

NOMBRES

Revista Académica del RENIEC

ISSN:2313-3465

Vol. 4 N° 1 - 2017



Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)
Escuela Registral (ER)
Subgerencia de Investigación Académica (SGIA)
Subgerencia de Publicaciones (SGPB)

Jr. Bolivia 109, Edificio Centro Cívico – Cercado de Lima
Página web: www.reniec.gob.pe
Todos los derechos reservados

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional N° 2014-10397

ISSN 2313-2465

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con la autorización de los titulares de la propiedad intelectual.

Cuidado de la edición
Álvaro Maurial MacKee
Gerardo E. Burneo Gonzalez

Ilustración de carátula:
Petroglifo Miculla, departamento de Tacna

Impresión:
Reliza Corporación Gráfica
Av. Canevaro 935 - Lince, Lima - Perú

Impreso en el Perú
Printed in Peru



DR. JORGE LUIS YRIVARREN LAZO
Jefe Nacional

El presente texto ha sido elaborado por la Escuela Registral

MG. JORGE ANTONIO GRIJALVA MARTÍNEZ
Director de la Escuela Registral

LIC. DANNY SANTA MARÍA PINEDO
Subgerente de Investigación Académica

LIC. VIOLETA AGUINAGA MORENO
Subgerente de Publicaciones

LIC. JOSÉ REYES RODRÍGUEZ
Subgerente de Formación y Capacitación

La Revista *Nombres de la Escuela Registral*

es una publicación anual del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). Fue fundada en 2013. Está dirigida a un público académico, servidores del Reniec, funcionarios de otras instituciones públicas y privadas, y todos los interesados en la temática registral y de identificación.

Los artículos presentados en la Revista son de responsabilidad exclusiva de los autores y no tienen por qué reflejar la opinión del Reniec. Cada artículo que se recibe es evaluado por el sistema *peer review* (arbitraje por pares).

DIRECTOR

Jorge Yrivarren Lazo

EDITOR

Jorge Grijalva Martínez

CONSEJO EDITORIAL

Guillermo Nugent Herrera
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Fernando Tuesta Soldevilla
Departamento de Ciencias Políticas
Pontificia Universidad Católica del Perú

Antonio Zapata Velasco
Departamento de Humanidades
Pontificia Universidad Católica del Perú

Juan Carlos Godenzi
Departamento de Literatura y Lenguas Modernas
Universidad de Montreal, Canadá

Cristóbal Aljovín de Losada
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

REVISTA ACADÉMICA DE LA ESCUELA REGISTRAL
DEL RENIEC

ISSN 2313-3465

Volumen 4, Número 1: enero-diciembre 2017

CONTENIDO

Editorial..... 11

ÉTICA DE LA INFORMACIÓN Y DE LA ACTIVIDAD
REGISTRAL

Ética de la información y las figuras jurídicas relacionadas
con la información pública y los datos personales Alonso
Estrada Cuzcano y Valeria Saavedra Vásquez 15

Trashumancia electoral en las elecciones subnacionales de
2018 en Perú: mecanismos para garantizar la integridad
del padrón electoral
Piero Corvetto Salinas y Mariana Ramírez Bustamante..... 29

Tutelando el interés superior de los nacidos mediante
maternidad subrogada
Rose Mary Posadas Gutiérrez 65

Legislaciones de bases de datos de ADN con fines de
identificación humana
Carlos Neyra Rivera y Eddie Cueva Huánuco..... 89

SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN EN LAS TECNOLOGÍAS DE LA IDENTIFICACIÓN

Impacto del ataque ROCA en la infraestructura de llave pública (PKI) del Estado peruano <i>Ronald Martínez, Álvaro Cuno y Ricardo Saavedra</i>	109
Requisitos de seguridad, privacidad e interoperabilidad de las Firmas Digitales Remotas <i>Erik Papa Quiroz</i>	137

ESTUDIOS SOBRE INTERCULTURALIDAD, IDENTIFICACIÓN Y POBREZA EN EL PERÚ

Experiencia de un proyecto en la Amazonía peruana: apoyo al derecho a la documentación y a la identidad en la provincia de Condorcanqui <i>Maria Poggi</i>	179
Reflexiones sobre el juicio y sentencia de la Curva del Diablo. Límites, desafíos y aspectos novedosos <i>Silvia Romio</i>	199
Indocumentación y nivel de pobreza en la población afrodescendiente: exclusión y discriminación social y racial <i>Segundo Marcelo Vargas Granda</i>	233

Editorial

La Escuela Registral del Reniec se complace en presentar el cuarto volumen de *Nombres, Revista Académica del Reniec*. El presente número presenta un conjunto de artículos que se orientan según tres temáticas. La primera, “ética de la información y de la actividad registral”, expone la importancia de la ética en las actividades de la identificación y protección de los datos personales, específicamente en los nuevos campos que se abren para la identificación con las nuevas tecnologías así como en el cuidado de la integridad del padrón electoral; la segunda, “seguridad de la información en las tecnologías de la identificación”, relaciona las nuevas tecnologías con la seguridad que deben brindar para proteger la privacidad de los ciudadanos y los certificados digitales del documento nacional de identidad electrónico; y la tercera, “estudios sobre interculturalidad, identificación y pobreza en el Perú”, correlaciona la ausencia de documentación de la identidad con la pobreza y exclusión sociales, así como plantea una reflexión sobre la justicia “intercultural” en un caso que conmovió a la sociedad peruana: el ‘baguazo’.

Como vemos, la amplitud de temas de esta publicación se corresponde con la visión que define a una institución como Reniec:

“Fortalecer la ciudadanía y el desarrollo equitativo del país como la entidad de registro del Estado peruano que garantiza a las personas su condición de sujetos de derecho; genera confianza y seguridad jurídica; y promueve el gobierno electrónico a través de la tecnología de información y comunicaciones”.

Es en el marco de esta visión que se orienta la actividad de la investigación académica en el Reniec y que se corresponde con los objetivos generales de la institución: 1) Mejora del Servicio. 2) Atención a Sectores Vulnerables, y 3) Innovación y Uso Intensivo de Tecnología.

La investigación académica, además, se define gracias a los conversatorios que periódicamente organiza la Subgerencia de Investigación Académica

de la Escuela Registral en los que es posible un diálogo intersectorial así como con representantes de la sociedad civil sobre el amplio campo de temas que se relacionan con la actividad registral y la identificación. En estos conversatorios surge la motivación para investigar y generar conocimiento que es útil a la institución.

La presente publicación es consecuencia del compromiso de la Escuela Registral para el logro de los objetivos antedichos. Esperamos que la lectura de *Nombres* sea de su agrado.

El editor

**ÉTICA DE LA INFORMACIÓN Y DE
LA ACTIVIDAD REGISTRAL**

Ética de la información y las figuras jurídicas relacionadas con la información pública y los datos personales

Ethics of information and legal figures related to public information and personal data

Valeria Saavedra-Vásquez
Alonso Estrada-Cuzcano

Resumen

El artículo muestra la importancia del enfoque ético en el uso de la información pública y los datos personales. Explica la dimensión jurídica y ética para el tratamiento de la información y la privacidad, y presenta las figuras jurídicas que regulan el acceso a la información. Además explica los principios éticos, con base legal, para la protección de los datos personales. Por último, se presentan las definiciones sobre autodeterminación y privacidad para dar a conocer que el ejercicio de ambos derechos debe estar regido por criterios éticos.

Palabras clave

Acceso a la información, información pública, protección de datos personales, privacidad, ética.

Abstract

The article shows the importance of the ethical approach in the use of public information and personal data. It explains the legal and ethical dimension for the treatment of information and privacy, and it presents the legal figures that regulate access to information, also explains the ethical principles, with legal basis, for the protection of personal data. Finally, the definitions of self-determination and privacy are presented to show that the exercise of both rights must be governed by ethical criteria.

Keywords

Access to information, public information, protection of personal data, privacy, ethics.

Introducción

La información y los datos son parte de la sociedad actual. No debe sorprendernos que surjan continuamente nuevas figuras jurídicas que contemplan el acceso a la información pública por un lado y la protección de la intimidad de las personas por el otro. Los profesionales que están ligados al tratamiento informativo de datos deben comprender que hay ciertas conductas para resolver problemas de esta índole.

En el quehacer de los profesionales se identifican dos dimensiones: la jurídica y la ética. La dimensión jurídica se apoya en el desarrollo de la doctrina del derecho a la información y está basada en instrumentos internacionales (convenios o declaraciones) y en la legislación propia de cada país. La dimensión ética y deontológica se apoya en la ética de la información (EI) y actúa frente a dilemas éticos y morales existentes en la práctica profesional (valores y principios) en campos relacionados con la información.

1. Derecho a la información

Los cambios establecidos en el actual ordenamiento jurídico internacional surgen del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), que a la letra dice: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Consecuentemente: “La evolución de las relaciones y derechos comunicativos o informativos a lo largo de la historia crearon la necesidad de establecer una serie de leyes que regularan la relación de las ciencias jurídicas y las ciencias informativas, éstas constituyen el cuerpo jurídico del derecho de la información” (Cendejas, 2010, p. 5). Para el caso del Perú, el artículo 2º de la Constitución (1993) refiere como derechos las libertades de información, expresión y difusión de pensamiento por medio de la palabra oral, escrita, imagen o audiovisual.

Según Cendejas (2010), el surgimiento del concepto de derecho a la información está vinculado al desarrollo de los campos de la información y de la comunicación en las últimas décadas. Debido a que estos cambios han contribuido a la evolución de la realidad política y social de nuestras sociedades, aparece la necesidad de los problemas que plantea la información dentro de una sociedad (p. 31). Aquellos se manifiestan en las nuevas formas de comunicar, difundir y usar la información y también como herramienta para el desarrollo de las sociedades.

De la misma manera, Cotino (2017) señala que el reconocimiento del derecho a la información nace del derecho a buscar información para el ejercicio de la libertad de opinión y expresión (p. 281). Es decir, este reconocimiento internacional del derecho del acceso a la información es consecuencia de los derechos de opinión y expresión, ya que previamente para garantizar estos derechos se da una búsqueda de información para la participación, tanto pública como privada, de las personas.

Por lo tanto, Cendejas (2010) sostiene que el derecho a la información es un derecho indispensable para la participación en las tareas públicas que tienen los ciudadanos; es por tanto un derecho público, porque exige intervención del Estado, y subjetivo porque supone un poder jurídico susceptible de ser institucionalizado y regulado en beneficio de la sociedad (pp. 32-33). El derecho a la información, como derecho público y subjetivo, se materializa en la búsqueda y uso de la información para la satisfacción de necesidades. Es a su vez regulado y protegido para el ejercicio de otros derechos.

1.1 Nuevas figuras jurídicas relacionadas con el tratamiento de datos y acceso a la información

Existe una correspondencia entre el acceso a la información y a la protección de datos personales. La legislación establece normas para el acceso a la información pública y para la protección de los datos ofrece normas para el tratamiento adecuado de estos. El marco normativo peruano incluye una serie de normas relacionadas con el tratamiento de datos personales y el acceso a la información pública:

- Constitución Política del Perú: Art. 2º, incisos 5, 6, 7, 10; Art. 200.
- Decreto Legislativo N° 1353 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses (07/01/2017).

Acceso a la información pública:

- Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (03/08/2002).
- Ley N° 27927, Ley que modifica la Ley N° 27806 (04/02/2003).
- Decreto Supremo N° 043-2003-PCM-Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 (24/04/2003).
- Decreto Supremo N° 072-2003-PCM. Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (07/08/2003).
- Ley N° 28237, Código Procesal Constitucional (31/05/2004), el cual regula los procesos de Habeas Data.

Protección de datos personales:

- Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales (03/07/2011).
- Decreto Supremo N° 003-2013-JUS, Reglamento de la Ley de Protección de Datos personales (22/03/2013).

1.2 Acceso y transparencia a la información pública

En el ámbito público, el acceso a la información tiene que ver con el principio de transparencia. La información no solo debe ser pública, sino también transparente para garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a informarse y para hacer uso de los datos e información que proveen las entidades estatales. De acuerdo con los cambios tecnológicos y la globalización, los gobiernos y entidades estatales deben apuntar a lo que se conoce como gobiernos abiertos, en donde el elemento fundamental es la información y que esta se encuentre al alcance de los ciudadanos. Para ello, se han establecido estándares de gobierno abierto basados en tres pilares fundamentales: transparencia, participación y responsabilidad (Access Info, 2017).

En el Perú, según la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806 (2002), “toda información que posea el Estado es de carácter público –contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato– y por ende este tiene la obligación de entregar información a los ciudadanos según el principio de publicidad”. Asimismo, debe garantizar y promover la transparencia en cada entidad estatal. Según el artículo 10, información pública es cualquier tipo de documentación que posea una entidad estatal, financiada con presupuesto público y que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa. El artículo 15 establece excepciones al ejercicio de este derecho: no se puede tener acceso a información clasificada como secreta correspondiente a seguridad nacional, de ámbito militar, aquella que pueda afectar a los intereses del país, información interna de las entidades pública y aquella que protege la intimidad personal y familiar.

1.3 Protección de datos personales

Los datos personales son cualquier información que permite identificar a una persona. En la Ley de Protección de Datos Personales, Ley N°29733, se establece que es un derecho fundamental la protección de datos personales de acuerdo con la Constitución. En la Ley se hace una distinción entre datos personales y datos sensibles. Los datos personales se refieren a toda información que identifica a una persona, mientras que los datos sensibles también identifican a la persona pero se incluye información referida a origen étnico, ingresos económicos, convicciones políticas, religión, afiliación sindical, orientación sexual, información relacionada a la salud.

Según la ley, la protección de los datos personales se rige bajo los siguientes principios:

- Principio de legalidad: el tratamiento de los datos personales está regido por ley.
- Principio de consentimiento: debe tener permiso y consentimiento del titular de los datos.

- Principio de finalidad: el tratamiento de los datos personales corresponde a una finalidad determinada, explícita y lícita.
- Principio de proporcionalidad: este tratamiento debe ser adecuado y relevante.
- Principio de calidad: los datos deben ser veraces, exactos, actualizados, pertinentes y adecuados a la finalidad por la cual fueron recopilados.
- Principio de seguridad: los responsables del banco de datos y del tratamiento de los datos deben adoptar medidas técnicas, organizativas y legales para garantizar la seguridad de los datos personales.
- Principio de disposición de recurso: el titular de los datos tiene el derecho de contar con vías administrativas o jurisdiccionales para reclamar cuando no haya un adecuado tratamiento de sus datos.
- Principio de nivel de protección adecuado: se debe garantizar un nivel suficiente de protección para los datos personales de acuerdo con lo previsto por esta Ley o por los estándares internacionales.

La aplicación de estos principios es de suma importancia al momento de establecer lineamientos para la protección de los datos personales debido a las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) y desarrollo de Internet. La protección de los datos personales en el entorno digital es fundamental para garantizar los derechos como la intimidad, el honor o la propia imagen (Murga, 2017, p. 182).

1.4 Autodeterminación informativa

Se denomina autodeterminación informativa al derecho que tienen las personas a determinar qué información quiere que sea mostrada o difundida. Los individuos deciden qué datos personales pueden ser accesibles, quiénes pueden acceder a estos, cómo debe ser almacenada esta información y cómo debe ser distribuida (Morte Ferrer, 2017, p. 221). Este derecho fue reconocido por primera vez en 1983 en la Sentencia del Censo del Tribunal Alemán, en la cual la autodeterminación informativa se constituye de forma expresa como derecho fundamental (Morte Ferrer, 2017, p. 222). De este modo, este nuevo derecho también

se enmarca dentro de la era digital, en la que grandes cantidades de datos son procesados, difundidos y usados por terceros.

En el contexto peruano, el Tribunal Constitucional ha definido también el derecho a la autodeterminación informativa de las siguientes maneras:

- El derecho a la autodeterminación informativa consiste en la serie de facultades que tiene toda persona para ejercer control sobre la información personal que le concierne, contenida en registros ya sean públicos, privados o informáticos, a fin de enfrentar las posibles extralimitaciones de los mismos. Se encuentra estrechamente ligado a un control sobre la información, como una autodeterminación de la vida íntima, de la esfera personal.
- Mediante la autodeterminación informativa se busca proteger a la persona en sí misma, no únicamente en los derechos que conciernen a su esfera personalísima, sino a la persona en la totalidad de ámbitos; por tanto, no puede identificarse con el derecho a la intimidad, personal o familiar, ya que mientras este protege el derecho a la vida privada, el derecho a la autodeterminación informativa busca garantizar la facultad de todo individuo de poder preservarla ejerciendo un control en el registro, uso y revelación de los datos que le conciernen. En ese sentido se ha pronunciado este Colegiado en la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, de fecha 29 de enero de 2003[1].
- En este orden de ideas, el derecho a la autodeterminación informativa protege al titular del mismo frente a posibles abusos o riesgos derivados de la utilización de los datos, brindando al titular afectado la posibilidad de lograr la exclusión de los datos que considera “sensibles” y que no deben ser objeto de difusión ni de registro; así como le otorga la facultad de poder oponerse a la transmisión y difusión de los mismos (EXP. N.º 4739-2007-PHD/TC).

El derecho a la autodeterminación informativa ha respondido también procesalmente con la creación de un nuevo mecanismo de protección fundamental: el *Habeas data*.

1.5 Habeas data

Fernández (2013) señala que el *Habeas data* es un proceso constitucional o acción de garantía que permite garantizar judicialmente el derecho al acceso a la información cuando este haya sido vulnerado. La figura del *Habeas data* está tipificada en el Código Procesal Constitucional, Ley N° 28237. Se señala que toda persona puede hacer uso de esta figura en los siguientes casos:

- 1) Acceder a información que obre en poder de cualquier entidad pública, ya se trate de la que generen, produzcan, procesen o posean, incluida la que obra en expedientes terminados o en trámite, estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos, informes técnicos y cualquier otro documento que la administración pública tenga en su poder, cualquiera que sea la forma de expresión, ya sea gráfica, sonora, visual, electromagnética o que obre en cualquier otro tipo de soporte material.

- 2) Conocer, actualizar, incluir y suprimir o rectificar la información o datos referidos a su persona que se encuentren almacenados o registrados en forma manual, mecánica o informática, en archivos, bancos de datos o registros de entidades públicas o de instituciones privadas que brinden servicio o acceso a terceros. Asimismo, a hacer suprimir o impedir que se suministren datos o informaciones de carácter sensible o privado que afecten derechos constitucionales. (Ley N° 28237, Artículo 61°, 2004).

2. Ética de la información

La ética no limita las posibilidades técnicas de la información y responde claramente al surgimiento de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) aunque surgen problemas cuando algunas prácticas no están claramente definidas y precisadas porque los rangos, factores y condiciones son diferentes en cada profesional.

Para Floridi (2006), la ética de la información (EI) como propósito de estudio se debe abordar desde varias perspectivas: la ética de la Información como recurso (brecha digital, fiabilidad, confiabilidad, sobreinformación); la ética de la información como producto (responsabilidad, testimonio, propiedad, desinformación, plagio), y la ética de la información como objetivo (confidencialidad, intimidad, hackers).

Un aspecto a tratar por la IE es la *transparencia de la información*, no necesariamente ética; supone apoyarse en datos significativos, verídicos, comprensibles, accesibles y útiles (Turilli & Floridi, 2009, p. 108). Permite el acceso en correspondencia o regulación con los principios éticos.

El mismo Floridi (2006) propone una Infósfera como un complejo ambiente informacional cuyo tránsito está constituido por todas las entidades informacionales (propiedades, interacciones y procesos) y circunda las sociedades. Floridi (2006), además, establece cuatro leyes morales: “0. no debe causarse (producirse) entropía en la infósfera (ley de omisión); 1. se debe evitar la entropía en la infósfera; 2. se debe eliminar la entropía de la infósfera; 3. se debe promover la prosperidad de las entidades informacionales y de toda la infósfera conservando, cultivando y enriqueciendo sus propiedades (bienestar, la cantidad, calidad y variedad de la información en la infósfera)”.

Por su parte, Capurro (2005) concluye que la ética de la información: “Observa el desarrollo de las relaciones morales en el campo informativo y en especial en el campo de la red digital; pone al descubierto y critica mitos informativos y analiza relaciones de poder que determinan al campo informativo; pone al descubierto contradicciones ocultas de prácticas de poder teóricas y/o prácticas; observa el desarrollo de concepciones teóricas en el campo de la información”. En esa nueva dimensión tienen que desenvolverse los profesionales que trabajan con el tratamiento de datos y acceso a la información y asumir los nuevos roles que la sociedad les encomiende. Se puede afirmar que es un deber cumplir con una EI que los relaciona directamente con el uso y provisión de la información.

3. Privacidad

Respecto a una política de protección de datos y privacidad, Sturges et al. (2003) sugieren algunas categorías más generales y amplias que habría que tomar en consideración: contexto institucional para una política de privacidad, balance entre facilidad en el acceso y protección de la privacidad, requerimientos básicos de la legislación, política de protección de datos, autenticación de usuarios, política aceptable de uso (de los recursos), política de correos electrónicos y archivos de datos de personal y su uso.

La información personal identificable incluye datos típicos de los usuarios: nombres y apellidos, dirección (trabajo y residencia), correo electrónico, teléfono y otros (seguridad social, permiso para conducir, etc.); pero también, a veces, se poseen datos no típicos como los demográficos (edad, sexo y raza), de nivel educativo, preferencias e intereses, religión, preferencias políticas o salud. La información personal identificable es uno de los conceptos centrales para establecer la privacidad; no es sencillo, pero su alcance y límite dependen de una gama de leyes y regulaciones existentes (Schwartz & Solove, 2011).

