciembre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur70/7443/2023/es/>

⁵¹ Véase Consejo de Europa, *Human rights by design. Future-proofing human rights protection in the era of AI*, mayo de 2023, <https://rm.coe.int/follow-up-recommendation-on-the-2019-report-human-rights-by-design-fut/1680ab2279>; Relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza, Informe: *La extrema pobreza y los derechos humanos*, 11 de octubre de 2019, doc. ONU A/74/493

⁵² Véase Consejo de Europa, *Human rights by design. Future-proofing human rights protection in the era of AI*, mayo de 2023, <https://rm.coe.int/follow-up-recommendation-on-the-2019-report-human-rights-by-design-fut/1680ab2279>;

⁵³ Amnistía Internacional, *Xenophobic machines: discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal* (EUR 35/4686/2021), 25 de octubre de 2021, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur35/4686/2021/en>, p. 37

⁵⁴ Amnistía Internacional, *La trampa de la automatización. Pobreza y discriminación en el estado de bienestar de Serbia* (EUR 70/7443/2023), 4 de diciembre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur70/7443/2023/es/>, y *Xenophobic machines: discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal* (EUR 35/4686/2021), 25 de octubre de 2021, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur35/4686/2021/en>

⁵⁵ Human Rights Watch, *Automated Neglect: How The World Bank's Push to Allocate Cash Assistance Using Algorithms Threatens Rights*, 13 de junio de 2023, <https://www.hrw.org/report/2023/06/13/automated-neglect/how-world-banks-push-allocate-cash-assistance-using-algorithms>

⁵⁶ Relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza, Informe: *La extrema pobreza y los derechos humanos*, doc. ONU A/74/493, párr. 55

LA EXPERIENCIA DE BOGDAN EN EL ACCESO A LA ASISTENCIA SOCIAL EN SERBIA



Ilustración de la silueta oscura de un hombre medio sepultado por el interminable papeleo en forma de rollo que rodea su torso, recortada sobre un fondo de líneas de código informático. © Simina Popescu

En marzo de 2023, Bogdan intentó renovar la asistencia social de la que dependían él y su familia, con cuatro hijos de corta edad. En lugar de ofrecerle la ayuda que tan desesperadamente necesitaban, la respuesta de los servicios sociales fue que tenía “demasiado dinero” en su cuenta bancaria.

“Era absurdo. Ni siquiera tengo cuenta bancaria, y 90.000 dinares serbios (770 euros) es una cantidad enorme de dinero”, dijo. “Intenté informarme en el Centro de Trabajo Social sobre esa cuenta bancaria, pero no fueron capaces de responderme. Dijeron que era asunto mío conseguir la documentación que confirmara que la información no era correcta.”

Cuando Amnistía Internacional lo entrevistó, Bogdan estaba intentando reunir pruebas de que no tenía una cuenta bancaria ni los fondos que figuraban a su nombre para poder volver a solicitar asistencia social, sin la cual su familia se veía sumida en una profunda crisis. “Siempre hemos vivido modestamente y sin lujos, pero ahora ni siquiera podemos comprar comida”, dijo Bogdan a Amnistía Internacional.⁵⁷

Bogdan es una de las posiblemente miles de personas que se quedaron sin asistencia social tras la entrada en vigor, en marzo de 2022, de la Ley de la Tarjeta Social, que introdujo la automatización en el proceso de determinación del derecho de las personas a diversos programas de asistencia social.

⁵⁷ Amnistía Internacional, *La trampa de la automatización. Pobreza y discriminación en el estado de bienestar de Serbia* (EUR 70/7443/2023), 4 de diciembre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur70/7443/2023/es/>

8. VIGILANCIA Y PRESENTACIÓN DE INFORMES EN EL ESTADO DE BIENESTAR DIGITAL

Unas salvaguardias de derechos humanos adecuadas y firmes son fundamentales para prevenir daños a los derechos humanos derivados de la introducción de estas tecnologías en el sector público. Esto incluye la necesidad de que las autoridades y otros responsables políticos lleven a cabo una evaluación completa de los riesgos para los derechos humanos antes de desplegar un sistema nuevo. Además, deben hacer un seguimiento constante que garantice que la implementación del sistema no causa daños en toda su duración y adoptar medidas especiales frente a la discriminación.