En efecto, las tecnologías de la información y comunicación (TIC) trajeron consigo el manejo intensivo de datos (personales, públicos y administrativos) y son múltiples las profesiones u oficios que tienen la obligación de guardar secreto profesional. Carrillo (2000) afirma que:

El secreto profesional no es una institución jurídica definida en una sola dirección. Desde una perspectiva teórica se puede constituir tanto como un deber (si nos atenemos a su dimensión deontológica) o como un derecho (si nos fijamos en su habitual configuración jurídica). No obstante, la naturaleza del secreto profesional en sentido genérico responde más al binomio derecho-deber. (p. 420)

Asimismo, Carrilo señala que en esencia lo que persigue el secreto es “guardar discreción sobre la identidad de la fuente para asegurar el derecho a la información; a su vez, dar garantías jurídicas de que se asegure el anonimato y se eviten las posibles represalias que puedan derivarse después de haber develado algún tipo información” (1993, p. 170).

Conclusiones

El derecho a la información garantiza que todas las personas tienen el derecho de informarse o recibir información fiable y objetiva para la satisfacción de sus necesidades. Por tanto, al contribuir a la promoción de ciudadanos más informados, el derecho a la información es un derecho público porque permite la convivencia en sociedad y a la participación en las tareas públicas. Además, el derecho a la información también es un derecho subjetivo porque es regulado por una institución jurídica que establece garantías y limitaciones para este derecho.

La dimensión jurídica del derecho a la información pública y protección de los datos personales exige la creación de figuras jurídicas que regulen tanto el derecho a obtener información como a la protección de la privacidad de las personas. Por ello, el marco jurídico peruano contiene normas que garantizan esta regulación en la Constitución y en otras leyes como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley de Protección de Datos Personales, *Habeas Data*, entre otras. El derecho al acceso y transparencia a la información pública concierne al acceso a todo tipo de documentación de una entidad estatal, excepto información clasificada como aquella correspondiente a seguridad y defensa nacional, al ámbito militar, aquella que afecte los intereses del país, aquella que protege la intimidad personal y familiar. A su vez, la protección de los datos personales está regida por principios jurídicos que permiten que la información sensible (origen étnico, filiación política, religión, orientación sexual, etc.) de una persona esté protegida.

En la práctica, el ejercicio y protección de ambos derechos son muchas veces socavados o, pese a la existencia de figuras jurídicas que los

protegen, hay una inferencia para hacer respetar un derecho. Se hace uso de los criterios éticos para responder a tales situaciones como la fiabilidad, responsabilidad, confidencialidad, entre otros, que permiten que haya una regulación ética en el acceso y uso de la información.

Referencias bibliográficas

Access Info. (2017). *Open Government Standards*. Recuperado de <https://www.access-info.org/uncategorized/10679>

Capurro, R. (2005). Ética de la información. Un intento de ubicación. *Revista Códice* N° 2. p. 89-97 / Julio - diciembre de 2005. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/17184111.pdf>

Carrillo, M. (1993). *La clausura de conciencia y el secreto profesional de los periodistas*. Barcelona: Civitas y Centre de Investigació.

Carrillo, M. (2000). Cláusula de conciencia y secreto profesional de los comunicadores. En J. Carpizo & M. Carbonell (Eds.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva* (pp. 401-434). México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Cendejas, M. (2010). El derecho a la información. Delimitación conceptual. *Derecho Comparado de la Información* (15), 3-47.

Cotino, L. (2017). El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 279-316.

Fernández, L. (2013). Transparencia y acceso a la información pública. Lima: Palestra, Portal de Asuntos Públicos de la PUCP. Recuperado de: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/11999>.

Floridi, L. (2006). Ética de la información: su naturaleza y alcance. *Isegoría*(34), 19-46. doi: 10.3989/isegoria.2006.i34.2

Morte Ferrer, R. (2017). ¿Protección de datos/privacidad en la época del Big Data, IoT, wearables...? Sí,... *Dilemata*, 9(24), 219-233.

Murga, JP. (2017). La protección de datos y los motores de búsqueda en Internet: Cuestiones actuales y perspectivas de futuro acerca del derecho al olvido. *Revista de Derecho Civil*, 4(4), 181-209.

Schwartz, P. M., & Solove, D. J. (2011). The PII problem: Privacy and a new concept of personally identifiable information. *NYU Law Review*, 86, 1814-1894.

Sturges, P., Davies, E., Dearnley, J., Iliffe, U., Oppenheim, C., & Hardy, R. (2003). User privacy in the digital library environment: An investigation of policies and preparedness. *Library Management*, 24(1/2), 44-50.

Turilli, M., & Floridi, L. (2009). The ethics of information transparency. *Ethics and Information Technology*, 11(2), 105-112. doi: 10.1007/s10676-009-9187-9

Fuentes

Tribunal Constitucional. Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 4739-2007-PHD/TC). Lima Pesquera Virgen del Valle. Recuperada de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/04739-2007-HD.pdf>

Base Legal

Ley N° 27806. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Publicada en *Diario Oficial El Peruano* el 13 de julio de 2002. Perú.

Ley N° 28237. Código Procesal Constitucional. Publicada en *Diario Oficial El Peruano* el 07 de mayo de 2004. Perú.

*Alonso Estrada-Cuzcano: Doctor en Documentación por la Universidad Carlos III de Madrid, licenciado y bachiller en Bibliotecología y Ciencias de la Información por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos - UNMSM. Docente principal de la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la UNMSM, imparte el curso de Derecho a la Información y Deontología y profesor visitante de la Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM. Actualmente es Director de la revista **Letras** y es miembro del International Centre for Information Ethics.*

Correo electrónico: mestradac@unmsm.edu.pe

Valeria Saavedra-Vasquez: Bachiller y Licenciada en Bibliotecología y Ciencias de la Información en la Universidad Nacional de San Marcos - UNMSM. Estudios de maestría en Comunicaciones, durante la maestría llevó a cabo una estancia en la Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM, donde trabajó los temas de semiótica de la cultura y análisis del discurso. Impartió cursos en la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Marcos - UNMSM de Usuarios de la información y Metodología de la Investigación. Ha escrito artículos, libros, capítulos de libros y actas de conferencias. Correo electrónico:

Correo electrónico: diana.saavedra@unmsm.edu.pe

Recibido: 21/09/17

Aprobado para su publicación: 23/12/17

Trashumancia electoral en las elecciones subnacionales de 2018 en Perú: Mecanismos para garantizar la integridad del padrón electoral

Electoral transhumance in Subnational Elections from 2018 in Peru: Mechanisms to Ensure the Integrity of the Electoral Register

Piero Corvetto Salinas
Mariana Ramírez Bustamante

Resumen

La trashumancia electoral —o la sospecha de esta práctica— constituye la principal causa de conflictos electorales en Perú; empero, aún es limitado el estudio sobre el alcance de esta práctica política. En ese sentido, este estudio describe los mecanismos empleados por Reniec y el JNE para contrarrestar la presunta presencia de trashumancia electoral a nivel local, en el marco de las ERM 2018. Asimismo, se identifican los distritos con presuntos casos de trashumancia electoral en estos comicios; así como las principales características sociales y económicas que caracterizan a dichas localidades. Se concluye que las circunscripciones con potenciales casos de golondrinaje se caracterizan por ser no pobres, cuentan con un desarrollo humano bajo, y un decrecimiento económico de 2014 al 2018. A su vez, estas localidades presentan una población electoral reducida, se ubican en zonas rurales de la Sierra y registran cambios domiciliarios provenientes de localidades vecinas.

Palabras clave

Integridad electoral, Trashumancia electoral, Elecciones subnacionales, Padrón electoral, Perú.

Abstract

The electoral transhumance —or suspicions about this practice— represents the main cause of electoral conflicts in Peru; nonetheless, it

is still limited the study about the extent of this political practice. Thus, this study describes the mechanisms employed by RENIEC and JNE to control the alleged presence of electoral transhumance at the local level, within the subnational elections from 2018. Likewise, we identify the districts with alleged “flying voters”, as well as their main social and economic characteristics. We conclude that this type of circumscriptions are non-poor, they present low human development levels, and an economic decline from 2014 to 2018. Moreover, they have small electoral population; they are located in rural areas of the Mountains, and present domiciliary changes from neighboring localities.

Keywords

Electoral integrity, Electoral transhumance, Subnational elections, Electoral register, Peru.

1. Introducción

La trashumancia electoral, que supone una estrategia clientelista que “induce a forasteros a transferir su registro electoral y votar por una maquinaria [política]” (Hidalgo y Nichter, 2016, p. 436), constituye una práctica política de larga data y se encuentra extendida tanto en democracias consolidadas —tal como lo evidencian los casos de EE.UU., donde se conoce a este tipo de electores como “flotadores” (*floaters*)¹, y Japón, donde se refieren a esta práctica como “registro residencial pre-electoral” (Fukumoto y Horiuchi, 2011)— como también en democracias en proceso de consolidación —como lo demuestran los casos de Colombia, donde se refieren a esta problemática como “trasteo de votos”; México, donde se le conoce como “turismo electoral”²; Filipinas, conocidos como “electores voladores” (*flying*

-
- 1 Según Minnite (2010), las disputadas elecciones del 2000 produjeron el retorno del tema de la corrupción electoral en la política de EE.UU. Así pues, “las acusaciones de extranjeros ilegales que pululan en la frontera mexicana para emitir papeletas o autobuses de estudiantes universitarios que se infiltran en las adormecidas aldeas de New Hampshire desde Massachusetts para votar fraudulentamente recuerdan las notorias hazañas del siglo XIX de “repetidores” y “flotadores”, que votaron en múltiples ocasiones, y de “colonizadores”, a quienes los jefes del partido movían de un lugar a otro para inflar el voto” (p. 37).
 - 2 Según la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), el turismo electoral representó el 70% de los delitos ilícitos cometidos en los comicios, por lo que se ha configurado en el delito electoral más preocupante en México (Excelsior, 2017).

voters)³, entre otros—. El Perú no es la excepción. En efecto, desde inicios de la década de 1990 se registraron presuntos casos de trashumancia electoral en los distritos de Punta Hermosa (Lima), donde el alcalde alcanzaba su reelección gracias al cambio domiciliario de personas de Villa El Salvador y Villa María del Triunfo (Congreso de la República del Perú 1998, p.1806). Del mismo modo, durante las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) de 2006, 2010 y 2014 se registraron sospechas y denuncias de presuntos casos de trashumancia electoral, también conocido como “voto golondrino”, sobre todo en zonas rurales y con una reducida población electoral, donde la inclusión de una cantidad significativa de electores puede generar un impacto directo en los resultados electorales (OEA 2009, 2011, 2015).

Cabe destacar que la sospecha de la presencia de electores golondrinos representa uno de los principales catalizadores de conflictos electorales en Perú. Así pues, en la mayoría de los conflictos registrados en las tres últimas elecciones subnacionales (2006, 2010 y 2014) se observó que el crecimiento del padrón electoral se configuró como una de las principales causas de dicha conflictividad, puesto que “en muchos casos —cuando la competencia es bastante reñida— la población receptora puede interpretar la llegada de nuevos residentes como golondrinos” (ONPE, 2013, p. 51). Más aún, pese a la inexistencia de evidencia sobre la veracidad de este hecho, basta el rumor sobre el mismo para generar un clima de sospecha que dinamice el desarrollo del conflicto electoral (ONPE 2010, 2013). En efecto, en 7 de los 31 distritos donde se produjo la anulación de las elecciones municipales realizadas el 5 de octubre de 2014, dicha conflictividad fue causada por la sospecha de golondrinaje (Defensoría del Pueblo, 2014).

3 Los electores voladores declararon sus direcciones en áreas extrañas en Barangay 97. Así por ejemplo, un total de 275 electores declararon residir en la misma dirección (ABS-CBN News, 2018; Case, 1996).

El análisis del fenómeno de trashumancia electoral resulta fundamental, en tanto esta estrategia política impacta en uno de los pilares fundamentales de todo proceso electoral: el padrón o censo electoral.⁴ Como señalan Ichino y Schündeln (2012, p. 293), “los problemas en los registros de electores resultan bastante comunes en elecciones de transición, así como en nuevas democracias; y pueden provocar sospechas significativas sobre la legitimidad de los resultados electorales y la legitimidad del nuevo gobierno”. A su vez, esta práctica cae en “la intersección entre el clientelismo y el fraude, debido a que demuestra cómo las recompensas clientelistas pueden inducir a un registro [electoral] fraudulento” (Hidalgo y Nichter, 2015, p.4), y de esta forma también atenta contra la *integridad* del proceso. Asimismo, la relevancia de este estudio también radica en el aporte a la literatura existente sobre esta problemática, puesto que aún son escasos los estudios empíricos respecto a este fenómeno político en democracias en proceso de consolidación en América Latina, como el caso peruano.

En esta línea, el objetivo del presente artículo es identificar las medidas adoptadas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) con la finalidad de garantizar la integridad y confiabilidad del registro electoral de las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) 2018, lo cual supone aplicar mecanismos que permitan contrarrestar la presunta presencia de electores golondrinos a nivel local. Del mismo modo, el presente estudio pretende identificar los distritos que registraron presuntos casos de trashumancia electoral en el marco de estas elecciones locales, al igual que las características económicas y sociales que caracterizan a estas localidades.

El estudio se organiza de la siguiente manera: primero, se presenta un breve marco teórico respecto a la ética e integridad electoral y al fenómeno

4 El padrón electoral constituye el pilar básico sobre el que reposa la estructura electoral, y resulta decisivo para calificar la credibilidad del proceso (Urruty, 2007).

de trashumancia electoral. Posteriormente, se presenta la metodología que será empleada para el desarrollo del estudio. Luego, se desarrolla el análisis descriptivo sobre el proceso de verificación domiciliaria y fiscalización del padrón electoral realizado en el marco de las ERM 2018, los distritos donde se registraron denuncias sobre posibles electores golondrinos y los conflictos electorales o, incluso, la anulación del proceso en las elecciones subnacionales de 2014. Posteriormente, se presentan las características socioeconómicas de dichas localidades. Finalmente, se presentan conclusiones y reflexiones finales.

2. Ética electoral e integridad electoral

La ética encarna los ideales por los que las personas deberían trabajar y cómo deberían comportarse. A pesar de que los estándares éticos difieren dependiendo del contexto social y político de cada país, se requieren ciertos principios básicos de comportamiento ético para alcanzar elecciones libres y justas en todo país o sistema electoral (Ace Project, s/f). En ese sentido, el fenómeno de trashumancia electoral se enmarca dentro de una preocupación por la *ética electoral*, la cual “remite a una serie de principios, valores y máximas de conductas básicas para el desarrollo de elecciones limpias, competitivas, imparciales, [y en consecuencia] auténticamente democráticas” (Ferreira, 2017, p. 406).

La ética electoral supone, entonces, una preocupación por la *integridad* de los procesos electorales respecto a la conducta de los diversos actores que participan en estos procesos: las agrupaciones políticas, los candidatos, los electores, los medios de comunicación, las autoridades y funcionarios públicos, entre otros (Ferreira, 2017). Así, por ejemplo, en el Código de Conducta para Personas en Posición de Responsabilidad de Sudáfrica se reflejan principios básicos del comportamiento ético, a través del cual se plasma la idea de que “cualquier persona en una posición de responsabilidad, ya sea en el gobierno, la comunidad empresarial o la sociedad civil, tiene el deber de actuar con integridad y promover la democracia y la justicia” (Ace Project, s/f).

2.1 Integridad electoral

En la línea anterior, una conducta ética constituye un componente fundamental de la integridad electoral. El concepto de *integridad electoral* se refiere a “hasta qué punto las elecciones cumplen con los principios internacionales y estándares globales que fueron establecidos desde la mitad del siglo XX como base del derecho internacional, a través de su ratificación por los gobernantes del mundo en una serie de convenciones escritas, tratados protocolos, y directrices” (Norris, 2017, p. 20).⁵ A su vez, este concepto se interrelaciona con la noción de irregularidad electoral (*electoral malpractice*), que implica la “manipulación de los procesos y de los resultados en busca de sustituir beneficios personales y partidarios por el interés público” (Birch, 2011, p. 14).

Por lo general, se ha prestado más atención a las violaciones electorales en autocracias; no obstante, las competencias fallidas o defectuosas se encuentran alrededor del mundo bajo distintos tipos de regímenes. Las malas prácticas electorales ocurren tanto en democracias recientes como consolidadas (Norris 2014, p.4). En efecto, a diferencia de los problemas de primer orden de integridad electoral —los cuales involucran violencia mortal o violaciones de derechos humanos fundamentales, por parte de las fuerzas de seguridad estatal, partidos de gobierno o de oposición, líderes comunales u otro tipo de actor, todos los cuales presentan un reto para la estabilidad del régimen (Norris 2013)—, los problemas de segundo orden —que suponen asuntos más mundanos de mala administración, falta de capacidad técnica, o error humano que disminuye la integridad del proceso electoral, etc.— pueden presentarse en cualquier lugar. Cabe precisar, sin embargo, que ello no impide que ciertos retos para la integridad electoral sean más frecuentes dependiendo del tipo de régimen o de su fuerza institucional.

5 La noción de integridad electoral se refiere “las convenciones y normas globales, aplicando universalmente a todos los países del mundo durante todo el ciclo electoral, incluyendo el período pre-electoral, la campaña, en el día de la elección, y sus repercusiones” (Norris, 2013, p. 564).

Las irregularidades electorales pueden y suelen presentarse en cualquier fase del ciclo electoral, aunque las malas prácticas más visibles involucran actos ilegales el día de la elección o inmediatamente después. Sin embargo, las irregularidades más técnicas o sutiles suelen ocurrir antes del día de la elección, por medio de manipulación estratégica del marco legal y, por lo tanto, son menos visibles para observadores (Norris 2013, p. 567). Así, por ejemplo, entre las malas prácticas electorales se encuentra la manipulación de la elección del voto, que puede implicar incentivos para los electores a fin de que no expresen sus preferencias, así como acciones que alteren dichas preferencias (Birch 2011, p. 27).

Es importante mencionar que las irregularidades electorales pueden provocar una disminución en la participación electoral y, por tanto, reducir la confianza en los procesos electorales, así como limitar el incentivo de los electores de participar en las elecciones. Del mismo modo, una baja calidad de elecciones también puede desalentar la participación de los ciudadanos en otras formas de participación política, tales como actividad de la sociedad civil, pensando que dicha actividad no genera una diferencia en los resultados políticos. “Este tipo de efecto puede generar un círculo vicioso [... en el que] los ciudadanos perciben que son incapaces de hacer una diferencia, entonces no participan, y son inefectivos entonces en exigir cuentas por parte de los líderes, lo cual empeora más el problema de irregularidades y abuso” (Birch 2011, p. 5).

2.2 Conceptualización de trashumancia electoral

La trashumancia electoral constituye “una variante del tipo del clásico fraude electoral, votando desde direcciones no residenciales por ‘electores fantasmas’ (Minnite 2010, p.49, 53; ver también Campbell 2005, p. 6) o ‘votantes fantasma’ (Campbell 2005, p. 195; Hyde 2008, p. 206, 214)” (Fukumoto y Horiuchi 2011, p. 5), el cual consiste en “cambiar la dirección registrada de un municipio a otro antes de la elección con el propósito de votar” (Fukumoto y Horiuchi 2011, p. 6). Esta práctica fue y continúa siendo común en países de África, América, Asia y Europa,

pese a que aún es limitado el conocimiento respecto a cuántas personas participan en la misma (Fukumoto y Horiuchi 2011)⁶.

En específico, la trashumancia electoral se refiere al traslado de electores “de un distrito a otro con la intención de favorecer a una determinada candidatura”, a cambio de favores, dinero u otro tipo de dádivas;⁷ la cual se presenta principalmente “en distritos con poca población electoral, donde resulta económicamente viable solventar cambios fraudulentos de domicilios” (ONPE 2010, p. 68; JNE, 2006). En algunos casos, “los candidatos y sus supuestos seguidores solicitan a los electores fuera del distrito a cambiar sus direcciones registradas y a votar por el candidato [...], muchos de estos ‘relocalizados’ supuestamente transfieren su dirección registrada en el papel sin cambiar su verdadera residencia, en cuyo caso su comportamiento es ilegal” (Fukumoto y Horiuchi, 2011, p. 4).

En la línea anterior, el fenómeno de trashumancia electoral cae en “la intersección entre el clientelismo y el fraude, debido a que demuestra cómo las recompensas clientelistas pueden inducir a un registro

6 “El registro residencial preelectoral es una variante del clásico fraude electoral –voto de direcciones no-residenciales, las cuales han sido, y aún son, encontradas en muchos países. Campbell (2005) reporta abundantes ejemplos en los EE.UU. En América antes de la guerra, las máquinas electorales importaban electores notoria e ilegalmente, tales como ‘volactores’ [quienes] votaban muchas veces, usualmente yendo de un recinto a otro’ (p. 19) y ‘colonizadores’... residentes en otras ciudades o estados (p. 19)” (Fukumoto y Horiuchi 2011, p. 13). Del mismo modo, este fenómeno también se registró en Gran Bretaña entre los siglos XV y XVIII; durante la primera mitad del siglo XX en Costa Rica; en Malasia de la postguerra, donde se legalizaron a inmigrantes ilegales de Filipinas e Indonesia para que votaran; al igual que en el caso de inmigrantes ilegales de Afganistán para que voten en Paquistán, con movimientos similares desde Bangladesh a India, desde Nigeria a Camerún, de Tongo a Gana y de Burkina Faso a Costa de Marfil. De manera similar, se registran casos de registro de residencia preelectoral en Corea y las Islas Solomón (Fukumoto y Horiuchi, 2011, p. 14).

7 “Los electores golondrinos recibirían pagos en dinero, en trabajo o en favores políticos a cambio de su traslado domiciliario y su voto al candidatos cuestionado” (ONPE, 2010, p. 68).

fraudulento” (Hidalgo y Nichter, 2015, p. 437-438). Si bien se suele entender el clientelismo como estrategias empleadas por las organizaciones políticas en busca de persuadir o movilizar a los electores, estas prácticas pueden centrarse además en dar forma a la composición del electorado. Así pues, las maquinarias también utilizan estrategias clientelísticas a través de las cuales se “induce a los forasteros (*outsiders*) a transferir su registro electoral y votar por la maquinaria” (Hidalgo y Nichter, 2015, p. 436). En términos de Vargas Betancourt (2015b, p. 218), esta práctica también implicaría presionar a la ciudadanía con la finalidad de viciar el proceso electoral, al corromper el procedimiento por medio del cual los electores definen su residencia electoral.