Asimismo deben existir requisitos adecuados en materia de vigilancia y presentación de informes que deberán cumplir las empresas privadas contratadas para diseñar o manejar estas herramientas. Es imprescindible que no se despliegue un sistema si en las primeras fases de su diseño y conceptualización se descubre que puede causar daños a los derechos humanos o dar resultados discriminatorios, y que se suspenda el uso de un sistema si se descubre que discrimina o causa daños a los derechos humanos una vez implementado.

La antigua relatora especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos recomendaba introducir mecanismos inclusivos en los procesos de recopilación y control de datos que tengan en cuenta las “asimetrías de poder” entre titulares de derechos y titulares de obligaciones.⁵⁸ Sin estos mecanismos, quienes tengan menos probabilidades de disfrutar de sus derechos serán también quienes menos capacidad tengan de participar en la evaluación de estas políticas. Esto a su vez conducirá a políticas que reflejen menos las necesidades y preocupaciones de las personas marginadas, lo que hará probable que sufren más violaciones de derechos humanos y discriminación.

⁵⁸ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, 11 de marzo de 2013, A/HRC/23/36, párr. 44

9. EL BANCO MUNDIAL Y LOS ESTADOS DE BIENESTAR DIGITAL

Como uno de los mayores proveedores de préstamos de protección social del mundo, el Banco Mundial ha desempeñado un papel crucial en la defensa de una mayor automatización de los sistemas de protección social, especialmente en los países de ingresos medios y bajos.⁵⁹ Un aspecto clave de la labor del Banco en el ámbito de la protección social es una focalización en la pobreza más eficaz, mediante un proceso de asignación de prioridades entre individuos y grupos en función de su situación socioeconómica para recibir transferencias de efectivo y otras prestaciones. A pesar de su amplio uso en países de ingresos medios y bajos, el concepto de la focalización en la pobreza ha sido objeto de numerosas críticas.⁶⁰ La integración creciente de tecnologías digitales y automatizadas para determinar si las personas son aptas para beneficiarse de los programas de seguridad social agrava los riesgos de la focalización en la pobreza. Un elemento central de digitalización de la focalización en la pobreza es la creación de registros sociales, o sistemas de información que permiten recopilar datos de los posibles receptores así como evaluar y determinar su elegibilidad para recibir protección social de alguna clase.⁶¹

Según los Principios Rectores de Tilburg sobre el Banco Mundial, el FMI y los Derechos Humanos, al ser una organización internacional especializada independiente bajo los auspicios de la ONU, el Banco Mundial tiene la obligación jurídica internacional de “asumir la plena responsabilidad de hacer que se respeten los derechos humanos cuando los proyectos, políticas o programas de las propias instituciones afecten negativamente a los derechos humanos o menoscaben su disfrute”.⁶² El Marco de Sostenibilidad y Gobernanza Corporativa de la Corporación Financiera Internacional (CFI) ofrece prácticas internacionales de referencia para evaluar los riesgos medioambientales y sociales de los proyectos. Sin embargo, a través de la investigación llevada a cabo por Amnistía Internacional y otros se han documentado efectos negativos para los derechos humanos de proyectos de protección social financiados por el Banco Mundial.⁶³

En Serbia, el Banco Mundial proporcionó asistencia técnica y financió la creación del registro de la tarjeta social como condición previa para la concesión de un préstamo de 82,6 millones de euros al gobierno serbio.⁶⁴ El Banco Mundial no respondió a las múltiples solicitudes de información sobre el registro de la tarjeta social formuladas por Amnistía Internacional, por lo que no está claro si ha ejercido la diligencia debida en materia de derechos humanos para determinar si el sistema que había financiado tenía efectos discriminatorios en los

⁵⁹ Banco Mundial. Protección social, <https://www.bancomundial.org/es/topic/socialprotection/overview> (consultado el 28 de agosto de 2023), “Panorama general”

⁶⁰ Según las conclusiones de la investigación de Amnistía Internacional en Líbano sobre el Proyecto de Respuesta a las Crisis y la COVID-19 de la Red de Seguridad Social de Emergencia (ESSN), financiado por el Banco Mundial, este sistema excluía de la asistencia social a muchas personas en situación de pobreza debido a unos criterios demasiado estrictos y al estrecho margen de tiempo para registrarse.

⁶¹ Grupo del Banco Mundial, *Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note and Assessment Tool*, julio de 2017, <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/698441502095248081/social-registries-for-social-assistance-and-beyond-a-guidance-note-and-assessment-tool>

⁶² Van Genugten, W. J. M., Flinterman, C., Hunt, P., & Mathews, S. M. “Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights”, en W. J. M. van Genugten, P. Hunt, & S. M. Mathews (Eds.), *World Bank, IMF and Human Rights*, 2003, <https://ssrn.com/abstract=957195>, pp. 247-255

⁶³ Amnistía Internacional, *Actions Speak Louder Than Words: The World Bank Must Promote Universal Social Protection* (POL 40/7224/2023), 10 de octubre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/po40/7224/2023/en>; Human Rights Watch, *Automated Neglect: How The World Bank's Push to Allocate Cash Assistance Using Algorithms Threatens Rights*, 13 de junio de 2023, <https://www.hrw.org/report/2023/06/13/automated-neglect/how-world-banks-push-allocate-cash-assistance-using-algorithms>

⁶⁴ Amnistía Internacional, *La trampa de la automatización. Pobreza y discriminación en el estado de bienestar de Serbia* (EUR 70/7443/2023), 4 de diciembre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur70/7443/2023/es/>

derechos de los grupos marginados y para garantizar que la tecnología empleada cumplía las normas de derechos humanos.⁶⁵

En Jordania, el Banco Mundial ayudó a establecer un programa de transferencias de efectivo llamado “Takaful” como parte de dos préstamos al gobierno jordano que sumaban 2.000 millones de dólares estadounidenses. Para evaluar si las personas cumplen los requisitos para recibir asistencia social, el registro utiliza una combinación de datos extraídos de otras bases de datos y comprobación de medios indirecta. En un proceso de selección en dos fases, las personas solicitantes son clasificadas de más pobre a menos pobre mediante un modelo algorítmico; las consideradas más pobres tienen prioridad para inscribirse hasta que se cubren todas las plazas para recibir ayuda. Esto significa que no todas las personas con derecho a recibir ayuda la recibirán en la práctica. Según concluye la investigación de Human Rights Watch, el programa no cumple su propósito debido a los errores en los datos utilizados, la falta de transparencia y su uso de la focalización en la pobreza mediante la comprobación de medios indirecta.⁶⁶

En el contexto de la preocupación creciente ante los efectos del uso de la tecnología en los sistemas nacionales de protección social, es fundamental que el Banco Mundial lleve a cabo evaluaciones rigurosas de los riesgos para los derechos humanos al diseñar e implementar estos programas, y que anime a los gobiernos a hacer lo mismo, para reconocer y mitigar los posibles efectos perjudiciales.

En 2013, la relatora especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada instó al Banco Mundial a adoptar políticas de salvaguardia, a adherirse a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de sus Estados miembros y a incorporar los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos a sus operaciones.⁶⁷ Debido a su presencia generalizada y su papel influyente en la prestación de asistencia económica y técnica a nivel nacional para emprender reformas fundamentales en países de ingresos medios y bajos, el Banco Mundial se encuentra además en una posición sólida para ayudar a los gobiernos con los que trabaja a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

⁶⁵ Amnistía Internacional, *La trampa de la automatización. Pobreza y discriminación en el estado de bienestar de Serbia* (EUR 70/7443/2023), 4 de diciembre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur70/7443/2023/es/>

⁶⁶ Human Rights Watch, *Automated Neglect: How The World Bank’s Push to Allocate Cash Assistance Using Algorithms Threatens Rights*, 13 de junio de 2023, <https://www.hrw.org/report/2023/06/13/automated-neglect/how-world-banks-push-allocate-cash-assistance-using-algorithms>

⁶⁷ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, Adición, Misión al Banco Mundial, 15 de febrero de 2013, A/HRC/22/46/Add.3

10. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Amnistía Internacional considera que, antes de introducir tecnología en los sistemas de protección social, los Estados deben estudiar y sopesar cuidadosamente su uso frente a los posibles riesgos. Es fundamental que la introducción de cualquier tecnología vaya acompañada de evaluaciones adecuadas y rigurosas sobre su impacto en los derechos humanos a lo largo de todo el ciclo de vida del sistema, desde su diseño hasta su despliegue, y que existan medidas de mitigación efectivas.

Las comunidades que se verán afectadas por el sistema deben ser consultadas, y cualquier cambio de sistema debe comunicarse de una forma clara y accesible. Las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, deben tomarse en serio sus responsabilidades y garantizar que ninguna financiación o apoyo técnico a los programas que pretenden incorporar tecnología a la protección social causa o contribuye a causar violaciones de derechos humanos.

Si se descubre que un sistema tiene el potencial de causar daños a los derechos humanos y que no es posible prevenir eficazmente esos daños, es indispensable que no llegue a desplegarse.