En términos generales, estudios previos sobre la trashumancia electoral coinciden en el hecho de que esta práctica política suele presentarse en distritos o localidades pequeños con reducida población; donde una cantidad de votos reducida puede generar un impacto significativo. Así por ejemplo, a partir del análisis del caso japonés, utilizando un diseño de experimento natural, Fukumoto y Horiuchi (2011) encuentran que, debido a las condiciones institucionales, las personas se mudan —al menos en el papel— antes de las elecciones y la magnitud del efecto de esta es sustancial,⁸ particularmente en pueblos pequeños y en localidades donde las elecciones tienden a ser altamente competitivas. De otro lado, estudios sobre Colombia dan cuenta de la reincidencia del uso de esta estrategia en distintos municipios de Boyacá —en su mayoría “municipios pequeños con grandes retos”—, donde, en algunos casos, esta práctica habría generado posible incidencia en la elección de alcaldes (Guavita Vanegas 2014, p. 54-55). Incluso, se habla de la existencia de corredores de trashumancia en Colombia (MOE

8 Si bien los efectos del registro de residencia preelectoral no son grandes para ser decisivos en una elección; en las elecciones de asamblea municipal, los votos de un solo dígito pueden ser esenciales en determinar quién es elegido. En efecto, se encontró que la cantidad de personas que relocalizó su registro de residencia fue suficiente para cambiar el último ganador y el segundo lugar en casi una cuarta parte de las elecciones de asamblea (Fukumoto y Horiuchi 2011, p. 31).

2011) y, según Crisis Group (2011, p. 23), las elecciones regionales de 2007 evidenciaron que esta estrategia se ha concentrado en zonas con fuerte presencia de grupos criminales y elevados ingresos por regalías; aunque también se atribuye su uso al profundo arraigo del clientelismo. Por su parte, a partir del uso de regresiones de diseño discontinuo para analizar el caso brasileño, Hidalgo y Nichter (2015) sugieren que este tipo particular de *compra de votos* tiene efectos significativos tanto en el registro de electores como en la reelección de alcaldes en algunos municipios pequeños, donde se importan electores desde municipios cercanos geográficamente.

De otro lado, un estudio de caso del distrito de Chavín (provincia de Chincha), afirma que el fenómeno del golondrinaje en Perú se ha utilizado en localidades donde se generaron intereses y expectativas ante una dinamización de la economía local —debido a la presencia de una empresa minera en la zona y al canon minero—, lo cual desencadenó tensiones y lucha de poderes. Esta situación se puso en evidencia, principalmente, durante los procesos de revocatoria de los alcaldes, con el crecimiento atípico del padrón electoral (Vásquez 2015a, 2015b). En la misma línea, Soto (2010, p. 1) indica que, si bien inicialmente se empleó esta estrategia para lograr triunfos electorales, en los últimos años este también se ha utilizado para lograr procesos de revocatoria de autoridades en Perú. Sin embargo, más allá del estudio de caso de Chavín, aún es limitado el conocimiento sobre las características socioeconómicas y políticas de los escenarios donde se registran presuntos casos de la trashumancia electoral en Perú.⁹

3. Metodología

Por un lado, el presente estudio busca responder cuáles fueron las medidas aplicadas por los organismos electorales responsables de asegurar la

9 Para una primera aproximación a las características de los escenarios en los cuales se registraron presuntos casos de trashumancia electoral en el marco de las ERM, véase Corvetto y Ramírez (2016).

integridad del padrón electoral: el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – Reniec, y el Jurado Nacional de Elecciones – JNE. De otro lado, se busca determinar cuáles son los presuntos casos de trashumancia electoral registrados a nivel local en el marco de las ERM 2018, y cuáles son las características socioeconómicas de los distritos que registraron presuntos casos de electores golondrinos. Dicho análisis descriptivo y correlacional fue desarrollado a partir de los datos de los 222 distritos que fueron verificados y/o fiscalizados por el Reniec y el Jurado Nacional de Elecciones, en el marco de las elecciones subnacionales de 2018.

Es importante señalar que la base de datos analizada presenta una serie de limitaciones, principalmente debido a la coyuntura política en la cual se realizaron los procesos de verificación domiciliaria y la fiscalización del padrón electoral debido a la reforma electoral por medio de la cual se modificó el cronograma electoral. A través de este cambio normativo, se modificaron las reglas de juego sobre las cuales se rigen los distintos actores políticos, entre ellos las agrupaciones políticas y/o candidatos que podrían hacer uso de estrategias clientelistas y/o fraudulentas, como la trashumancia electoral.

De otro lado, también resulta fundamental precisar que el fenómeno de trashumancia electoral fue operacionalizado siguiendo la propuesta planteada por Corvetto y Ramírez (2016). Así pues, se consideran como distritos que registran la ocurrencia de esta práctica a aquellos donde se haya presentado, al menos, una denuncia por golondrinaje en el Registro de Alertas (REA),¹⁰ u otra denuncia ante el Reniec —lo cual incluye los procesos de impugnación domiciliaria durante el proceso electoral, presentados por ciudadanos o agrupaciones políticas¹¹— durante el

10 El REA comprende las denuncias sobre presuntos cambios domiciliarios irregulares, los cuales pueden ser realizados por ciudadanos, autoridades, organizaciones política o instituciones públicas (Reniec, 2017, p. 5).

11 “La impugnación domiciliaria es un procedimiento que consiste en la atención de las solicitudes presentadas por los ciudadanos o agrupaciones políticas que impugnan el domicilio por motivación electoral, desde la fecha de la convocatoria hasta 15 días posteriores al cierre del padrón electoral” (Reniec, 2017b).

periodo que se extiende desde un año antes del cierre del padrón hasta la fecha de cierre del mismo, el 22 de octubre de 2017—, y que a su vez registre algún ciudadano observado por no haber sido hallado en el domicilio o por la inexistencia de la dirección declarada, tras la verificación domiciliaria y/o la fiscalización del padrón electoral en el marco de las ERM 2018.¹²

Pese a que podrían existir distritos donde existe este fenómeno aunque no se haya reportado ninguna denuncia al respecto o no hayan sido sujetos de verificación domiciliaria ni fiscalización del padrón electoral, únicamente se considerarán como distritos con presuntos casos de trashumancia electoral aquellos que presenten los dos atributos previamente señalados. Ello se debe a que, como demuestran estudios previos respecto a este fenómeno político (Hidalgo y Nichter 2015; Fukumoto y Horiuchi 2011; Ichino y Schündeln 2012; Vargas Betancourt 2015c; MOE 2011), dicha estrategia efectivamente “infla” el registro de electores. Sin embargo, cabe tomar en consideración que los cambios domiciliarios pueden ser motivados por distintos factores, ajenos al tema electoral; por lo tanto, los ciudadanos observados dependen de una verificación basada en una tasa de variación domiciliaria atípica; es decir, por encima del promedio usual. En ese sentido, resulta pertinente incluir en la definición del fenómeno de trashumancia electoral a las denuncias de presuntos electores golondrinos; en tanto que —a pesar de la inexistencia de evidencia sobre la veracidad de este hecho—, por lo general, el rumor sobre esta situación se presenta en localidades con una reducida cantidad de habitantes donde los “residentes desarrollan relaciones de tipo cara-a-cara —es decir, la interrelación cotidiana suele ser intensa, personal y directa—, [por lo cual] la aparición de nuevos moradores es rápidamente

12 Cabe precisar que no se tomarán en consideración como potenciales casos de trashumancia electoral aquellos distritos que fueron seleccionados por el Reniec para realizar verificación domiciliaria debido a “inconsistencias de datos”; en tanto las visitas en dichas circunscripciones no se explican por un potencial intento de tergiversar el padrón electoral.

percibida por los lugareños” (ONPE, 2013, p. 51). Empero, es importante precisar que también sería limitado considerar las denuncias como único atributo del fenómeno de trashumancia electoral, en tanto estas pueden ser presentadas tanto por los lugareños, como por simpatizantes de los candidatos que se encuentran en competencia (ONPE, 2010).

Si bien esta definición operativa de trashumancia electoral empleada resulta limitada para identificar el universo de los distritos que registraron golondrinaje en el marco de las ERM 2018; esta constituye un *proxy*¹³ que permitirá identificar aquellos casos en los cuales la verificación domiciliaria y la fiscalización del padrón electoral permitieron confirmar la existencia de electores desconocidos o que no residen en el domicilio declarado en el padrón electoral, quienes podrían ser considerados como presuntos electores golondrinos (Corvetto y Ramírez 2016).

Las variables sociales analizadas son el ámbito urbano o rural, la región natural (Costa, Sierra o Selva), y cambios domiciliarios procedentes de distritos colindantes. Seguimos el planteamiento de Hidalgo y Nichter (2015), quienes indican que los cambios domiciliarios se realizan desde distritos geográficamente próximos; lo cual fue determinado a partir de la ubicación de los distritos contiguos de cada localidad verificada y/o fiscalizada en el marco de las ERM 2018, y la identificación de la dirección de origen de los ciudadanos restituidos. Del mismo modo, se analiza el tamaño de la población electoral según información del Reniec, tomando en consideración si la localidad cuenta con 5 mil o menos electores, puesto que “recién en centros poblados con esta cantidad de personas “se puede apreciar una población con un nivel de diversificación de actividades y un cierto desarrollo del comercio, más allá de las necesidades del propio centro poblado” (Remy, 2009, p. 2).

13 Un *proxy* es una variable que es utilizada en aquellos casos en los que la variable no puede ser medida de manera directa.

Adicionalmente, se analiza el índice de pobreza y de desarrollo humano puesto que los ciudadanos más vulnerables ante la compra de votos u otro tipo de recompensa son aquellos que se encuentran en una situación social y/o económica precaria (Vargas Betancourt, 2015a). Así pues, se realizará un análisis sobre el nivel de pobreza utilizando los indicadores de pobreza monetaria —a partir de los datos de INFOGOB—; del nivel de desarrollo a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel distrital, calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013),¹⁴ el cual fue recodificado en tres categorías a partir de los rangos propuestos por el Informe de Desarrollo Humano 2016 (PNUD, 2016): IDH bajo (menor o igual a 0,449), intermedio (de 0,450 a 0,699) y alto (igual o mayor a 0,700). Finalmente, se incluye el análisis del nivel de (de)crecimiento económico entre el 2014 y el 2018 en las transferencias del Gobierno nacional a los gobiernos locales con la finalidad de determinar si, efectivamente, el aumento de recursos económicos en el gobierno local desencadenó tensiones y/o un aumento en la lucha por el poder que incentive el uso de la trashumancia electoral (Vásquez 2015a, 2015b). Estudios sobre fraude electoral señalan que los intereses económicos se correlacionan con la ocurrencia de la primera (Alvarez, Hall y Hyde 2009, p. 7). Así pues, esta variable se mide a partir de la información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) respecto a las transferencias económicas, a través del porcentaje de variación entre estos años —decrecimiento (igual o inferior al 0%), incremento bajo (de 1 a 10%), medio (entre 10,1 y 30%), alto (30,1 al 50%) o muy alto (igual o superior al 50,1%)— desde el año de la elección municipal anterior (2014) con respecto al 2018.

4. Actualización y depuración del padrón electoral en Perú

El Reniec es responsable de preparar y mantener actualizado el padrón electoral, que constituye una lista donde se incluyen todos los ciudadanos

14 Se empleó información sobre el IDH del año 2013, dado que este fue el último año en el que PNUD calculó el nivel de desarrollo humano a nivel distrital en Perú.

que cuentan con el derecho al voto y que cumplen con los requisitos establecidos por la Ley electoral para ser un elector legítimo y debidamente registrado. Así pues, con la finalidad de asegurar la integridad del padrón, el Reniec realiza la verificación del cambio de domicilio desde el año 2013, resuelve los procesos de impugnación de domicilio y publica las Listas de Padrón Inicial (LPI).

El proceso de verificación domiciliaria consiste en comprobar la veracidad de la dirección domiciliaria declarada por los titulares de la inscripción en el Registro Único de Identificación de las Personas (RUIPN) en un procedimiento de cambio de domicilio. De esta forma, se valida si la dirección existe en el distrito, o si el ciudadano reside en la dirección, levantando un acta de verificación. De otro lado, la resolución de los procesos de impugnación de domicilio supone la atención de las solicitudes presentadas por los ciudadanos o agrupaciones políticas que solicitan esta medida durante procesos electorales¹⁵. Por su parte, la publicación de las LPI se refiere al medio por el cual se publica la relación de ciudadanos hábiles para votar, y de los menores de 17 años que cumplirán la mayoría de edad hasta el día de la elección en un distrito, quienes se encuentran inscritos en el RUIPN. Esta publicación se realiza por un plazo de 5 días calendarios, de tal forma que los ciudadanos puedan verificar la relación de electores inicialmente hábiles en su circunscripción y si sus datos personales se encuentran correctamente escritos para, en caso contrario, realizar las correcciones necesarias.

Por su parte, el JNE es responsable de fiscalizar la elaboración de los padrones electorales, luego de su actualización y depuración final previa a cada proceso electoral (Art. 5°, Ley Orgánica del JNE). Ello implica la fiscalización del padrón electoral preliminar remitido por el RENIEC

15 Según el procedimiento 25 del Texto único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Reniec, la impugnación de domicilio puede ser solicitada desde la fecha de cierre del Padrón Electoral hasta 15 días hábiles posteriores a dicho cierre.

con 240 días de anticipación a la fecha de las elecciones, actividad que se realiza dentro de los 30 días calendario siguientes. Una vez aprobado, el Padrón Electoral se remite a la ONPE para la planificación de los procesos electorales y para el cumplimiento de sus funciones.

4.1 Verificación domiciliaria y fiscalización del padrón electoral en el marco de las ERM 2018.

El cronograma electoral de las ERM 2018 fue modificado con la aprobación de la Ley N° 30673 que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas; la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales; y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales. Dicho cambio normativo produjo tres modificaciones que impactaron de manera directa en la labor que realiza el RENIEC, a través de la Gerencia de Registro Electoral: el plazo para convocar a Elecciones Generales (EG) y Elecciones Regionales y Municipales (ERM); el plazo de cierre del padrón electoral, y el plazo en el que el RENIEC entrega el padrón al Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Así pues, el plazo de convocatoria de las EG pasó de ser no menor a 120 días y no mayor a 150, y a ser no menor a 270 días hábiles antes de la fecha del acto electoral. Cabe señalar que el plazo de la convocatoria de EG es común para convocar las ERM. Asimismo, el plazo de cierre del padrón electoral pasó de ser en la fecha de convocatoria de las ERM, a ser 365 días calendario antes de la fecha de la respectiva elección. No obstante, de manera excepcional, se estableció como Disposición Transitoria Única de la autógrafa que contiene la reforma que para las ERM 2018 el padrón cierre 350 días antes de la fecha de elecciones; por lo tanto, el padrón cerró el 22 de octubre de 2017, considerando la fecha de la elección (07 de octubre de 2018). A su vez, el plazo de entrega del padrón por Reniec al JNE pasó de ser de 90 días a 240 días antes de la fecha de las elecciones. En ese sentido, dicho cambio normativo produjo que el padrón electoral cierre aproximadamente 8 meses antes de la fecha prevista según el cronograma electoral anterior.

En el contexto de esta reforma electoral, la labor de verificación domiciliaria realizada por el Reniec fue adelantada para cumplir con la fecha de entrega de un padrón electoral actualizado e íntegro al JNE. De esta forma, se realizó la verificación domiciliaria en 150 distritos, durante el periodo del 27 de noviembre al 1 de diciembre de 2017, y se continuó con una segunda fase durante el mes de enero de 2018, durante la cual se procesaron impugnaciones y reconsideraciones. Del mismo modo, el JNE llevó a cabo la fiscalización del padrón, que incluyó el desarrollo de una labor en campo en un total de 83 distritos a nivel nacional, donde los fiscalizadores se encargaron de ubicar y verificar los datos de ciudadanos, fiscalizar a los posibles electores golondrinos y la publicación del padrón electoral y visitar a los registradores (JNE 2010). Como se observa en la tabla 1, en total se verificaron y/o fiscalizaron 222 distritos a nivel nacional, donde se constató la residencia de 124.859 ciudadanos.

Tabla 1. Distritos verificados y/o fiscalizados en el marco de las ERM 2018.

Organismo electoral	N° distritos	Ciudadanos verificados/fiscalizados
RENIEC	139	95.506
JNE	65	15.984
JNE y RENIEC	18	13.369
TOTAL	222	124.859

Fuente: Gerencia de Registro Electoral – Reniec.

La cifra anterior incluye las impugnaciones de domicilio que fueron presentadas en 15 distritos, 2 de las cuales fueron observadas tanto por el RENIEC como por el JNE (los casos de Churuja, en la provincia de Bongara, en Amazonas; y Tomas, en la provincia de Yauyos, en Lima). Asimismo, también se consideran las localidades donde se resolvieron reconsideraciones, que ascendieron a 8 en total.¹⁶

Del total de 222 distritos donde se intervino en el marco de las ERM 2018 con la finalidad de asegurar la integridad del padrón electoral, 55 también fueron sujetos de verificación y fiscalización en las ERM 2014. A su vez, 79 de los distritos intervenidos en este proceso electoral registraron al menos una denuncia por presuntos cambios domiciliarios irregulares (35,6% del total de distritos intervenidos). En específico, 6 distritos registraron este tipo de denuncias en el año 2017; mientras 48 lo hicieron en el 2016 y 2015, como se presenta en la figura 1¹⁷.

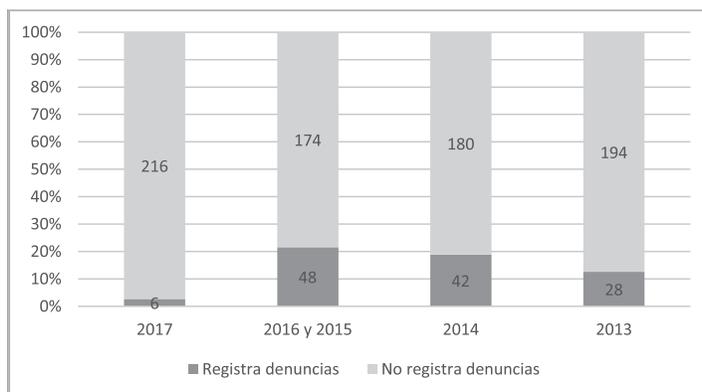


Figura 1. Distritos verificados con denuncias, 2013-2017.

Fuente: Gerencia de Registro Electoral – Reniec.

16 En 2 de los distritos donde se llevaron a cabo reconsideraciones se presentaron también reconsideraciones (en los casos de Cahuac, en la provincia de Yarowilca, en Huánuco; y en Allauca, en la provincia de Yauyos, Lima).

17 Tan solo uno de los distritos intervenidos en el marco de las ERM 2018 registró denuncias en el 2017; al igual que en el 2016 y 2015: el distrito de Asia, en la provincia de Cañete (Lima).

Más aún, tan solo en 8 de los 222 distritos donde se realizaron verificaciones domiciliarias y/o fiscalización del padrón para las elecciones subnacionales de 2018 registraron un conflicto electoral durante las ERM 2014, según el reporte de la Defensoría del Pueblo (2014), y únicamente en 2 distritos se anularon los comicios de ese año: en Huangascar, en la provincia de Yauyos (Lima) y en Pajarillo, en la provincia de Mariscal Cáceres (San Martín).¹⁸

Asimismo, como se presenta en la Figura 2, la mayoría las localidades donde se intervino en el marco de las ERM 2018 se ubicaron en el departamento de Lima (43); lo cual representó el 19,4% de los distritos donde se realizó la verificación domiciliar y la fiscalización del padrón electoral. A este le siguen los departamentos de Huancavelica (24), Arequipa (22) y Huánuco (22), los cuales representan el 10,8% y 9,9%, respectivamente. Asimismo, la gran mayoría de estas circunscripciones se ubicaron en la Sierra (60,4%), seguidas por la Costa (21,6%) y en menor medida, la Selva (18%). A su vez, cabe señalar que la gran parte de los distritos intervenidos representan zonas rurales (65,8%); mientras que el 34,2% de las mismas fueron zonas urbanas.

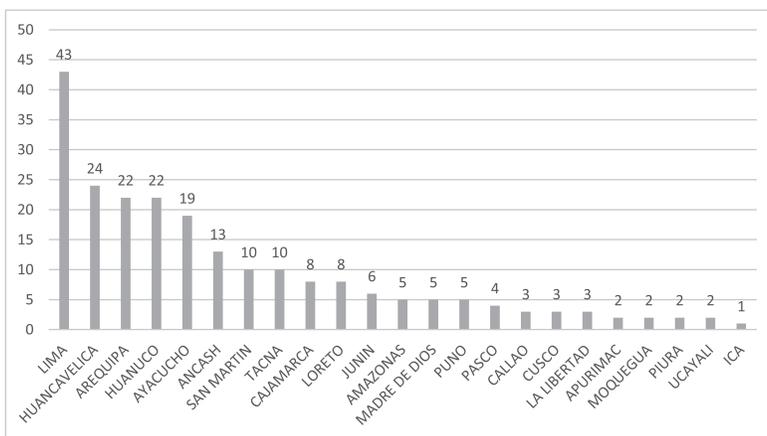


Figura 2. Cantidad de distritos verificados en las ERM 2018, según departamento.