AMNISTÍA INTERNACIONAL FORMULA LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS:

- Garantizar la transparencia plena sobre el uso de las tecnologías digitales por parte de una autoridad pública o en su nombre.
- Garantizar que, al adoptarse un nuevo sistema, la información sobre su funcionamiento, los criterios que aplica y los mecanismos implementados para recurrir sus decisiones se difunde ampliamente en idiomas y formatos accesibles.
- Garantizar que las tecnologías digitales se utilizan con arreglo a las normas de derechos humanos, entre ellas las que afectan a la privacidad, la igualdad y la no discriminación, así como a las normas de protección de datos, y asegurar que nunca se usan de modo que causen discriminación u otros perjuicios a las personas.
- Implementar una evaluación obligatoria y vinculante sobre el impacto en los derechos humanos del uso de sistemas de toma de decisiones algorítmica y automatizada en el sector público. La evaluación del impacto en los derechos humanos de un sistema de toma de decisiones algorítmica o automatizada debe realizarse en las fases de diseño, desarrollo, uso, evaluación y, en su caso, retirada del sistema. En dicha evaluación se debe evaluar y abordar debidamente el impacto en todos los derechos humanos, incluidos los sociales y económicos. En el proceso deberían participar las partes interesadas pertinentes, como especialistas en derechos humanos independientes, miembros de comunidades potencialmente afectadas, marginadas y/o desfavorecidas, organismos de vigilancia y especialistas técnicos.
- Establecer mecanismos de vigilancia integrales, independientes y públicos sobre el uso de sistemas de toma de decisiones automatizada o semiautomatizada, reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y aumentar la protección de los derechos humanos.
- Garantizar que todos los sistemas de protección social alcanzan un nivel de adecuación que permita a las personas hacer efectivo su derecho a un nivel de vida adecuado.
- Tener en cuenta y abordar las múltiples y entrecruzadas formas de discriminación que muchos grupos — como mujeres, mayores, personas con discapacidad, en situación de pobreza o que trabajan en el sector informal, menores de edad y miembros de comunidades racializadas o minorizadas de otro modo —

experimentan cuando intentan reclamar sus derechos humanos, y las barreras específicas que pueden encontrar al interactuar con las tecnologías digitales.

- Proporcionar rendición de cuentas, recursos efectivos y reparaciones en un grado significativo por los daños a los derechos humanos derivados del uso de tecnologías digitales.
- Garantizar que las empresas que ofrecen sistemas de seguridad social cumplen sus responsabilidades conforme a los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos, así como sus obligaciones en virtud de los marcos normativos nacionales y regionales pertinentes sobre sostenibilidad y diligencia debida de las empresas.

AMNISTÍA INTERNACIONAL FORMULA LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES A INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES COMO EL BANCO MUNDIAL:

- Actuar de acuerdo con sus responsabilidades en materia de derechos humanos al proporcionar financiación, apoyo técnico u otra clase de asistencia.
- Garantizar que la financiación y el apoyo técnico de programas de protección social y la introducción de tecnologías que pueden violar derechos no son una condición previa para que los Estados reciban financiación.
- Incluir una evaluación independiente del impacto en los derechos humanos de los sistemas de protección social y de cualquier tecnología digital que los sustente, así como evaluaciones de seguimiento sobre su aplicación. Tales evaluaciones deberían determinar todos los problemas posibles tras su introducción, incluidos los posibles efectos discriminatorios sobre grupos concretos.
- Garantizar que todo sistema nuevo que se introduzca cumple los requisitos más avanzados sobre datos y gobernanza de datos, documentación y conservación de registros, transparencia y provisión de información a usuarios, supervisión humana y solidez, precisión y seguridad, así como las normas pertinentes en materia digital y de derechos humanos.

AMNISTIA INTERNACIONAL ES UN MOVIMIENTO GLOBAL DE DERECHOS HUMANOS. LAS INJUSTICIAS QUE AFECTAN A UNA SOLA PERSONA NOS AFECTAN A TODAS LAS DEMÁS.

Contacto



info@amnesty.org



[facebook.com/
AmnestyGlobal](https://facebook.com/AmnestyGlobal)



[@Amnesty](https://twitter.com/Amnesty)



Amnesty International
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW,
Reino Unido

Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional) (véase <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>)

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está protegido por la licencia Creative Commons.

Para más información, visiten la [página Permisos](#) del sitio web de Amnistía Internacional.

Índice: **POL 40/7771/2024 Spanish**

Publicación: **Marzo de 2024**

Idioma original: **Inglés**

© Amnesty International 2024