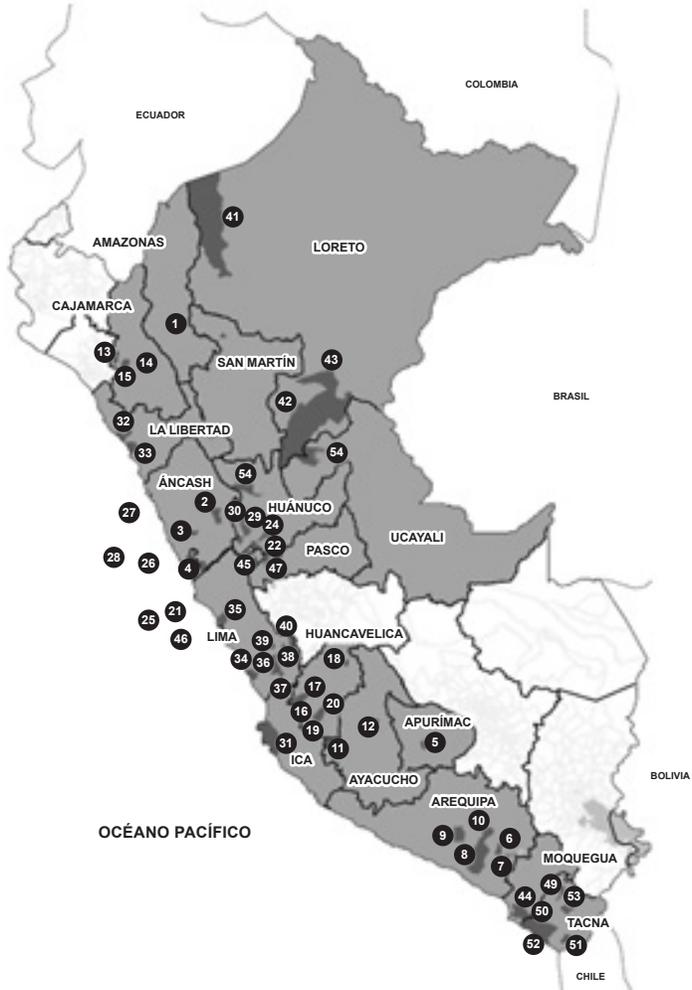
Fuente: Gerencia de Registro Electoral – Reniec.

18 Decreto Supremo N° 011-2015-PCM. Convoca a Elecciones Municipales Complementarias 2015.

5. Presuntos casos de trashumancia electoral en las ERM 2018

En total, 54 distritos representan posibles casos de trashumancia electoral, puesto que estas circunscripciones registraron denuncias sobre cambios domiciliarios irregulares y, a su vez, presentaron ciudadanos observados tras el proceso de verificación realizado por el Reniec y la fiscalización del padrón electoral a cargo del JNE (Mapa 1); cumpliendo así con los dos atributos fundamentales para identificar la ocurrencia de este fenómeno. Esta cifra representa el 24,3% de los distritos intervenidos para asegurar la integridad del padrón electoral en las elecciones subnacionales de 2018.

Mapa 1. Distritos con presuntos casos de trashumancia electoral, ERM 2018.



Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia de Registro Electoral - Reniec.

- 1.- **Bongará / Churuja**
 - 109 - Obs.
- 2.- **Huari / Chavín de Huantar**
 - 86 - Obs.
- 3.- **Huarmey / Cochapeti**
 - 10 - Obs.
- 4.- **Ocos / Cochas**
 - 25 - Obs.
- 5.- **Aymaraes / Pochuanca**
 - 16 - Obs.
- 6.- **Arequipa / Cerro Colorado**
 - 1 927 - Obs.
- 7.- **Arequipa / Characato**
 - 49 - Obs.
- 8.- **Arequipa / Vítor**
 - 37 - Obs.
- 9.- **Castilla / Huancarqui**
 - 77 - Obs.
- 10.- **Caylloma / Huanca**
 - 2 - Obs.
- 11.- **Lucanas / Huac-Huas**
 - 2 - Obs.
- 12.- **Víctor Fajardo / Colca**
 - 99 - Obs.
- 13.- **Chota / San Juan De Licupis**
 - 256 - Obs.
- 14.- **Santa Cruz / Andabamba**
 - 94 - Obs.
- 15.- **Santa Cruz / Sexi**
 - 34 - Obs.
- 16.- **Castrovirreyna / Capillas**
 - 4 - Obs.
- 17.- **Castrovirreyna / Huachos**
 - 24 • Obs.
- 18.- **Churcampa / Cosme**
 - 92 - Obs.
- 19.- **Huaytará / Santo Domingo de Capillas**
 - 30 - Obs.
- 20.- **Huaytará / Tambo**
 - 8 - Obs.
- 21.- **Ambo / Colpas**
 - 46 - Obs.
- 22.- **Ambo / Tomay- kichwa**
 - 44 - Obs.
- 23.- **Huacaybamba / Cochabamba**
 - 26 - Obs.
- 24.- **Huánuco / Pillco Marca**
 - 608 - Obs.
- 25.- **Lauricocha / Baños**
 - 183 - Obs.
- 26.- **Lauricocha / San Francisco de Asís**
 - 3 - Obs.
- 27.- **Yarowilca Cáhuac**
 - 842 - Obs.
- 28.- **Yarowilca / Chacabamba**
 - 52 - Obs.
- 29.- **Yarowilca / Choras**
 - 105 Obs.
- 30.- **Yarowilca / Pampamarca**
 - 165 Obs.
- 31.- **Pisco / Paracas**
 - 116 - Obs.
- 32.- **Trujillo / Huanchaco**
 - 672 - Obs.
- 33.- **Trujillo / Salaverry**
 - 141 Obs.
- 34.- **Cañete / Asia**
 - 377 - Obs.
- 35.- **Lima / Ancón**
 - 671 - Obs.
- 36.- **Yauyos / Allauca**
 - 78 - Obs.
- 37.- **Yauyos / Huangascar**
 - 18 • Obs.
- 38.- **Yauyos / Miraflores**
 - 24 Obs.
- 39.- **Yauyos / San Joaquín**
 - 11 - Obs.
- 40.- **Yauyos / Tomas**
 - 94 - Obs.
- 41.- **Dátém del Maraón / Morona**
 - 138 - Obs.
- 42.- **Ucayali / Contamana**
 - 49 - Obs.
- 43.- **Ucayali / Vargas Guerra**
 - 494 - Obs.
- 44.- **Ilo / El Algarrobal**
 - 19 - Obs.
- 45.- **Daniel Alcides Carrión / Vilcabamba**
 - 209 - Obs.
- 46.- **Pasco / Pallanchacra**
 - 93 - Obs.
- 47.- **Pasco / San Francisco de Asís de Yarusyacán**
 - 124 - Obs.
- 48.- **Moyobamba / Calzada**
 - 132 - Obs.
- 49.- **Candarave / Cairani**
 - 9 - Obs.
- 50.- **Jorge Basadre / Ite**
 - 83 - Obs.
- 51.- **Tacna / Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa**
 - 1 250 - Obs .
- 52.- **Tacna / Sama**
 - 21 -Obs.
- 53.- **Tarata / Héroes Albarracín**
 - 44 - Obs.
- 54.- **Padre Abad / Curimana**
 - 205 - Obs.

El distrito donde se observó la mayor cantidad de personas fue Cerro Colorado, en la provincia de Arequipa (Arequipa), con 1927 personas observadas; lo cual representó el 26,82% del total de visitas realizadas en dicha localidad, como se presenta en la tabla 2. A este le siguieron los distritos de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa, en la provincia de Tacna (Tacna), donde se observaron 1250 personas (27,35% de las visitas de verificación), y Cahuac, en la provincia de Yarowilca (Huánuco), donde se observaron 842 personas; lo cual representó el 71,36% de visitas que se llevaron a cabo en esta circunscripción.

Tabla 2. Distritos con la mayor cantidad de ciudadanos observados, ERM 2018.

Departamento	Provincia	Distrito	N° visitas	N° observados	% Observados/Visitas
Arequipa	Arequipa	Cerro Colorado	7186	1927	26,82
Huánuco	Yarowilca	Cahuac	1180	842	71,36
La Libertad	Trujillo	Huanchaco	2420	672	27,77
Lima	Lima	Ancón	1985	671	33,80
Tacna	Tacna	Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa	4570	1250	27,35

Fuente: Gerencia de Registro Electoral – Reniec.

6. Escenarios de trashumancia electoral

En términos generales, se observa que los escenarios que registran presuntos casos de trashumancia electoral en el marco de las ERM 2018 se caracterizan por ser distritos no pobres y con un nivel de desarrollo humano local bajo, los cuales registraron un decrecimiento económico de 2014 al 2018. Asimismo, estas circunscripciones suelen ser distritos con una población electoral reducida —inferior a 5 mil electores—, de zonas rurales de la Sierra, y cuyos cambios domiciliarios provienen

de localidades vecinas, al menos en un porcentaje de los ciudadanos observados.

6.1 Características económicas

De otro lado, respecto a las características económicas, cabe mencionar que en su mayoría los distritos que registran presuntos casos de trashumancia electoral suelen ser no pobres que cuentan con un nivel de desarrollo humano (IDH) medio o alto. Del mismo modo, estas localidades han presentado un decrecimiento económico entre 2014 y 2018.

Con respecto al nivel de pobreza, destaca el hecho de que el 50% de las circunscripciones que registraron presuntos casos de golondrinaje en el marco de las ERM 2018 representan localidades no pobres. No obstante, el 33,3% de este tipo de distritos son considerados como escenarios de pobreza extrema; mientras que el 14,8% constituyen casos de pobreza no extrema.

En efecto, 12 de los distritos que registran potenciales casos de trashumancia electoral superan el promedio nacional, que asciende a 0,5058 (PNUD 2013). El 69,8% de las localidades con presuntos casos de golondrinaje presentaron un IDH bajo a nivel local. A su vez, el 28,3% de los mismos registró un IDH intermedio, mientras que tan solo el 1,9% registró un IDH alto. A diferencia del estudio sobre la ocurrencia de esta estrategia política en las ERM 2014 (Corvetto y Ramírez 2016), no se encontró una relación entre los reducidos niveles de IDH y la ocurrencia del fenómeno de trashumancia electoral en el ámbito local.

En términos generales, en promedio, se observa un decrecimiento de 56,87 puntos porcentuales entre el 2014 y el 2018 en la transferencia del gobierno nacional a los gobiernos locales (distritales y provinciales). Así pues, en la misma línea, la mayoría de los distritos que registraron potenciales casos de golondrinaje en el ámbito local también presentaron tasas negativas durante el periodo mencionado, lo cual representó el

88,9%. Como se observa en la tabla 3, unos pocos distritos presentaron un crecimiento económico intermedio o alto (tan solo 6 distritos). Cabe precisar, a su vez, que se encontró una asociación entre la ocurrencia de trashumancia electoral local y las variables económicas antes mencionadas.

Tabla 3. Potencial caso de trashumancia electoral, según crecimiento económico de 2014 a 2018.

Potencial caso de trashumancia	Recuento/ porcentaje	Crecimiento económico, de 2014 a 2018				Total
		Decrecimiento	Crecimiento intermedio	Crecimiento alto	Crecimiento muy alto	
No registra potencial caso de trashumancia	Recuento	155	3	2	8	168
	Porcentaje (%)	92,3%	1,8%	1,2%	4,8%	100,0%
Registra potencial caso de trashumancia	Recuento	48	1	1	4	54
	Porcentaje (%)	88,9%	1,9%	1,9%	7,4%	100,0%
Total	Recuento	203	4	3	12	222
	Porcentaje (%)	91,4%	1,8%	1,4%	5,4%	100,0%

Fuente: Gerencia de Registro Electoral – Reniec.

6.2 Características sociales

Con respecto a las características sociales de los distritos que registran presuntos casos de trashumancia electoral en el marco de las elecciones subnacionales de 2018, se observa que la mayoría cuenta con una población electoral reducida, inferior a 5 mil electores, se ubica en la Sierra, son zonas rurales y registran cambios domiciliarios provenientes de distritos colindantes.

En efecto, el 75,9% de estas localidades con presunta presencia de golondrinaje registra una población electoral inferior a 5 mil personas; mientras que tan solo el 24,1% de estas circunscripciones cuenta con un electorado mayor o igual de 5 mil personas (véase tabla 4). No obstante, a diferencia del proceso subnacional anterior (Corvetto y Ramírez, 2016),

no se registra una asociación entre la presunta ocurrencia de trashumancia electoral y el tamaño del electorado.

Tabla 4. Trashumancia electoral según tamaño de población electoral, ERM 2018

Potencial caso de trashumancia electoral	Recuento/ porcentaje	Tamaño de población electoral		Total
		Menor de 5 mil electores	Mayor o igual a 5 mil electores	
No registra potencial caso de trashumancia electoral	Recuento	129	39	168
	Porcentaje (%)	76,80%	23,20%	100,00%
Registra potencial caso de trashumancia electoral	Recuento	41	13	54
	Porcentaje (%)	75,90%	24,10%	100,00%
Total	Recuento	170	52	222
	Porcentaje (%)	76,60%	23,40%	100,00%

Fuente: Elaboración propia. Gerencia de Registro Electoral – Reniec.

Asimismo, como se presenta en la Figura 3, el 64,8% de los casos se ubica en la Sierra, en tanto que el 22,2% de los mismos se encuentran en la Costa, y tan solo el 13% en la Selva. No obstante, cabe señalar que a diferencia de los datos respecto a los presuntos casos de golondrinaje en el marco de las ERM 2014, no se encuentra una asociación entre esta región natural y la posible ocurrencia de este fenómeno político. Asimismo, se observa que más de la mitad de las localidades que registran presuntos casos de golondrinaje constituyen zonas rurales (63%), los cuales constituyen escenarios que se caracterizan por problemas de representación política (López, 2009; Uchuypoma, 2013).¹⁹ Así pues, tan solo el 37% de estos distritos representan zonas urbanas.

¹⁹ Como indica López (2009; s/p), “las poblaciones rurales tienen problemas tanto de representabilidad como de representatividad. Ellas presentan, en efecto, problemas para ser representadas dada su enorme dispersión y su pobreza extrema así como dificultades que proceden de un diseño electoral defectuoso”.

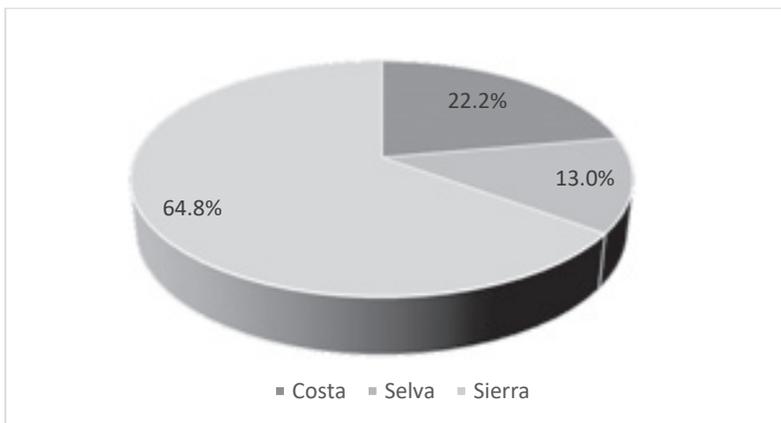


Figura 3. Distritos con presuntos casos de golondrinaje, según región natural.

Fuente: Gerencia de Registro Electoral – Reniec.

Con respecto a los cambios domiciliarios procedentes de distritos colindantes, cabe señalar que en su gran mayoría los distritos con presuntos casos de trashumancia electoral registraron ciudadanos cuya dirección anterior pertenecía a localidades vecinas. En específico, el 87% de los distritos con presuntos casos de golondrinaje registró al menos un cambio domiciliario proveniente de distritos geográficamente próximos. Al respecto, es importante mencionar que los cambios domiciliarios desde distritos vecinos fluctuaron entre 0 y 205, lo cual representó entre 0 y 76% de estos cambios en las circunscripciones que registraron una posible ocurrencia de este fenómeno.

Los distritos que registraron la mayor cantidad de cambios domiciliarios desde circunscripciones colindantes fueron Huanchaco, en la provincia de Trujillo (La Libertad), con 205 cambios; seguido por Coronel Gregorio Albarraacín Lanchipa, en la provincia de Tacna (Tacna) y Cerro Colorado, en la provincia de Arequipa (Arequipa), con 184 y 182 cambios, respectivamente. Como se presentó previamente, estos dos últimos casos

también destacaron por haber registrado la mayor cantidad de ciudadanos observados tras el proceso de verificación domiciliaria a cargo del Reniec.

7. Conclusiones

El fenómeno de trashumancia electoral constituye una irregularidad electoral puesto que a través de esta práctica se distorsiona la composición del padrón electoral y, por ende, se atenta contra una representación fidedigna de la voluntad de los electores. En esta línea, la utilización de esta estrategia clientelista y fraudulenta representa una preocupación para la ética electoral, razón por la cual los organismos electorales responsables de la elaboración y fiscalización del registro electoral han diseñado e implementado mecanismos para contrarrestar este fenómeno que afecta principalmente el ámbito local en zonas rurales. En particular, cabe destacar la labor de verificación domiciliaria realizada por el Reniec desde el año 2013, cuyo principal objetivo ha sido asegurar la calidad del padrón en aquellos distritos que presentaron cambios domiciliarios atípicos; lo cual se suma a los procesos que se venían desarrollando previamente: la publicación de las listas de padrón inicial y la resolución de impugnaciones que realiza el Reniec, así como la fiscalización del padrón que lleva a cabo el JNE.

Cabe mencionar que, a pesar de que la reforma electoral aprobada en octubre de 2017 trastocó el escenario electoral en su conjunto y, por tanto, también afectó la labor que venían desarrollando el Reniec y el JNE en relación con la actualización y depuración del padrón, ambas entidades adelantaron sus cronogramas de trabajo para poder cumplir con sus respectivas funciones en los nuevos plazos establecidos, siguiendo los principios básicos para alcanzar unas elecciones libres y justas, cumpliendo con una fase fundamental del proceso electoral: asegurar la integridad del registro electoral. Así pues, si bien presumiblemente adelantar las fechas en el cronograma pudo haber impactado también en la utilización del golondrinaje por parte de las organizaciones políticas y/o candidatos en el ámbito local, ello no significó un menor esfuerzo para contrarrestar este fenómeno por parte de los organismos electorales.

Al analizar la base de datos generada a partir de la exhaustiva labor de verificación domiciliaria y fiscalización del padrón en 222 distritos, se identificaron 54 potenciales casos de trashumancia a nivel local, en el marco de las ERM 2018. Estos casos se caracterizan por ser circunscripciones no pobres, pese a que cuentan con un bajo nivel de desarrollo humano y un decrecimiento económico entre el 2014 y el 2018, contrario a lo que sugiere la literatura al respecto (Alvarez, Hall y Hyde 2009). Asimismo, los principales aspectos sociales que caracterizan a estas localidades es que cuentan con una población electoral reducida con una población electoral menor a 5 mil habitantes, donde su impacto podría ser más significativo; se ubican en zonas rurales de la Sierra y registran cambios domiciliarios que provienen de localidades colindantes; lo cual coincide con estudios previos al respecto (Hidalgo y Nichter 2015; Fukumoto y Horiuchi; Vargas Betancourt 2015c; MOE 2011).

Cabe mencionar, sin embargo, que a diferencia de las evidencias encontradas respecto a este fenómeno en el marco de las ERM 2014 (Corvetto y Ramírez 2016), la información sobre la posible ocurrencia de trashumancia electoral durante las elecciones subnacionales de 2018 no presentó ninguna asociación significativa con las variables antes mencionadas. Si bien se requiere un mayor análisis para identificar y comprender los cambios en los patrones de ocurrencia de esta práctica en los dos procesos electorales, es importante mencionar que esta situación también podría explicarse por las limitaciones de la base de datos empleada, como consecuencia de la coyuntura electoral, marcada por la reforma electoral. De esta forma, considerar los cambios domiciliarios de manera mucho más temprana al proceso electoral podría haber producido una selección de zonas de intervención donde se produjeron cambios domiciliarios atípicos que no responden necesariamente a una dinámica electoral, sino a otros aspectos sociales. En ese sentido, aún se requiere continuar afinando la medición del concepto de trashumancia electoral en el ámbito local, mejorando las bases de datos utilizadas, y continuar el desarrollo del análisis a profundidad sobre este fenómeno político, combinando distintas metodologías de investigación.

Referencias bibliográficas

Alvarez, R. M., Hall, T. y Hyde, S. D. Eds. (2009). *Election Fraud. Detecting and Detering Electoral Manipulation*. Washington, D.C.: Brooking Institution.

ABS-CBN News. (2018). Nearly 1,500 ‘flying voters’ in Pasay: election lawyer. Recuperado de: <http://news.abs-cbn.com/news/02/28/18/nearly-1500-flying-voters-in-pasay-election-lawyer>. Consultado el 20 de abril de 2018.

Ace Project. (s/f). *Electoral Integrity*. Recuperado de: <http://aceproject.org/main/english/ei/eib01.htm..>

Birch, S. (2011). *Electoral Malpractice*. New York: Oxford University Press.

Case, W. (1999). The Philippine Election in 1998: A Question of Quality. *Asian Survey* 39 (3): 468–85.

Campbell, T. 2005. *Deliver the Vote: A History of Election Fraud. An American Political Tradition—1742-2004*. New York: Carroll & Graf.

Crisis Group. (2011). Romper los nexos entre crimen y política local: Las elecciones de 2011 en Colombia. *Crisis Group Informe sobre América Latina* N° 37.

Corvetto, P. (2017). Trashumancia electoral. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*. Tomo II. San José: IIDH/ CAPEL y TEPJF, pp. 1127-1133.

Corvetto; P. y Ramírez, M. (2016). Escenarios de trashumancia electoral local: Un análisis a partir de las Elecciones Municipales de 2014 en Perú. *Nombres. Nombres. Revista Académica del Reniec*, 3(1), pp.174-209.

Crisis Group. (2011). *Romper los nexos entre crimen y política local: Las elecciones de 2011 en Colombia*. Crisis Group. Informe sobre América Latina N° 37.

Excelsior. (2017). Turismo electoral, el delito que más preocupa en comicios. Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/12/18/1208593>.

Ferreira, D. (2017). Ética electoral. En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*. Tomo II. San José: IIDH/ CAPEL y TEPJF: pp. 406-409.

Fukumoto, K. y Horiuchi, Y. (2011). Making Outsiders' Votes Count: Detecting Electoral Fraud through a Natural Experiment. *American Political Science Review*, 105, (3): pp. 586-603.

Hidalgo, D. F. y Nichter, S. (2015). Voter Buying: Shaping the Electorate through Clientelism. *American Journal of Political Science*, 60 (2): pp. 436-455.

Hyde, S. D. (2008). How International Election Observers Detect and Deter Fraud. En: Alvarez, R. M.; Hall, T. E. y Hyde, S. D. Eds. *Election Fraud. Detecting and Deterring Electoral Manipulation*. Washington, D.C.: Brooking Institution, pp. 201-2015.

Ichino, N. y Schündeln, M. (2012). Deterring or Displacing Electoral Irregularities? Spillover Effects of Observers in a Randomized Field Experiment in Ghana. *Journal of Politics*, 74(1): pp. 292-307.

López, S. (2009). Los problemas de representación. *El Zorro de Abajo*. Recuperado de: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/sinesio/2009/11/26/los-problemas-de-representacion/>.

Minnite, L. C. (2010). *The Myth of Voter Fraud*. Ithaca: Cornell University Press.

MOE. (2011). *Análisis trashumancia electoral. Elecciones locales 2011*. Recuperado de: <http://moe.org.co/publicacion/informe-moe-analisis-de-trashumancia-electoral/>.

Norris, P. (2014). Introduction: Challenges of Electoral Integrity. En Norris, P.; Frank, R. W. y Martínez I Coma, F. *Advancing Electoral Integrity*. New York: Oxford University Press: 3-17.

Norris, P. (2013). The new research agenda studying electoral integrity. *Electoral Studies*, 32: 563-575.

Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE. (2013). *Conflictos y violencia electoral en el ámbito subnacional. Análisis de los hechos registrados en los procesos electorales de 2010 y 2011*. Lima: ONPE.

Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE (2010). *Conflictos electorales en el ámbito local: estudio de las acciones violentas y elaboración de un mapa nacional*. Lima: ONPE.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2016). *Panorama general. Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo Humano para Todos*. New York: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf.

Remy, M. I. (2009). Las urbes, las ciudades y la población rural. *Revista Argumentos* (2). Recuperado de: <http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/100710.pdf>.

Urruty, C. A. (2007). Los registros electorales. En Nohlen, D. et. Al. (comp). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, pp. 463-486.

Uchuypoma, D. (2013). El desborde local rural: ¿Qué pasó con los distritos rurales del Perú luego de las reformas participativas y descentralistas?. *Revista Argumentos*, 2. Recuperado de: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/el-desborde-local-rural-que-paso-con-los-distritos-rurales-del-peru-luego-de-las-reformas-participativas-y-descentralistas/>.

Vargas Betancourt, C. (2015). Análisis de los factores de riesgo para las elecciones de autoridades locales 2015. En MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015*. Bogotá: MOE, pp. 29-55.

Vargas Betancourt, C. (2015b). El análisis de riesgo electoral asociado al fraude en inscripción de cédulas. En MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral- Elecciones de autoridades locales Colombia 2015*. Bogotá: MOE, pp. 217-225.

Vargas Betancourt, C. (2015c). Riesgo por antecedente de trashumancia electoral: elecciones locales 2015. En MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral- Elecciones de autoridades locales Colombia 2015*. Bogotá: MOE, pp. 264-272.

Fuentes

Congreso de la República del Perú. (1998). Debate Constitucional. Pleno – 1993. Tomo III. Lima: Congreso de la República.

Defensoría del Pueblo. (2014). Reporte de Hechos de Violencia. Elecciones Regionales y Municipales 2014. Reporte de hechos de violencia

– Elecciones Regionales y Municipales 2014 – APCCSG.

InfoGov. (2018). Portal web InfoGov. <http://www.infogob.com.pe/>

Jurado Nacional de Elecciones. (2010). Fiscalización del Padrón Electoral. Martes Electorales.

Jurado Nacional de Elecciones. (2006). Votos Golondrinos. Martes Electorales.

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. Transparencia económica. Perú. Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS. Recuperado de: <http://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>.

Organización de Estados Americanos – OEA. 2015. Informe final de la Misión de Observación Electoral: Elecciones Regionales y Municipales en Perú: Octubre 5, 2014.

Organización de Estados Americanos – OEA. 2011. Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre las Elecciones Regionales, Municipales y Referéndum Nacional para la Aprobación o Desaprobación del Proyecto de Ley de Devolución de Dinero del FONAVI a los Trabajadores que Contribuyeron al Mismo. 3 de Octubre de 2010.

Organización de Estados Americanos – OEA. 2009. Informe de la Misión de Observación Electoral a las Elecciones Regionales y Municipales de la República del Perú celebradas el 19 de noviembre de 2006.

Presidencia del Consejo de Ministros - PCM. (2015). Decreto Supremo N° 011-2015-PCM convoca a Elecciones Municipales Complementarias 2015. El Peruano, 28 de febrero de 2015.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – Reniec. (2017a). Resolución Jefatural N° 159-2017/JNAC/Reniec. Reglamento verificación del cambio de domicilio en el marco de un proceso electoral. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – Reniec. (2017b). Impugnación de domicilio durante procesos electorales – Procedimiento 25 – TUPA. Disponible online: http://portales.Reniec.gob.pe/web/electorales/02_s_impugnacion.

Piero Corvetto Salinas: Politólogo y Periodista. Egresado del Doctorado en Ciencia Política y Gobierno en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP. Magíster en Ciencia Política, con mención en Política Comparada, de la PUCP, Licenciado y Bachiller en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Lima. Se desempeñó hasta el 2018 como Gerente de Registro Electoral del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – Reniec. Ejerce la docencia en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas y en la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la PUCP y en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Presenta como especialidades partidos de gobierno, partidos políticos, sistemas electorales, observación y acompañamiento electoral, administración electoral y registro de ciudadanos en procesos electorales.

Correo electrónico: pcorvetto@Reniec.gob.pe

Mariana Ramírez Bustamante: Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca, España, y Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con estudios de posgrado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. Actualmente, se desempeña como Analista en Actividades Electorales en la Gerencia de Registro Electoral del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – Reniec; y es miembro del Grupo de Investigación de Política Subnacional de la PUCP. En la misma casa de estudios también se ha desempeñado

como pre-docente. Sus líneas de investigación son: participación y representación política, con énfasis en el ámbito subnacional; reformas político-electorales, y tráfico ilícito de drogas, así como políticas antidrogas en Perú.

Correo electrónico: mramirez@reniec.gob.pe

Recibido: 25/01/18

Aprobado para su publicación: 24/03/18

Tutelando el interés superior de los nacidos mediante maternidad subrogada

Guarding the superior interest of born through subrogated motherhood

Rose Mary Posadas Gutiérrez

Resumen

Las técnicas de reproducción humana asistida, especialmente las *in vitro*, permiten generar un embrión humano en un laboratorio e insertarlo posteriormente en el útero de una mujer para su desarrollo. Estas técnicas que cada vez ganan más aceptación en el ámbito médico, no sólo por problemas de infertilidad de las parejas para concebir de manera natural a sus hijos, sino ante la maternidad tardía que promueve que muchas mujeres congelen sus óvulos, también se usan en los casos de vientre de alquiler, en los que la mujer que da a luz no necesariamente es la madre que aportó los gametos del embrión. Tal como veremos en el presente artículo, esta forma de procreación denominada también “maternidad subrogada”, que es aceptada en algunos países y prohibida en otros, supone un problema bioético desde la perspectiva que se aborde, al coexistir por un lado el derecho de la mujer a tener un hijo, ahora llamado “voluntad procreacional”; el derecho del nacido a nacer en su hábitat natural, es decir en el vientre de su madre biológica y a ser amamantado por ella; y el principio jurídico de la dignidad humana que prohíbe la cosificación del ser humano y el uso de su cuerpo con fines mercantilistas.

Palabras clave

Técnicas de reproducción humana asistida / Maternidad Subrogada / Vientre de Alquiler / Interés Superior del niño / Bioética.

Abstract

The techniques of assisted human reproduction, especially in vitro, allow the generation of a human embryo in a laboratory and to insert it later into a woman's uterus for its development. These techniques, which are gaining more and more acceptance in the medical field, not only due to the infertility problems of couples to conceive naturally their children, but also to late motherhood that promotes the freezing of their ova by many women, are also used in cases of rent belly, in which the woman who gives birth is not necessarily the mother who contributed with the gametes of the embryo. As we will see in this article, this form of procreation also called "subrogate motherhood", which is accepted in some countries and prohibited in others, is a bioethical problem from any perspective that is addressed, coexisting on the one hand the right of woman to have a child, now called "procreational will"; the right of the born to be born in its natural habitat, that is, in the womb of its biological mother and to be nursed by her; and the legal principle of human dignity that prohibits the reification of the human being and the use of its body for mercantilist purposes.

Keywords

Techniques of assisted human reproduction / Surrogate Motherhood / Belly of Rent / Higher Interest of the child / Bioethics.

Introducción

En nuestro país, independientemente de cualquier regulación sobre la materia, el uso de la Técnica de Maternidad Subrogada se ha convertido en un procedimiento médico seguido por muchas parejas para lograr la tan anhelada paternidad, quienes, sin embargo, han tenido serios inconvenientes para registrar el nacimiento de sus hijos al haber sido gestados en un útero subrogado.

En el Perú, no existen estadísticas ni registros oficiales de la cantidad de nacidos a través de Técnicas de Reproducción Humana Asistida –TERAS–, y, menos aún, de cuántos nacen a través de la maternidad subrogada; no obstante, existen varios fallos judiciales que versan sobre esta materia, lo que revela que es una técnica que cada vez es más usada en nuestro país.

Bajo este contexto, el presente artículo busca motivar la reflexión de algunos pronunciamientos judiciales sobre el vientre de alquiler que se han ido emitiendo en nuestro país ante la inexistencia de una legislación sobre la materia, y de qué manera estos afectan el interés superior del nacido y vulneran el derecho a la dignidad de la persona humana que el propio Estado está obligado a proteger.

1. Maternidad Subrogada

A decir de Sanz (2002: 141), “la maternidad subrogada es un procedimiento médico por medio del cual se anida el embrión en el vientre de una mujer distinta a la que quiere la maternidad, esto es, la que presta su vientre para llevar al hijo de otra”.

Así, a través de esta técnica, llamada también “vientre de alquiler”, “vientre subrogado”, “maternidad asistida”, “gestación por sustitución”, entre otros, una mujer anida en su vientre el embrión de quien desea ser madre. Hacemos este énfasis, pues el embrión que se gesta puede ser:

- Hijo biológico de la pareja que usa la técnica para ser padres.
- Hijo biológico de uno de los miembros de la pareja que desean ser padres.
- Hijo biológico de donantes de gametos que va a ser gestado a solicitud de quienes desean ser sus padres, haciendo uso de su derecho a la voluntad procreacional.

Nótese además que, en la actualidad, la técnica también es utilizada por mujeres u hombres solteros que desean tener un hijo (a), así como por parejas homoafectivas. Un ejemplo de ello lo tenemos en el caso del cantante Ricky Martin, quien mediante este procedimiento tuvo a sus hijos Matteo y Valentino en el año 2008, mediante la participación de dos mujeres: una de ellas cedió sus óvulos y otra, el vientre para la gestación²⁰.

20 En <https://lasillarota.com/Asi-lucen-los-gemelos-de-Ricky-Martin/187065>. Blog La silla Rota. Redacción 07/11/2017 10:25 a.m.; recuperado el 12 de marzo de 2018.

Entonces, si bien en la mayoría de casos quien acude a esta técnica es una pareja que desea tener hijos biológicos mediante la fecundación in vitro de sus propios gametos (esperma y óvulo) y posterior implantación en el útero de una mujer que presta su útero para la gestación de dicho embrión, no siempre es así como veremos a continuación a través de los diferentes fallos judiciales que se han ido emitiendo en nuestro país.

2. Fallos judiciales sobre maternidad subrogada

En el Perú, la única norma que regula las Técnicas de Reproducción Humana Asistida es la Ley N° 26842, Ley General de Salud (1997), que en su artículo 7° señala:

Toda persona tiene derecho a recurrir al tratamiento de su infertilidad, así como a procrear mediante el uso de técnicas de reproducción asistida, siempre que la condición de madre genética y de madre gestante recaiga sobre la misma persona. Para la aplicación de técnicas de reproducción asistida, se requiere del consentimiento previo y por escrito de los padres biológicos. Está prohibida la fecundación de óvulos humanos con fines distintos a la procreación, así como la clonación de seres humanos.

Tenemos entonces que, sobre la base de una interpretación literal del referido artículo:

- El uso de las TERAS es para tratar el problema de infertilidad de una persona al considerarlo como un derecho para quien tiene problemas de infertilidad.
- El uso de estas técnicas no exige que las parejas que se sometan al tratamiento tengan la condición de casadas o convivientes.
- El uso de las técnicas en las mujeres que padecen de infertilidad está permitido siempre que la condición de madre genética y de madre gestante recaigan en la misma persona.

Sin embargo, a continuación, vamos a ver cómo los diferentes Juzgados se han ido pronunciando en relación con la interpretación de este artículo 7° de la Ley General de Salud.

2.1 Expediente N° 183515-2006-00113, sobre Impugnación de Maternidad seguido ante el Décimo Quinto Juzgado Especializado de Familia de Lima

A través de este proceso judicial, la Sra. S demanda a la Sra. A (su madre) y al Sr. M (su esposo) para que se le reconozca como madre de la nacida D.M.A. y se rectifique su partida de nacimiento; por cuanto ella es la madre biológica.

De acuerdo con los actuados, los esposos M-S no podían tener hijos por cuanto la señora S había sido diagnosticada con insuficiencia renal, neuropatía por analgésicos e hipertensión arterial; lo que le impedía quedar embarazada, pues la vida de ella y del embrión no podrían coexistir, motivo por el cual empleó el método de maternidad subrogada para tener una hija, contando con la anuencia de su madre - la señora A - quien ofreció su vientre para gestarla. Al producirse el nacimiento de la menor DMA, el 06 de mayo del 2005, se consigna en el certificado de nacimiento su nombre como madre; lo que fue trasladado a la partida de nacimiento de la menor, en la que aparecen como padres la señora A y el señor M.

Conforme al contenido de la sentencia, la Juez falló declarando fundada la demanda en aplicación del principio de no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la Ley; así como del principio del interés superior del niño y respeto de sus derechos, entre ellos el de preservar su identidad, el derecho al nombre, incluidos sus apellidos y las relaciones familiares de conformidad con la ley y sin injerencias ilícitas; así como el derecho a conocer a sus padres y a ser querido por ellos garantizados en diferentes normas legales nacionales como internacionales, al haberse determinado que la demandante y el señor M son padres biológicos de la menor DMA.

En relación con el artículo 7° de la Ley General de Salud (1997), la magistrada señala:

(...) ¿Cómo se determina la filiación si las condiciones de “madre genética” y “madre gestante” recaigan sobre diferentes personas?, situación fáctica que no está prohibido legalmente pero tampoco no

está expresamente permitido, y a tenor de lo dispuesto por el Artículo 2º Inciso 24 letra a) de la Constitución Política del Estado que regula el Principio de Reserva, en virtud del cual “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”; y por consiguiente considerándose lícita tal conducta, sólo nos queda determinar si es amparable la pretensión demandada.²¹

Nótese que en el presente caso, la acción judicial promovida buscó que se declare a la madre biológica de la nacida como su madre en el acta de nacimiento; lo que finalmente obtuvo.

2.2 Expediente N° 7967-2012-13-1801-JR-FC-09, sobre Declaración de Filiación Matrimonial – Medida cautelar temporal sobre el fondo, seguido ante el Noveno Juzgado de Familia de Lima.

A través de este proceso judicial, los esposos P–C solicitan se les conceda una medida cautelar temporal sobre el fondo, consistente en la inscripción temporal en el registro de nacimientos del Reniec del menor nacido el 15 de marzo de 2012, a quien consideran se le debe consignar con el nombre de MAPC y que se reconozca a los demandantes como sus padres.

Sostienen que la demandante no podía quedar embarazada por la vía natural, motivo por el cual el médico tratante los asesoró para que pudieran procrear un hijo a través de la técnica del embarazo subrogado, el cual consiste en transferir al útero de otra mujer el embrión producido por los gametos de los demandantes; por lo que buscaron a la señora P (hermana del demandante), casada con el señor M, quien aceptó ayudarlos, y por ello aparece como madre del nacido en el certificado de nacimiento; situación que ha provocado que el menor no cuente con

21 Resolución N° 31 del 06ENE2009 emitida por el Décimo Quito Juzgado Especializado Civil de Familia de la Corte Superior de Justicia de Lima, Expediente N° 183515-2006-00113, p. 10.

ningún registro que lo identifique como suyo; motivo por el cual iniciaron un proceso judicial sobre Declaración de Paternidad Matrimonial que se viene tramitando en sede judicial.

No obstante, ante el peligro de demora en resolverse el proceso judicial antes referido, los demandantes presentaron una medida cautelar anticipada, la misma que fue declarada fundada por el Juzgador en mérito a la protección del derecho a la identidad y dignidad del nacido; ordenándose la inscripción del nacimiento del menor como MAPC, es decir con los nombres y apellidos signados por sus progenitores biológicos.

Al igual que en el fallo anterior, con la presente la acción judicial se buscó que se declare a la madre biológica de la nacida como su madre en el acta de nacimiento, en resguardo de su derecho a la identidad.

2.3 Casación N° 563-2011-LIMA, sobre Adopción por excepción, emitida por la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República.

En el presente caso, se tiene que los esposos GS y DPQ interponen demanda de adopción civil por excepción de la niña VPC, nacida el 26 de diciembre del 2006, arguyendo como fundamentos de hecho de su demanda que la niña, cuya adopción solicitan, es hija de ICM y PPC, este último sobrino de la co demandante DPQ; motivo por el cual su demanda se ampara en el inciso b) del artículo 128 del Código de los Niños y Adolescentes.

De acuerdo con los actuados, el acta de nacimiento de la niña fue registrada a solicitud de sus padres, ICM y PPC; sin embargo, de los resultados de la prueba de ADN se desprende que la menor es hija biológica de su madre, ICM, y del demandante, GS, con quien la tuvo mediante inseminación artificial, en total acuerdo con el conviviente de ICM, PPC, debido al vínculo que existía entre él y la demandante (su tía) y con la intención de mejorar su situación económica para viajar a Italia con su familia.

No obstante que durante el proceso judicial seguido se advierte que la co demandada y madre biológica, ICM, se desiste del proceso de adopción de su menor hija; sin embargo, el Juzgador declara la adopción de la niña VCP tutelando su interés superior debido principalmente a que los codemandados la entregaron voluntariamente a los preadoptantes a los días de nacida, renunciando y desatendiéndose de este modo y por completo de sus responsabilidades que como padres debían tener. Asimismo, se observa que la niña se encuentra plenamente identificada con el entorno familiar constituido por los preadoptantes, siendo además el co-demandante su padre biológico. De otro lado:

(...) se considera la conducta de la madre biológica, que en total acuerdo con su conviviente procreó a la niña, aceptando ser inseminada artificialmente por persona distinta a su pareja por el vínculo existente y su intención de mejorar su situación para viajar a Italia con su familia, lo que dista de la lógica de una maternidad responsable respecto del hijo que iban a engendrar y revela en los demandados su intencionalidad en la concepción de un ser humano con fines distintos a la maternidad o paternidad; entre otros. (Sentencia, CAS, N° 563, 2011-Lima)

Cabe resaltar en este caso que la madre genética y la madre gestante recaen en la misma persona; sin embargo, a través del procedimiento de inseminación artificial ha gestado su propio hijo para posteriormente entregárselo en adopción a los esposos DPQ y GS.

2.4. Expediente N° 06374-2016-0-1801-JR-CI-05, sobre Acción de Amparo, seguido ante el Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional, y ratificado por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima.

De acuerdo con los actuados, se tiene que los esposos FNR y ABV, al no poder tener hijos ante la reiterada imposibilidad de que la esposa quedara embarazada, decidieron recurrir a la técnica de útero subrogado; para lo cual procedieron a la fecundación in vitro del espermatozoide del esposo con el

óvulo de una donante anónima y, con el consentimiento de los esposos, FLS y ERU (pareja colaboradora), transfirieron al útero de la Sra. ERU los dos únicos embriones fecundados. Para ello, suscribieron un acuerdo privado de útero subrogado.

Con fecha 19 de noviembre del 2005, nacieron los menores LNNR y CDNDR, siendo registrados ante el Reniec como hijos de FNR (padre biológico) y ERU (gestante colaboradora); lo que motivó que los esposos FNR y ABV solicitaran al Reniec la rectificación de las actas de nacimiento de los menores para que se consigne como su madre a ABV; lo que fue declarado improcedente y motivó la interposición de una acción de amparo ante el Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional, promovida no sólo por la sociedad conyugal FNR y ABV sino también por los esposos FLS y ERU y los menores LNNR y CDNDR, representados por FNR y ERU.

Con fecha 21 de febrero de 2017, el referido Juzgado emite sentencia declarando fundada la demanda de amparo y declara nulas las resoluciones registrales de Reniec y las actas de nacimiento de los menores; ordenándole emitir nuevas actas en donde consten como sus apellidos paterno y materno los de los señores FNR y ABV, así como registrarlos como sus padres.

Como argumentos invocados por el Juzgador para resolver la demanda, tenemos los derechos fundamentales a la salud reproductiva, la regulación de las Técnicas de Reproducción Asistida en el ordenamiento jurídico peruano, el derecho a fundar una familia como manifestación del derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como el interés superior de los menores.

La referida sentencia, fue confirmada por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, a través de la Resolución N° 03 del 28 de junio del 2017.

Cabe resaltar en el caso descrito, que la persona que va a desarrollar el rol de la madre de los nacidos, por haberlo dispuesto así los fallos judiciales, no es su madre biológica ni su madre gestante, sino que tiene la condición de esposa del padre biológico; desconociéndose el nombre de la madre biológica por haberse fecundado el espermatozoide del esposo con un óvulo donado.

2.5 Expediente N° 01286-2017-0-1801-JR-CI-11, sobre Acción de Amparo, seguido ante el Décimo Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional.

De acuerdo con los actuados, se tiene que los esposos, NDZV y CRLR, al no poder tener hijos, ella por haber sido sometida a una histerectomía y él por haber sido diagnosticado infértil, decidieron recurrir a la posibilidad denominada “fertilización heteróloga” (consistente en la fertilización en el útero de una tercera persona de sexo femenino, con la implantación de un embrión generado a partir de un óvulo y espermatozoides provenientes de un banco de gametos anónimo), para lo cual recurrieron a la celebración de un Acuerdo Privado de Maternidad Subrogada con doña ZPR.

Con fecha 15 de febrero del 2016, nació la niña LVZP, siendo registrada ante el Reniec como hija de NDZV (padre) y ZPR (gestante colaboradora), lo que motivó que los esposos NDZV y CRLR solicitaran a Reniec la rectificación del acta de nacimiento de la menor para que se colocara como su madre a CRLR; ello fue declarado improcedente y motivó la interposición de una acción de amparo ante el Décimo Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional, promovida no sólo por la sociedad conyugal NDZV y CRLR, sino también por doña ZPR y la menor LVZP. Con fecha 21 de noviembre de 2017, el referido juzgado emite sentencia declarando fundada la demanda de amparo, y en consecuencia, se deje sin efecto la resolución registral del Reniec y la partida de nacimiento de la menor; disponiéndose la emisión de una nueva partida de nacimiento considerándose como hija matrimonial de NDZV y CRLR.

Como argumentos invocados por el Juzgador para resolver la demanda tenemos la situación formal de la niña y la voluntad procreativa, la legitimidad del derecho a tener una familia y el interés superior del niño, el derecho a la identidad y sus diversas perspectivas: nombre, identidad biológica, identidad familiar, cultural e histórica, la evolución de la familia y su concepto, entre otros.

Cabe resaltar, en el caso descrito, que el matrimonio que va a ejercer el rol de padres de la nacida por haberlo dispuesto así el fallo judicial, no son sus padres biológicos; desconociéndose el nombre de ambos por haberse utilizado gametos donados.

3. Derechos de los padres versus derechos del nacido

Tal como hemos podido apreciar en las diferentes sentencias descritas, se puede advertir claramente la invocación de diferentes derechos, desde la perspectiva de quien los invoca.

Por una parte, tenemos a los padres del (os) nacido (s) o quienes desean ejercer tal condición, quienes invocan:

- Derecho a tener una familia y a que se le reconozca su maternidad biológica.
- Derecho a la identidad de sus hijos y a llevar el apellido de sus padres.
- Derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la vida privada y familiar, así como a sus derechos sexuales y reproductivos.
- Voluntad procreacional como nuevo elemento de legitimación de los hijos nacidos mediante las técnicas de reproducción humana asistida.

Por otro lado, tenemos a jueces que resuelven los casos, quienes invocan:

- Interés Superior del Niño(a); que aparece señalado en todas las sentencias antes descritas.
- Derecho a la identidad del nacido(a).
- Derecho fundamental a la salud reproductiva,
- Derecho a fundar una familia como manifestación del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

- Las técnicas de reproducción como una nueva forma de filiación, en los casos de infertilidad de la pareja.

Nótese en estos casos que, cuando la demanda llega a la vía judicial, en la mayoría de veces se trata de niños (as) ya nacidos (as) de un vientre subrogado; de ahí que los jueces a cargo del proceso deben resolver sobre hechos ya consumados, lo que resulta de suma importancia para el operador de justicia quien se ve obligado a aplicar la teoría de los hechos consumados, pues, como lo sostiene Cárdenas(2017, p. 24), “no puede retrocederse las cosas en el tiempo para evitarlas”.

Por ello, resulta conveniente analizar si realmente se está tutelando el derecho de estos nacidos; especialmente en aquellos casos en los cuales el procedimiento de maternidad subrogada se da con óvulo y/o espermia donado.

Como sabemos, desde el momento mismo de la fecundación y posterior implantación del embrión en el útero materno se inicia el proceso de la vida humana, produciéndose entre la madre y el concebido el proceso de maternidad.

A decir de Cáceres et al. (2014, p.31), “la maternidad es un fenómeno sociocultural complejo que trasciende los aspectos biológicos de la gestación y del parto, pues tiene además componentes psicológicos, sociales, culturales y afectivos del ser madre que se construye en la interacción de las mujeres con otras personas en escenarios particulares”.

Como parte del resultado de su investigación, sostienen que:

(...) la maternidad es un proceso dinámico que está en constante construcción, deconstrucción y búsqueda de sentidos. Tiene un inicio, generalmente situado con relación al embarazo. Luego siguen una serie de etapas no bien diferenciadas, que pueden darse simultáneamente, que

cambian muy rápido a medida que avanza el proceso, y que fueron descritas así: a) inicio con la sospecha de embarazo; b) confirmación, asimilación y acomodación del embarazo al proyecto de vida; c) verificación dada por los signos y síntomas de embarazo, los movimientos del bebé y la asistencia al Centro Prenatal; d) cambios en la figura corporal y progresión del embarazo; e) acompañamiento del niño; f) formación con miras a conseguir que el hijo llegue a ser persona de bien.

Todas estas etapas se acompañan con cambios psicológicos que producen sentimientos encontrados: felicidad y angustia, alegría y tristeza, preocupación y satisfacción, temor y esperanza, según las circunstancias que vive la gestante en cada momento y en cada contexto. Para las gestantes la maternidad dura toda la vida y es una vivencia particular, distinta para cada quien, en cada época de la gestación y con cada hijo... (Cáceres et al. 2014, p. 320-21)

De acuerdo con lo descrito, es innegable el lazo que se genera entre ambos, entre el concebido y la gestante. Entonces, ¿podemos afirmar que estos cambios no se producen en una maternidad subrogada? Particularmente, considero que no, pues, como se ha señalado, estos cambios se generan por el proceso natural de la maternidad entre quienes participan en él: la gestante y el concebido; independientemente de que la gestante sea o no su madre biológica.

Sin embargo, este no es el único proceso natural que se pretende desconocer a los nacidos de estas técnicas, pues otro de ellos es el alumbramiento natural, seguido de la eliminación del amamantamiento por parte de la gestante. Ello, con la finalidad de que el nacido no tenga ningún contacto con la mujer que lo alumbró para que entre ellos no se genere ningún tipo de lazo, desconociendo que el mismo se ha generado desde el momento de la concepción.

De esta manera, tenemos que, en la decisión del proceso de nacimiento a través de la maternidad subrogada, no se tiene en cuenta el bienestar físico

ni emocional del nacido, pues está demostrado que en el parto natural: “El bebé se impregnará de las bacterias de su madre que fortalecerán su sistema inmunitario, generará hormonas, como la adrenalina, que lo ayudarán a estar alerta en sus primeras horas de vida, y recibirá una mayor oxigenación que fortalecerá el vínculo afectivo madre-bebé” (Arriola 2015); en tanto que el proceso de lactancia materna no solo es bueno porque la leche materna es el mejor alimento y el más nutritivo para los bebés, sino que amamantar tiene beneficios para la salud de la madre y del niño protegiéndoles de enfermedades²².

Tal como se puede apreciar, el nacimiento a través de la maternidad subrogada, en su propósito de dar un hijo a una pareja que lo desea, no toma en cuenta las consecuencias que tiene para el nacido el hacerlo en un útero subrogado; pero, más aún, cuando este útero le corresponde a su propia madre biológica que por este proceso termina dándolo en adopción, como ocurrió en el caso de la Casación N° 563-2011-LIMA, en el que, en opinión de la suscrita, se terminó mercantilizando la maternidad y promoviendo la venta de su propio hijo, sin que se hubiera sancionado penalmente a los responsables de tal hecho.

4. Rol del Estado como garante del Principio del Interés Superior del Niño y su Derecho a la Identidad

El artículo 9° del Título Preliminar de la Ley N° 27337, Código de los Niños y Adolescentes (2000), señala que:

En toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el Estado a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus demás instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considerará el Principio del Interés Superior del Niño y Adolescente y el respeto de sus derechos.

22 Véase: Unicef (2012). Lactancia materna. En: https://unicef.org/ecuador/Manual_lactancia_materna_web_1.pdf

La Ley N° 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño, lo conceptualiza como “un derecho, un principio y una norma de procedimiento que otorga al niño el derecho a que se considere de manera primordial su interés superior en todas las medidas, que afecten directa o indirectamente a los niños y adolescentes, garantizando sus derechos humanos” (2016).

Adicionalmente, en su numeral 8) del artículo 4° establece como una garantía procesal “la evaluación del impacto de la decisión tomada en consideración de los derechos del niño”, agregando que en “los posibles conflictos entre el interés superior del niño desde el punto de vista individual, y los de un grupo de niños o los de los niños en general, se resuelven caso por caso, sopesando cuidadosamente los intereses de todas las partes y encontrando una solución adecuada” (2016).

En el caso de la maternidad subrogada, hemos visto, a través de los diferentes fallos judiciales emitidos, como este principio rector es desarrollado en cada caso particular de manera distinta pero con un común denominador: justificar la permanencia del nacido con sus progenitores o padres por voluntad procreacional. Ello debido a que, como lo hemos ya afirmado, en todos los casos descritos el Juzgador debe resolver sobre hechos ya consumados.

Sobre el particular, es importante detenernos a evaluar si realmente estamos resolviendo en aplicación estricta del interés superior del niño (a) o si no es más bien en interés de los padres y del mercado (por el beneficio económico que obtienen las clínicas por estos procedimientos) que se impone sobre las mujeres gestantes y sobre los niños nacidos mediante esta práctica, como bien sostiene el Comité de Bioética de España en su Informe sobre los aspectos éticos y jurídicos de la maternidad subrogada (2017). Basta ver nomás lo ocurrido en países como la India y Singapur que han sido considerados como destino para el llamado “turismo reproductivo”, que llevó al primero de los mencionados a prohibir esta

práctica en diciembre de 2017 y, en el caso de Tailandia, a prohibirlo para los extranjeros desde el mes de febrero de 2015.²³

En nuestro país, al no existir una normativa que regule los procedimientos de Técnicas de Reproducción Humana Asistida, se está realizando todo tipo de estas técnicas y, en el caso que nos ocupa, la suscripción de acuerdos de útero subrogado por quienes desean ser padres (sea porque aportan sus gametos o por voluntad procreacional) con quien va a ser la gestante, lo que implica una contraprestación económica, como ha quedado demostrado en la casación N° 563-2011-LIMA.

Es a consecuencia de ello y al uso de la mujer gestante como un mero objeto que el Parlamento Europeo en su Informe Anual sobre Derechos Humanos y Democracia en el Mundo (2014) ha señalado lo siguiente:

Condena la práctica de la gestación por sustitución, que es contraria a la dignidad humana de la mujer, ya que su cuerpo y sus funciones reproductivas se utilizan como una materia prima; estima que debe prohibirse esta práctica, que implica la explotación de las funciones reproductivas y la utilización del cuerpo con fines financieros o de otro tipo, en particular en el caso de las mujeres vulnerables en los países en desarrollo, y pide que se examine con carácter de urgencia en el marco de los instrumentos de derechos humanos. (numeral 114)²⁴

En esta misma línea, países como España, Francia, México, Alemania, entre otros, prohíben el uso de estas técnicas; lo que nos lleva a concluir que efectivamente su uso contraviene ciertos principios garantistas de la persona humana como los principios pro homine y pro debilis que el Estado está obligado a proteger²⁵.

23 En <https://www.aceprensa.com/articulos/tailandia-prohibe-la-maternidad-subrogada-por-dinero/>

24 En Informe Anual sobre Derechos Humanos y Democracia en el Mundo, emitido por el Parlamento Europeo 2014-2019, numeral 114. Ver <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0344+0+DOC+PDF+V0//ES>.

25 ¿En qué consisten estos principios? La Sentencia de fecha 16 de octubre de 2009, Expediente N° 02005-2009-PA/TC así lo explica:

6.1.2. Principio pro homine

El principio *pro homine* es un principio hermenéutico que al tiempo de informar el derecho de los derechos humanos en su conjunto, ordena que deba optarse, ante una pluralidad de normas aplicables, siempre por aquella norma *insfundamental* que garantice de la manera

Sin embargo, el principio del interés superior del niño no es el único que debe ser garantizado para estos nacidos; sino también el derecho a la identidad del nacido; fundamentalmente, de aquel que ha sido concebido mediante el uso de gametos donados a través de las técnicas de reproducción humana asistida heterólogas.

Reverte Navarro (citado por Pérez Monge, 2002: 69) señala que “la determinación de la filiación de los nacidos por la utilización de las técnicas de reproducción asistida es posiblemente la cuestión más importante planteada desde el punto de vista jurídico civil por la ley”. Y es que en estos casos, es la Ley la que debe determinar su filiación y la que debe establecer si se aplica respecto de ellos la presunción pater is en los casos que medie consentimiento del marido por ejemplo, o en aquellos casos donde la madre gestante sea distinta de la madre genética y se determine la filiación por el alumbramiento, como en los casos objeto de análisis.

Ello es así, porque al hablar del derecho a la identidad se debe tener en cuenta que este comprende, como lo señala Varsi, recogiendo lo expuesto por Vila-Coro:

- El derecho a la propia herencia genética, que se vulnera a través de la manipulación genética al variarse la información natural del ser humano (investigaciones científicas, terapias genéticas).

más efectiva y extensa posible los derechos fundamentales reconocidos; es decir aquella que despliegue una mayor eficacia de la norma.(...) Asimismo pero de manera inversa, también implica que debe preferirse la norma o interpretación más restringida cuando de los que se trata es de fijar restricciones al ejercicio de los derechos, sean éstas de carácter permanente o extraordinaria. Esta directriz de preferencia de normas o de interpretación alcanza a ser aplicable incluso en los casos de duda sobre si se presenta una situación en que se encuentran en juego derechos fundamentales u otros derechos.

6.1.3. Principio pro debilis

Debe también servir como pauta interpretativa de los derechos fundamentales implicados, en el presente caso el principio *favor debilis, pro debilis* o principio de protección a las víctimas, que junto con el principio *pro homine* antes anotado, configuran el *principio de centralidad del ser humano*. Este principio manda que ante situaciones de derechos fundamentales en conflicto, debe tenerse especial consideración con aquella parte más débil, en una situación de inferioridad y no de igualdad con la otra. (Exp. N° 02005-2009-PA/TC.)

- El derecho al propio “hábitat” natural que le proporcionan sus progenitores, que se ve afectado cuando se aísla o aparta al concebido del medio que le es propio, situándolo en otro distinto, sea en la etapa pre o post natal (cesión material genético – anonimato o embriones – maternidad subrogada fecundación post mortem). (2014, p. 227)

En el caso particular de los niños, el Código de los Niños y Adolescentes señala en forma expresa el derecho a su identidad, lo que incluye el derecho a tener un nombre y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y llevar sus apellidos²⁶; así como el derecho al desarrollo integral de su personalidad²⁷.

La identidad, por lo tanto, “es un atributo innato del nuevo ser, el mismo que irá desarrollándose y enriqueciéndose a través de toda una vida, pasando por la infancia adolescencia, juventud y edad adulta, hasta la muerte” (Plácido, 2006).

Como consecuencia de ello, desde el momento en el que nacen, los niños y las niñas necesitan tener una identidad contando así con un nombre y una nacionalidad, tal y como lo ordena y estipula la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña (Unicef, 1989)²⁸; puesto que no dar a un niño o niña la posibilidad de saber quién es y de dónde viene marcará por siempre su proyecto de vida, afectando su derecho a vivir plenamente y con dignidad.

26 Se sustenta en el reconocimiento de que el niño para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de su familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Así lo señala Alex Plácido Vilcachahua (s/f): “El derecho del niño a conocer a sus padres y las limitaciones a los derechos fundamentales del presunto progenitor o de los herederos de éste en la investigación de la filiación”, pág. 20.

27 Artículo 6° del Código de los Niños y Adolescentes.

28 *El artículo 7 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña (Unicef, 1989) indica que: “el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”. Por su parte, el artículo 8 manifiesta que “los Estados Parte se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares.*

Nótese además que: “la dignidad humana en el Derecho Constitucional e internacional, cuya naturaleza y alcances jurídicos, en tanto, sustrato axiológico y soporte estructural de la protección debida al individuo, se configuran como: un *minimum* inalienable, derecho inalienable, que todo ordenamiento debe respetar, defender y promover”²⁹.

Complementariamente, debe tenerse presente que la realización de la dignidad humana constituye una obligación jurídica, que no se ejerce sólo por la declaración del Derecho, sino que los poderes públicos y los particulares deben garantizar el goce de garantías y niveles adecuados de protección a su ejercicio; debido a que la protección de la dignidad es solo posible a través de una definición correcta del contenido de la garantía. Por lo tanto, en la dignidad humana es posible establecer un correlato entre el “deber ser” y el “ser”, garantizando la plena realización de cada ser humano³⁰.

Sin embargo, este derecho al acceso a la identidad mediante el conocimiento del origen biológico que reposa en un concepto de dignidad, no se da para los nacidos de técnicas de reproducción humana asistida heterólogas en las que interviene un donante (s) de gameto (s); pues como parte de este procedimiento la información de los donantes es confidencial y anónima y no es compartida ni siquiera a quienes hacen uso de estas técnicas; de forma tal que la pareja misma desconoce el nombre del donante de espermia u óvulo y viceversa.

Como bien lo pregunta Cárdenas (2017, p. 19), al hacer un análisis exhaustivo de la sentencia contenida en el numeral 2.4 objeto de análisis: ¿“Tiene razón la sentencia al invocar el derecho a la identidad para justificar la “maternidad subrogada”? Al respecto, debe verse que si nos fijamos en su identidad genética, en el caso de las menores son hijas de

29 Sentencia del Tribunal Constitucional, N°0010-2002-AI

30 Expediente N° 2273-2005-PHC/Tribunal Constitucional.

quienes aportaron los gametos masculino y femenino, es decir, el Sr. Nieves y la donante anónima del óvulo.

Si nos fijamos en la identidad legal que reconoce el Código Civil vigente, la madre sería la mujer que alumbró a las menores, -es decir, la Sra. Rojas- y su marido, en principio; empero, negada la paternidad de este, podrían ser reconocidos válidamente como hijos del señor Nieves.

Nótese que la propia sentencia reconoce que la filiación materia de los menores está dada con la Sra. Rojas, con quien no comparten material genético. Como tampoco lo comparten con la Sra. Ballesteros, tenemos entonces que lo que se está demandando no es que al amparo de la identidad de los niños se declare como padres a los señores Nieves y Ballesteros, sino más bien que pese a que no tienen identidad con ellos se les reconozca como padres, atendiendo a su deseo o voluntad de criar o cuidar de los mismos” (Cárdenas, 2017, p. 19).

En el caso de la sentencia descrita en el numeral 2.5, el derecho a la identidad del nacido reviste una mayor desprotección, pues para su procreación se ha hecho uso de gametos donados; de forma tal que el nacido no es hijo biológico de ninguno de los que han sido declarados como padres y tampoco tiene la posibilidad de acceder a su verdadero origen biológico, como sí sucede con los hijos adoptivos cuya identidad primigenia consta en su acta de nacimiento que se archiva como consecuencia de la adopción.

Tenemos entonces que el adoptado, a diferencia del nacido de técnicas heterólogas, no sólo podrá tener acceso al conocimiento de su origen biológico, sino también a los nombres completos de sus progenitores si dicha información apareciera en su acta de nacimiento primigenia; pudiendo ubicar a quienes fueron antes de la adopción sus padres biológicos, sin que ello implique el restablecimiento de sus derechos filiatorios con respecto a sus padres; pudiendo incluso el adoptado, al

alcanzar la mayoría de edad o al cesar su incapacidad, solicitar que se deje sin efecto la adopción dentro del año siguiente, conforme lo estipula el artículo 385° del Código Civil, debiendo el Juez de la causa declararla sin más trámite, recuperando en dicho supuesto la vigencia de su filiación consanguínea y la partida correspondiente (Posadas, 2017, p. 132).

Por ello, países como Suiza permiten a los niños concebidos mediante donación de gametos acceder a información identificativa de sus donantes y otros, como Reino Unido, el acceso a información no identificativa para conocer su origen étnico y eventuales enfermedades genéticas, entre otros; lo que responde a la necesidad de estos nacidos de conocer su origen o poder acceder a él si así lo requiriesen.

Lo descrito nos permite afirmar que el procedimiento de maternidad subrogada no garantiza ni tutela los derechos del nacido de estas técnicas, quienes no sólo se ven perjudicados al nacer en un vientre subrogado, sino además en su derecho a la identidad e interés superior, particularmente en los nacidos de técnicas de reproducción humana asistida heterólogas, a quienes el Estado se encuentra en la obligación de proteger.

Por ello, urge que el Estado implemente medidas que garanticen estos derechos de los nacidos, que se pueden materializar a través de la creación de un Registro Nacional de Cedentes de Gametos y Embriones como una entidad garantista del derecho a la identidad de estos nacidos.

Referencias bibliográficas

Arriola-Ramírez, P. (2015). Ventajas del parto natural para la salud del bebé. En RPP Noticias. 14MAR2015. Recuperado de: <http://rpp.pe/lima/actualidad/ventajas-del-parto-natural-para-la-salud-de-la-madre-y-el-bebe-noticia-777978>.

Cáceres-Manrique, F., Molina-Marin G., Ruiz-Rodríguez, M. (2014). Maternidad, un proceso con distintos matices y construcción de vínculos. *Aquichan*, 2014. 14(3): 316-326.

Cárdenas-Krenz, R. (2017). Una sentencia discutible. A propósito del fallo emitido por un juez admitiendo los contratos de alquiler de vientre. *Gaceta Civil & Procesal Civil*. Tomo 48/Junio 2017.

Comité de Bioética de España. (2017). *Informe sobre los aspectos éticos y jurídicos de la maternidad subrogada*. Recuperado de: http://assets.comitedebioetica.es/files/documentacion/es/informe_comite_bioetica_aspectos_eticos_juridicos_maternidad_subrogada.pdf

Parlamento Europeo 2014-2019. (2014). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en el mundo 2014*. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0344+0+DOC+PDF+V0//ES>.

Pérez-Monge, M. (2002). *La Filiación derivada de técnicas de reproducción asistida*. Madrid: Colegio de Registradores de la propiedad y mercantiles de España.

Placido-Vilcachahua, A. (s/f). El derecho del niño a conocer a sus padres y las limitaciones a los derechos fundamentales del presunto progenitor o de los herederos de éste en la investigación de la filiación. *Diké. Portal de Información y Opinión Legal de la PUCP*. Recuperado de http://dike.pucp.edu.pe/doctrina/civ_art44.PDF.

Plácido Vilcachahua, A. (2006). Cuando la asignación de los apellidos del hijo extramatrimonial reconocido separadamente sentaba las bases de su estigmatización: a propósito de la Ley N° 28720. *Revista Actualidad Jurídica*. Gaceta Jurídica N° 153, Agosto 2006.

Posadas Gutiérrez, RM. (2017). El derecho a la Identidad y el Registro Nacional de Cedentes de gametos y embriones. *Revista Persona y Familia*. N° 06. Universidad Femenina del Sagrado Corazón.

Sanz Álvarez, J. (2002). *Fecundación asistida. Ideas estructurales para la regulación de los métodos de procreación asistida*. Bogotá: Ed. Jurídicas, Gustavo Ibáñez.

UNICEF. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. (1989). *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña*. Recuperado de https://unicef.org/paraguay/spanish/py_convencion_espanol.pdf

Varsi Rospigliosi, E (2014). *Derecho Genético*. Lima: Grijley.

Fuentes

Casación N° 563-2011-LIMA, sobre Adopción por excepción, emitida por la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República.

Expediente N° 183515-2006-00113, sobre Impugnación de Maternidad seguido ante el Décimo Quinto Juzgado Especializado de Familia de Lima.

Expediente N° 7967-2012-13-1801-JR-FC-09, sobre Declaración de Filiación Matrimonial – Medida cautelar temporal sobre el fondo, seguido ante el Noveno Juzgado de Familia de Lima.

Expediente N° 06374-2016-0-1801-JR-CI-05, sobre Acción de Amparo, seguido ante el Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional, y ratificado por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Expediente N° 01286-2017-0-1801-JR-CI-11, sobre Acción de Amparo, seguido ante el Décimo Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional.

Expediente N° 02005-2009-PA/TC. Sentencia de fecha 16 de octubre de 2009.

Expediente N° 2273-2005-PHC/Tribunal Constitucional.

Sentencia del Tribunal Constitucional, N° 0010-2002-AI.

Base Legal

Ley N° 26842, Ley General de Salud. Publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 20 de julio de 1997. Perú.

Ley N° 27337. Código de los Niños y Adolescentes. Publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 7 de agosto del 2000. Perú.

Ley N° 30466. Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño. Publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 17 de junio de 2016. Perú.

Rose Mary Posadas Gutiérrez: Maestra en Derecho Civil con mención de Derecho de Familia de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón. Facilitadora de la Escuela Registral del Reniec y Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Cesar Vallejo. Especialista Legal en Derecho Civil de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social del Reniec.

Correo electrónico: romypg32@hotmail.com.

Recibido: 21/09/17

Aprobado para su publicación: 12/11/17

Legislaciones de bases de datos de ADN con fines de identificación humana

Legislation on DNA databases for human identification purposes

Carlos Neyra Rivera, Eddie Cueva Huánuco

Resumen

Una de las biometrías más importantes es la de ADN (Ácido Desoxirribonucleico) ya que permite identificar o verificar la identidad de una persona desde antes de que nazca hasta después de que haya fallecido, y lo hace con mayor efectividad. Actualmente, esta biometría se utiliza mayormente con fines judiciales o forenses en temas delincuenciales, de filiación o de personas desaparecidas. El Reniec está promoviendo una Ley de Registro Nacional de Identificación por Perfiles Genéticos que busca contar con la identificación genética de todos los peruanos; y por ello es necesario conocer el estado del arte sobre las diferentes bases de datos existentes. En el presente artículo se revisan las legislaciones de base de datos judiciales y forenses de diversos países y se describen las similitudes y diferencias encontradas. De acuerdo con la legislación revisada, se están desarrollando de forma acelerada las bases de datos de ADN y se empiezan a incrementar las bases de datos civiles.

Palabras clave

Ácido Desoxirribonucleico. Perfil genético. Genoma. Biometría. Bioética.

Abstract

One of the most important biometrics is DNA (Deoxyribonucleic Acid), since it allows to identify or verify the identity of a person from before he is born until after he is dead, and it is done with greater effectiveness. Currently, this biometrics is mostly used for judicial or forensic purposes in criminal matters, filiation or missing persons. The RENIEC is promoting a National Registration Law for Genetic Profiles that seeks the genetic identification of all Peruvians; and for this reason it is necessary to know

the state of the art on the different existing databases. In this article we review the legal and forensic database laws of different countries and describe the similarities and differences found. In accordance with the revised legislation, DNA databases are being developed in an accelerated manner and civil databases are beginning to increase.

Keywords

Deoxyribonucleic Acid. Genetic Profile. Genoma. Bioethics.

Introducción

El Reniec está promoviendo una Ley de Registro Nacional de Identificación por Perfiles Genéticos que busca contar con la identificación genética de todos los peruanos; y por ello es necesario conocer el estado del arte sobre las diferentes bases de datos existentes.

En el mundo hay una constante preocupación por identificar apropiadamente a las personas. En muchos casos se desea saber si la persona es quien dice ser (verificación 1:1) o se busca la identidad de una persona en una base de datos (identificación 1: n) (Micolta y Oltra, 2015). Para conseguir esto se pueden utilizar diferentes biometrías (ADN, dactilar, voz, iris, firma, entre otras), teniendo cada una de ellas una base de datos en la que se encuentre almacenada de forma segura dicha información.

La biometría de ADN (a través de perfiles genéticos) es una de las más confiables que existe ya que es la única que puede ser utilizada desde antes que nazca una persona y también después de que una persona haya fallecido. En el mundo esta biometría viene siendo utilizada desde 1985 principalmente con fines policiales y judiciales (Jeffreys, 1985). Recién en el 2011 el Instituto de Estándares y Tecnología (NIST) de manera conjunta con el Instituto Nacional Americano de Estándares (ANSI) incluyeron en su revisión de estándares biométricos el ADN a través de los patrones genéticos (perfiles genéticos) (NIST, 2011). Un perfil genético es una representación numérica que se obtiene a partir de ADN no codificante (región intrónica del ADN, que no contiene características del individuo) (Alleyne, 2009).

En el caso de la biometría de ADN, se han dado leyes específicas que regulan la creación de bases de datos especificando claramente las funciones y las restricciones que tienen cada una de ellas. Estas leyes se han dado en diferentes partes del mundo, siendo en su mayoría leyes con fines de identificación en casos forenses y judiciales.

Por lo antes expuesto, el objetivo del presente artículo es revisar las legislaciones implementadas de algunos países y los proyectos de ley que tengan bases de datos civiles de ADN, forenses y judiciales de ADN (utilizando perfiles genéticos). De esta manera, las personas interesadas en implementar una base de datos de ADN (utilizando perfiles genéticos) conocerán las partes más importantes que debe tener una ley para ponerlas en consideración y de esta forma crear leyes que estén acordes con los principales parámetros que contemplan las legislaciones a nivel mundial.

1. Declaraciones Universales

Dentro de las declaraciones universales a tener en consideración se encuentran la Declaración Universal sobre el Genoma y los Derechos Humanos y la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos.

1.1. Declaración Universal sobre el Genoma y los Derechos Humanos

La Declaración Universal sobre el Genoma y los Derechos Humanos (UNESCO, 1998) fue proclamada en la Conferencia General de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en su 29ª reunión el 11 de noviembre de 1997 y adoptada por la Asamblea General, en su Resolución 53/152, del 9 de diciembre de 1998. Dicha declaración está compuesta por 25 artículos, entre los cuales para temas de bases de datos de ADN se deben tener en consideración el artículo 3º, artículo 4º, artículo 5º (apartado b), artículo 6º, artículo 7º, artículo 9º y el artículo 19º (apartado III).

En dichos artículos se pone de manifiesto cómo el genoma humano está sometido a diferentes mutaciones (artículo 3), lo que posibilita que el individuo pueda adquirir características que tanto lo favorezcan como lo perjudiquen. Se pone en evidencia que el genoma humano en su estado natural no puede dar lugar a beneficios pecuniarios (Art. 4°) y que para realizar cualquier tipo de procedimiento se debe tener el consentimiento libre e informado del individuo y en caso la persona no pueda brindarlo, debe ser conseguido de acuerdo con lo que manifieste la ley (artículo 5, apartado b). También tiene en consideración el tema de la discriminación genética (artículo 6), estipulando que “nadie puede ser objeto de dicha discriminación y que se debe proteger la confidencialidad de los datos genéticos asociados a una persona” (Art. 7°). En el artículo 19° se plantea que solo “la legislación puede limitar los principios de consentimiento y confidencialidad, de haber razones imperiosas para ello, y a reserva del estricto respeto del derecho internacional público y del derecho internacional relativo a los derechos humanos”. Finalmente, en el apartado III del artículo 19 mencionan que los países en desarrollo pueden sacar provecho de los resultados de investigaciones científicas y tecnológicas sí y solo sí dicha utilización es en pro del progreso económico y social de toda la población.

1.2. Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos

La Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos (UNESCO, 2005) fue proclamada en la Conferencia General de la UNESCO en su 33ª sesión y adoptada el 19 de octubre de 2005. Dicha declaración está compuesta por 28 artículos, considerándose como más relevantes para tener en consideración en bases de datos de ADN el artículo 4° (beneficios y efectos nocivos), el artículo 5° (autonomía y responsabilidad individual), el artículo 6° (consentimiento informado), el artículo 7 (personas carentes de la capacidad de dar su consentimiento), el artículo 8° (respeto de la vulnerabilidad humana y la integridad personal), el artículo 9° (privacidad y confidencialidad) y el artículo 27 (limitaciones a la aplicación de los principios).

En el artículo 4° se hace referencia a “potenciar al máximo los beneficios directos e indirectos para los participantes en las actividades de investigación y otras personas involucradas en dichas actividades de forma tal que se reduzcan al máximo los posibles efectos nocivos para dichas personas”. En el artículo 5° se dice que se debe respetar lo que decida la persona quienes asumirán las responsabilidades que esto conlleve y se deberá de tener en consideración que “para las personas que carezcan de la capacidad de ejercer su autonomía, se habrán de tomar medidas especiales para proteger sus derechos e intereses”. En el artículo 6° nos hablan del consentimiento para los casos de intervenciones médicas preventivas, diagnósticas y terapéuticas así como también en casos de una investigación científica. No tienen en consideración el consentimiento para temas ajenos a dichos escenarios y se menciona que “las excepciones a este principio deberían hacerse únicamente de conformidad con las normas éticas y jurídicas aprobadas por los Estados, de forma compatible con los principios y disposiciones enunciados en la presente Declaración, en particular en el Artículo 27, y con el derecho internacional relativo a los derechos humanos”. En el artículo 7° se tiene en consideración a las personas carentes de dar su consentimiento y se dice que se debe dar una protección especial a las mismas, y que se tiene que tener en consideración “los intereses de la persona y estar conformes con la legislación nacional”. Además, menciona que “la persona interesada debería estar asociada en la mayor medida posible al proceso de adopción de la decisión de consentimiento, así como al de su revocación; se deberían llevar a cabo únicamente actividades de investigación que redunden directamente en provecho de la salud de la persona interesada”. En el artículo 8° se menciona que “los individuos y grupos especialmente vulnerables deberían ser protegidos y se debería respetar la integridad personal de dichos individuos y que debe de respetarse la privacidad de las personas interesadas y la confidencialidad de la información que ellos faciliten (artículo 9°). Si se desean imponer limitaciones a los enunciados dados por la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos, se deben realizar por ley y ser compatibles con el derecho internacional vinculado a los derechos humanos (artículo 27°).

2. Legislaciones en otros países

2.1. Bases de datos civiles

De acuerdo con lo investigado, se han identificado dos países que han desarrollado bases de datos de ADN para identificación civil: Portugal y Kuwait.

2.1.1. Portugal

En Portugal se ha promulgado la Ley 090-2017 el 22 de agosto del 2017. Dicha ley es una modificación de la Ley 05-2008 del 12 de febrero del 2008 (Ley que aprueba la creación de una base de datos de perfiles de ADN para fines de identificación civil y penal).

En el artículo 5° se hace referencia a las entidades competentes para el análisis de laboratorio y se menciona en el punto 3 que: “Todos los laboratorios que proceden al análisis de laboratorio deben cumplir los requisitos científicos, técnicos y organizativos internacionalmente establecidos”. En el artículo 6° se habla de la recogida de muestra voluntaria y se dice que esta debe de contar necesariamente con el consentimiento informado, mientras que en el caso de las personas con parientes desaparecidos que donen su muestra no se requiere su consentimiento informado; pero en el caso de las personas menores de edad o “incapaces”, la toma de muestra dependerá de la autorización del Ministerio Público (artículo 7). En el artículo 15°, punto 2, se hace referencia a la base de datos disociada y se menciona que: “El sistema debe garantizar que los perfiles de ADN y los datos personales correspondientes se almacenan en archivos separados lógicamente y físicamente, manipulados por usuarios distintos, mediante accesos restringidos, codificados e identificativos de los usuarios”. Con respecto a la seguridad de la información, en el artículo 27, punto 1, se menciona que “la base de datos se le otorgará las garantías de seguridad necesarias para impedir la consulta, la modificación, la supresión, la adición, la destrucción o la comunicación de datos de forma no consentida por la presente ley”. Referente a la destrucción de las muestras, se menciona que

estas deben de ser eliminadas inmediatamente después de la obtención del perfil genético.

2.1.2. Kuwait

En Kuwait se promulgó el 02 de agosto del 2015 la Ley 078-2015. En el artículo 6° se hace mención a las entidades que podrán tener acceso a la información y se dice que solo se podrá acceder a ella con la autorización del Ministerio Público o del tribunal competente. En el artículo 8° se hace referencia a la sanción que recibirá una persona que no acceda a facilitar su muestra y se dice “Toda persona que intencionalmente y sin excusa aceptable no dé su propia muestra vital o que tenga un mandato, tutela o tutela será castigada con pena de prisión por un período no superior a un año y multa no superior a diez mil dinares o una de estas dos penas”. Además, en el artículo 11° se menciona que la presente ley se aplicará a todos los ciudadanos, residentes, visitantes y todas las personas que entren en territorio kuwaití según lo dispuesto por el Reglamento.

2.2. Bases de datos forenses y judiciales

En el presente apartado se mencionaran los artículos más importantes referentes a las leyes con fines forenses y judiciales implementados en España, Chile y Uruguay.

2.2.1. España

A través de la Ley Orgánica N° 010-2007 publicada el 08 de octubre del 2007 se crea la base de datos policial de identificadores obtenidos a partir del ADN. En el artículo 3°, punto 1, se menciona que:

(...) en el marco de una investigación criminal, cuando se trate de delitos graves y, en todo caso, los que afecten a la vida, la libertad, la indemnidad o la libertad sexual, la integridad de las personas y el patrimonio siempre que fuesen realizados con fuerza en las cosas o violencia o intimidación en las personas, así como en los casos de la delincuencia organizada, no será necesario el uso del consentimiento

del afectado para ingresar a la base los datos identificativos obtenidos a partir del ADN de la persona. (Ley Orgánica, Art. 3°, 2007)

Con respecto al procesamiento de la muestra, en el artículo 05 se menciona que los laboratorios deben estar acreditados y que estarán sometidos a controles periódicos de calidad. En la disposición transitoria se menciona que los laboratorios que no estén acreditados para el procesamiento de las muestras dispondrán del plazo de un año para poder realizarlo.

2.2.2. Chile

La Ley 19970/2004 que crea el Sistema Nacional de Registros de ADN³¹ fue promulgada con fecha 10 de setiembre 2004 y publicada el 06 de octubre del 2004. Dicha ley tiene una última versión emitida el 25 de noviembre del 2008.

En su Artículo 1° se indica que este Sistema está “constituido sobre la base de huellas genéticas determinadas con ocasión de una investigación criminal”. Estas huellas genéticas se entienden como “el registro alfanumérico personal elaborado exclusivamente sobre la base de información genética...”. También indica que: “La administración y custodia del sistema estará a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación...” y que: “La obtención de la huella genética se realizará por profesionales y técnicos que se desempeñen en el Servicio Médico Legal, o en instituciones públicas o privadas que se encontraren acreditadas para tal efecto ante dicho servicio”, definiendo así las entidades responsables en el Sistema.

En el Artículo 2° define al Sistema como de carácter reservado y que solo puede ser consultado por el Ministerio Público y los tribunales. En el Artículo 14° habla de las justificaciones que se tienen que hacer si se

31 Véase: Ley 19970/2004 que crea el Sistema Nacional de Registros de ADN, en: <http://web.uchile.cl/archivos/derecho/CEDI/Normativa/Ley%2019970%20Crea%20el%20Sistema%20Nacional%20de%20Registro%20de%20ADN.pdf>

considera que no se debe eliminar la muestra biológica, que por defecto debe ser eliminada. Y el Artículo 19° se refiere a las sanciones por el “Acceso, divulgación y uso indebido de la información genética”.

2.2.3. Uruguay

La ley 18849/2011, promulgada el 02 de diciembre del 2011 y publicada el 22 de diciembre del 2011, lleva por título Registro Nacional de Huellas Genéticas. En el artículo 1° se menciona que está a cargo del Ministerio del Interior y, específicamente, de la División Identificación Criminal de la Dirección Nacional de Policía Técnica, responsable del Registro Nacional de Huellas Genéticas. En el artículo 2° se menciona el tipo de información que contiene dicha base de datos, siendo esta un registro alfanumérico basado en un mínimo de 13 marcadores genéticos validados internacionalmente y que carece de información privada del individuo y solo tiene información relacionada con la identificación. En el artículo 4° se hace referencia a la eliminación de la muestra que deberá ser obligatoria luego de obtenida la información para la identificación y solo se almacenará esta última. En el artículo 5° hacen referencia al consentimiento informado, siendo este obligatorio para poder recoger la muestra.

2.3. Proyectos de Ley

2.3.1. Argentina

En el 2016 se presentó el Proyecto de Ley N° S-0244/2016 que tenía por objetivo la creación, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, del Registro Nacional de Datos Genéticos Forenses. En su artículo 2° se menciona la finalidad de dicho proyecto de ley siendo esta “facilitar el esclarecimiento de los hechos que sean objeto de una investigación judicial en materia penal”. Con respecto a su almacenamiento, en el artículo 5° se menciona que la información de los perfiles debe ser almacenada de forma codificada y que la decodificación solo procederá en aquellos casos en que se haya

encontrado una compatibilidad entre las muestras de reciente ingreso y las muestras previamente incorporadas. “La información genética almacenada consistirá en el registro alfanumérico personal elaborado exclusivamente sobre la base de genotipos que se agreguen de manera independiente y de haplotipos que lo hagan de manera ligada” (Art. 5°). Todos estos marcadores deberán ser polimórficos en la población y aportarán información identificatoria “apta para ser sistematizada y codificada en una base de datos informatizada” (Art. 6°). También hacen mención a la entidad encargada de autorizar qué laboratorios realizarán el procesamiento de las muestras, siendo esta en un principio el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación o aquellos organismos que se estipulen en el reglamento (Art. 8°). De otro lado, en el artículo 10° establecen claramente que bajo ninguna circunstancia se recolectarán y almacenarán datos sensibles, entendiéndose por tales los establecidos en el artículo 2° de la Ley N° 25.326.

2.3.2. Ecuador

Se planteó un proyecto de ley el 30 de agosto del 2011 titulado Proyecto de Ley de Genética Molecular y Análisis de ADN. En su artículo 3° hacen mención a que todos los ciudadanos ecuatorianos gozarán de acceso gratuito al examen de ADN en los centros médicos que el Ministerio de Salud Pública o la Policía Judicial designen para tal efecto. En el mismo artículo hacen referencia a que los resultados obtenidos en los análisis servirán como aporte a la Investigación Forense, a la enseñanza técnico-práctica y al aporte científico genético. En el artículo 5° se menciona el objeto del proyecto de ley pudiendo ser utilizada la información genética para el esclarecimiento de delitos, búsqueda e identificación de hijos de personas desaparecidas, identificación genética de personas víctimas de desaparición forzada y para identificación de enfermedades congénitas e inmunidad. En el artículo 16° hacen referencia a que en el caso de las pruebas de paternidad y maternidad, el juez de oficio ordenará la práctica de los exámenes que científicamente determinen el índice de probabilidad superior al 99,9%.

2.3.3. Bolivia

El 18 de marzo del 2016 se presentó en Bolivia el proyecto de ley 028/2015-16 que lleva por título Proyecto de Ley del Sistema Boliviano de Identificación Criminal (SIBIC). Dicho proyecto de ley tenía como misión fundamental registrar, almacenar, depurar, buscar y cotejar datos biométricos genéticos (ADN), huellográficos (HUE), de iris (IRI) y de voz (VOZ), para filiar, investigar e identificar criminales. En el caso del ADN incluiría en el análisis el ADN nuclear somático, el ADN sexual del cromosoma “Y” y el ADN mitocondrial. En su artículo 13° dicen que la base de datos genética contendrá los perfiles de ADN somático, de cromosoma Y, y de ADN mitocondrial de condenados, imputados, víctimas, familiares de desaparecidos e indicios o muestras biológicas.

2.3.4. Perú

El proyecto de ley fue presentado el 30 de agosto del 2011 y llevaba por título Proyecto de Ley que crea el Registro de Perfiles Genéticos para fines de identificación de las personas naturales. El objetivo del proyecto de ley (artículo 1°) era registrar y administrar información genética con fines de identificación de las personas naturales. Con respecto a su constitución (artículo 5°), se menciona que el Registro estará constituido por los perfiles genéticos de “¡todos los peruanos, obtenidos a partir del ADN no codificante traduciendo este en un código numérico único que permite distinguir a una persona de otra”. Con respecto a la exclusión (artículo 6°), el Registro “no contiene información sobre las características físicas o psicológicas de la persona, ni sobre sus enfermedades o su predisposición a ellas”. En el artículo 7° se hace mención a que este perfil genético (código alfanumérico) formará parte de los datos identificatorios de la persona contenidos en el Registro Único de las Personas Naturales. La entidad responsable de la toma de muestra sería el Ministerio de Salud (artículo 9°) y respecto al procesamiento, sería este mismo ministerio o las entidades públicas o privadas acreditadas para ello. La toma de muestra en los recién nacidos sería obligatoria y realizada durante el tamizaje neonatal mientras que en el caso de las personas que voluntariamente requieran

contar con su perfil genético, se acogerán al modo de la toma de muestra biológica determinado por la entidad competente.

3. Discusión

Se puede observar que en casi todas las legislaciones analizadas aparece la herramienta conocida como consentimiento informado. La Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos (Unesco, 1997), en su artículo 5 –apartado b– menciona: “En todos los casos, se recabará el consentimiento previo, libre e informado de la persona interesada. Si ésta no está en condiciones de manifestarlo, el consentimiento o autorización habrán de obtenerse de conformidad con lo que estipule la ley, teniendo en cuenta el interés superior del interesado”. Por su parte, la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos (2005), menciona en su artículo 6 apartado 1 “... Cuando proceda, el consentimiento debería ser expreso y la persona interesada podrá revocarlo en todo momento y por cualquier motivo, sin que esto entrañe para ella desventaja o perjuicio alguno”. En las bases de datos civiles, el consentimiento informado está prescrito en la Legislación de Portugal (a excepción de parientes de personas desaparecidas) mas no en la de Kuwait. En las bases de datos judiciales y forenses, el consentimiento informado es necesario para la Legislación de Uruguay mas no para la de Chile o España (donde el consentimiento informado no es requerido para los casos de muestras provenientes de restos cadavéricos o de averiguación de personas desaparecidas, pero sí es necesario cuando una persona decide voluntariamente registrar su muestra en la base de datos). En los proyectos de ley presentados en Argentina, Bolivia y Ecuador, no contemplan el uso de la herramienta del consentimiento informado.

En el caso de los laboratorios encargados del procesamiento de las muestras, estos deberían de estar certificados internacionalmente. La norma ISO estándar de calidad mundial para los laboratorios de ensayos y calibraciones es la norma ISO/IEC 17025-2005. Esta norma tiene dos cláusulas principales que son requisitos de gestión (similares a los de la

norma ISO 9001) y requisitos de técnicos (aborda temas de cualificación de los empleados, la metodología de los ensayos, los equipos y los informes de los resultados de los ensayos así como las calibraciones) (García, 2017). La gran mayoría de las normas hacen referencia a que los laboratorios encargados del procesamiento de las muestras debería estar acreditados en esta norma y en caso de no estarlo se les da un plazo no mayor a un año para que lo realicen ya que al contar con esta acreditación garantizan la calidad de los resultados. Otros laboratorios van un paso más allá para garantizar la calidad de los resultados y estos se acreditan en la norma ISO-15189-2012 (Sistemas de Gestión de la Calidad de Laboratorios Clínicos que analizan muestras de origen humano). “Esta norma acredita y demuestra de manera objetiva e independiente el compromiso de un laboratorio con la calidad y con la competencia técnica, lo que garantiza el funcionamiento de aquel, un control sobre sus procesos así como capacidad para satisfacer los requisitos técnicos necesarios para asegurar una información vital en el diagnóstico clínico” (Intedya, 2017).

Es muy importante que las entidades encargadas de almacenar los perfiles genéticos (o representaciones alfanuméricas) cumplan estrictos requisitos para asegurar que nadie pueda acceder a dicha información. Una de las normas en las que debe de acreditarse una institución para que garantice la seguridad de la información es la norma ISO 27001, que ayuda a la mejora continua para poder evaluar los diferentes riesgos y así poder establecer estrategias y controles oportunos para asegurar la protección y defender la información. El principal objetivo de la norma ISO 27001 es “analizar y gestionar los riesgos basados en los procesos. Es útil realizar el análisis y la gestión de riesgos basados en los procesos ya de esta forma se evalúa y controla a la organización en relación con los diferentes riesgos a los que se encuentra sometido el sistema de información” (SGSI, 2017).

En resumen, de acuerdo con las legislaciones analizadas, para que una base de datos sea válida se debería tener en consideración que el personal que tome las muestras esté calificado para tal fin, que los laboratorios estén

acreditados como mínimo en las normas ISO-17025 e ISO 27001-2013 y que la entidad encargada de almacenar, gestionar y/o administrar la base de datos (códigos alfanuméricos o perfiles genéticos) esté acreditada en la norma ISO-27001-2013.

La cantidad de marcadores moleculares utilizados para la identificación de una persona no se especifica en las distintas legislaciones. Solo se menciona que se utilizarán los mismos que se emplean internacionalmente. La característica que deben tener estos marcadores es que se encuentren en regiones no codificantes del ADN y que no brinden características de las personas (predisposición a enfermedades, características físicas, entre otras). En el caso de las bases de datos forenses y judiciales siguen las pautas que brinda el CODIS (Sistema Combinado de Índice de ADN del inglés Combined DNA Index System) quien manifiesta que la cantidad mínima de marcadores moleculares que deben utilizarse son 13 marcadores de tipo STR (CSF1PO, D3S1358, D5S818, D7S820, D8S1179, D13S317, D16S539, D18S51, D21S11, FGA, TH01, TPOX y vWA) (Collins et al., 2004), pero esta cantidad se viene incrementando ya que brinda una mayor probabilidad de identificación. Por ello, se pueden visualizar en la página del NIST diferentes kits que trabajan con una cantidad de hasta 20 marcadores tipo STR (D3S1358, VWA, D16S539, CSF1PO, TPOX, D8S1179, D21S11, D18S51, D2S441, D19S433, TH01, FGA, D22S1045, D5S818, D13S317, D7S820, D10S1248, D1S1656, D12S391, D2S1338) (NIST, 2017). Probablemente esta cantidad de marcadores se incremente para incrementar aún más la probabilidad de identificación.

4. Conclusiones

- El Consentimiento Informado es indispensable cuando la persona voluntariamente vaya a registrar su muestra de ADN en una base de datos. Cuando se trata de una población vulnerable o familiares de personas desaparecidas algunas legislaciones no consideran necesario el Consentimiento Informado.

- La Base de Datos Civil de ADN de Kuwait está enfocada para toda la población, incluso para personas que visiten el país.
- Los laboratorios encargados del procesamiento de la muestra deben de estar debidamente acreditados con la norma ISO 17025-2005.
- Las entidades que almacenen la base de datos deben de estar acreditados con la norma ISO 27001-2013.
- La cantidad mínima de marcadores que se desean utilizar para bases de datos debería de ser 20 marcadores de tipo STR (que se encuentran aceptados por el NIST) y que estos sean de regiones no codificantes y solo brinden información relacionada con la identificación de la persona.
- Es apropiado guardar los perfiles genéticos en códigos alfanuméricos y utilizar bases de datos disociadas para cumplir con los estándares internacionales que se tienen contemplados.

Referencias bibliográficas

Alleyne, L. (2009) *Interpol handbook on DNA data exchange and practice. Recommendations from the INTERPOL DNA monitoring expert group*. 2.a ed. Lyon, France: Interpol. Disponible en https://dnadatabank.forensischinstituut.nl/binaries/interpol-dna-handbook-second-edition-2009_tcm127-477447_tcm37-209503.pdf

Micolta, J. F. y Oltra, R. (2015). Gestión de la identidad biométrica en las organizaciones. *3C TIC, cuadernos de desarrollo aplicados a las TIC*. 4(1): 57-72.

Jeffreys, A.J., Wilson, V. y Thein, S.L. (1985). Individual-specific 'fingerprints' of human DNA. *Nature* 316, 76–9.

Ley No. 78 de 2015. Kuwait. Disponible en: <http://kuwaitalyawm.media.gov.kw/content/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-78>

Ley N.º 90/2017. Portugal. Disponible en: <https://dre.pt/home/-/dre/108030503/details/maximized>

Ley 18849/2011. Uruguay. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18849>

Ley 19970/2004. Chile. Disponible en: <http://web.uchile.cl/archivos/derecho/CEDI/Normativa/Ley%2019.970%20Crea%20e1%20Sistema%20Nacional%20de%20Registro%20de%20ADN.pdf>

Ley Orgánica N° 010-2007. España. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-17634-consolidado.pdf>

National Institute of Standards and Technology. NIST (2011). *Special Publication 500-290, American National Standard for Information Systems. Data Format for the Interchange of Fingerprint, Facial & Other Biometric Information. Information Technology*. Washington: U.S. Gov. Print. Off. Disponible en: http://home.compasstechconsulting.com/wp-content/uploads/2015/06/AN_ANSI_1-2011_standard-Final-Approved.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2003). *Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos* [Internet]. UNESCO; Portal.unesco.org. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=31058&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2003). *Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos*. UNESCO; Portal.unesco.org. 2018. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001229/122990so.pdf>

Proyecto de Ley de Genética Molecular y Análisis de ADN. Ecuador. Disponible en: <http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/>

workspace/SpacesStore/98bf8116-bfc8-4489-9e8d-9da757ac86b6/Proyecto%20de%20Ley%20de%20Gen%20C3%A9tica%20Molecular%20y%20An%20C3%A1lisis%20de%20ADN%20Tr.%2077540.pdf

Proyecto de Proyecto de Ley que crea el Registro de Perfiles Genéticos. Perú. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/05559E0F2B02C37C05257FBF0050C4A0/\\$FILE/JUSTICIA_3899-2014-RENIEC_Fav.Sust.Mayoria.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/05559E0F2B02C37C05257FBF0050C4A0/$FILE/JUSTICIA_3899-2014-RENIEC_Fav.Sust.Mayoria.pdf)
Proyecto de Ley N° S-0244/2016. Argentina. Disponible en: www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/372638/downloadPdf

Proyecto de Ley 028/2015-16. Bolivia. Disponible en: <http://senado.gob.bo/sites/default/files/leyessenadores/PL%20068-15CS.PDF>

Unesco. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2005). *Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos*. Recuperado de http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=31058&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Unesco. Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1997). Recuperado de: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13177&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Carlos D. Neyra Rivera: Biólogo egresado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú) y Doctor Cum Laude en Biología Molecular y Biotecnología de la Universidad de León (España). Dentro del ámbito laboral actualmente se desempeña como Asistente en Biología en la Sub Gerencia de Innovación del Reniec viendo temas relacionados con biometrías (identificación por ADN, iris, voz, entre otros), Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva, proyectos de investigación, facilitador en cursos virtuales de la Escuela Registral, entre otras actividades relacionadas con temas de innovación. Ha participado en diversos proyectos de investigación como por ejemplo

“Exploiting genetic variability of resistance genes in major European Food legumes to improve varieties for sustainable agricultura”.

Correo electrónico: cneyra@Reniec.gob.pe

Eddie D. Cueva Huánuco: Ingeniero de Sistemas por la Universidad Nacional de Ingeniería (quinto superior), y MBA con especialización en Finanzas de ESAN (primer puesto). Cursos especializados en TI, Finanzas, Marketing, RRHH, Innovación, Gestión Pública, Calidad, ISO y Proyectos.

Experiencia como principal ejecutivo de áreas de TI (Bella Holandesa del Perú) y de Finanzas (Mexichem del Perú, GerFor del Perú). Gerente de Proyecto de tres implantaciones de ERP en empresas transnacionales. Responsable temporal en Gerencia General, RRHH, Logística, Producción.

Actualmente se desempeña como Sub Gerente de Innovación del Reniec, donde ha desarrollado la metodología “IDENTIDAD” para la gestión de la Innovación; realiza Pilotos con nuevas Biometrías (ADN, Voz, Iris) y Certificados Digitales; apoya a las innovaciones de las áreas; y participa activamente para el reconocimiento institucional del Reniec en eventos nacionales e internacionales.

Correo electrónico: ecuevah@Reniec.gob.pe

Recibido: 11/08/17

Aprobado para su publicación: 12/12/17

**SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN EN LAS
TECNOLOGÍAS DE LA IDENTIFICACIÓN**

Impacto del ataque ROCA en la infraestructura de llave pública (PKI) del Estado peruano

Impact of the ROCA attack on the Public Key Infrastructure (PKI) of the Peruvian state

Ronald Martinez, Alvaro Cuno y Ricardo Saavedra

Resumen

En este artículo se presentan los resultados del análisis de impacto del ataque ROCA (*Return of the Coppersmith Attack*) en los certificados digitales X509v3 emitidos por el Reniec bajo las jerarquías de la Entidad de Certificación Nacional para el Estado peruano. Fueron sometidos a verificación un total de 1 528 657 certificados digitales, encontrándose que ninguno de ellos es vulnerable al denominado ataque ROCA.

Palabras clave

Certificado Digital, Ataque ROCA, PKI, Circuito integrado

Abstract

This article presents the results of the impact analysis of the ROCA attack (*Return of the Coppersmith Attack*) on the X509v3 digital certificates issued by the RENIEC under the hierarchies of the National Certification Entity for the Peruvian state. A total of 1,528,657 digital certificates were submitted to verification. It was found none of them is vulnerable to the so called ROCA attack.

Keywords

Digital certificate, ROCA attack, PKI, Integrated circuit

1. Introducción

En octubre del 2017, diversos medios periodísticos internacionales³² propagaron la noticia acerca de un ataque diseñado por unos científicos europeos³³ mediante el cual era posible, con relativamente poco esfuerzo, factorizar llaves públicas RSA³⁴ generadas en dispositivos criptográficos (p. ej. los chips³⁵ contenidos en las tarjetas inteligentes) fabricados por la empresa *Infineon Technologies AG* mediante la utilización del software de generación de llaves “RSALib versión 1.02.013”, propiedad de la misma empresa. La noticia causó pánico en la comunidad tecnológica debido a que la factorización de llaves públicas hacía posible el cálculo y la obtención de las llaves privadas asociadas. Una llave privada en manos de un atacante hacía suponer escenarios de suplantación de gran impacto.

La noticia sobre el ataque ROCA se propagó rápidamente por todo el mundo, inclusive en el Perú, debido a que afectaría a cientos de miles de documentos de identidad electrónicos emitidos por países líderes en materia de gobierno electrónico, tales como Estonia y España. Al respecto, en la Gerencia de Registros de Certificación Digital (GRCD) de Reniec se recibieron consultas de ciudadanos y de personal del

32 Entre los medios internacionales donde fue propagada la noticia tenemos:

- <https://arstechnica.com/information-technology/2017/10/crippling-crypto-weakness-opens-millions-of-smartcards-to-cloning/>
 - <https://thehackernews.com/2017/10/rsa-encryption-keys.html>
 - <https://www.computing.co.uk/ctg/news/3019702/widely-used-smart-cards-targeted-by-cryptographic-attack>
 - <https://www.xataka.com/seguridad/la-seguridad-del-dni-electronico-comprometida-a-quien-afecta-por-que-y-como-solucionarlo>
- 33 Los científicos que diseñaron el ataque ROCA fueron Matus Nemeč, Marek Sys, Petr Svenda, Dusan Klinec y Vashek Matyas de la Masaryk University de la República Checa y de la Ca' Foscari University de Italia.
- 34 RSA es el acrónimo de las letras iniciales de los apellidos de Ron Rivest, Adi Shamir y Leonard Adleman, quienes fueron los científicos que inventaron el sistema de criptografía de llave pública denominado RSA. Es importante recordar que la seguridad del sistema RSA se basa en la dificultad de la factorización de números primos de gran tamaño.
- 35 Los circuitos integrados son también conocidos como chips o microchips

propio Reniec para saber si el DNI electrónico peruano estaría afecto a la mencionada vulnerabilidad. La GRCD en su rol de responsable de la administración de la planta PKI del Estado Peruano dispuso realizar un análisis que permitiera determinar el grado de impacto del ataque ROCA en los certificados digitales emitidos en el DNI electrónico peruano. En particular, inicialmente, se confirmó que la vulnerabilidad no afectaba al DNI electrónico peruano por contar este con un chip criptográfico fabricado por la empresa *NXP Semiconductors* y no por *Infineon Technologies AG*. Sin embargo, considerando que el Reniec no solamente emite certificados digitales en el DNI electrónico, sino que también lo hace en módulos criptográficos de otros fabricantes, se dispuso la ejecución de las pruebas respectivas en todos los certificados digitales emitidos por el Reniec en el marco de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica (IOFE) del Perú.

Se realizaron pruebas a un total de 1 528 659 certificados digitales X509v3, encontrándose que ninguno de ellos es vulnerable al ataque de factorización denominado ROCA. El presente artículo tiene por objetivo divulgar el detalle del análisis efectuado con la finalidad de contribuir en la divulgación de información relacionada con los riesgos de seguridad de la información del proceso de certificación digital del Reniec. Fue estructurado de la siguiente forma: en la Sección 2 se presentan los antecedentes, en la Sección 3 se describe el análisis efectuado, en la Sección 4 se presentan las conclusiones y en la Sección 5 las referencias bibliográficas.

2. Antecedentes

A continuación, se presenta una lista de eventos, ocurridos dentro del ámbito del Reniec, relacionados al análisis en cuestión.

- Reunión de coordinación efectuada el 13 de noviembre de 2017 en el despacho de la Sub Gerencia de Certificación e Identidad Digital del Reniec, en la que se acuerda la necesidad de un análisis correspondiente al impacto del ataque ROCA en los certificados digitales emitidos por la

planta PKI. En la referida reunión participaron las siguientes personas: Álvaro Cuno, Ronald Martínez, Fernando Zapata y Ricardo Saavedra.

- Actualización del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2012-2016, aprobado por RJ N° 123-2017/JNAC/RENIEC, en el que, respecto a la GRCD se establece:
 - Objetivo General: Mejora del Servicio. Objetivo Específico 2: “Contribuir al desarrollo del Gobierno Electrónico y la competitividad del país basado en la Identidad Digital y la prestación de servicios electrónicos seguros y confiables”.
 - Objetivo General: Innovación y uso de la tecnología. Objetivo Específico 1: “Contribuir al desarrollo del Gobierno Electrónico y la competitividad del país basado en la identidad digital y la prestación de servicios electrónicos seguros y confiables”.
- En cumplimiento de lo señalado en el Reglamento de la Ley N° 27269, Ley de firmas y certificados digitales, por Resolución Jefatural N° 050-2007-JEF/RENIEC (30 de enero de 2007) se aprueba el ROF y la estructura orgánica de la entidad, creándose en el Reniec la Gerencia de Certificación y Registro Digital con la Sub Gerencia de Certificación Digital y la Sub Gerencia de Registro Digital, ambas adscritas a ella. Asimismo, mediante Resolución Jefatural N° 73-2016/JNAC/RENIEC (31 de mayo de 2016), se aprueba el nuevo ROF del Reniec, creándose la Gerencia de Registros de Certificación Digital en reemplazo de la Gerencia de Certificación y Registro Digital. La nueva Gerencia de Registros de Certificación Digital es dueña del proceso de certificación digital y cuenta con tres sub gerencias adscritas: Sub Gerencia de Certificación Digital e Identidad Digital, Sub Gerencia de Registro Digital y Sub Gerencia de Regulación Digital.
- Reglamento de Organizaciones y Funciones con Resolución Jefatural N° 073-2016/JNA/RENIEC (31 de mayo de 2016), en el que se establece que la GRCD tiene como una de sus funciones (artículo 215°): a) Planificar, proponer y promover actividades relacionadas con el documento credencial electrónico nacional y la identidad digital, en el marco de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.

- Reglamento de Organizaciones y Funciones con Resolución Jefatural N° 073-2016/JNA/RENIEC (31 de mayo de 2016), en la que se establece que la SGCID tiene dentro de sus funciones:
 - a) Representar a la Entidad de Certificación para el Estado Peruano – ECEP, siendo responsable de la acreditación del Reniec como ECEP ante la Autoridad Administrativa Competente (AAC), así como de su mantenimiento.
 - b) Investigar tecnologías modernas de criptografía, estándares y protocolos referidos a firmas digitales, certificados digitales y credenciales de identidad digital (2016, Art. 218°).
- Con la finalidad de garantizar la seguridad y confianza, y como resultado de la mejora continua de sus procesos, en el año 2014, el Reniec ha logrado la certificación ISO/IEC 27001:2013 y la ISO 9001:2008 otorgadas por la Asociación Española de Normalización y Acreditación (AENOR) para las actividades del proceso de certificación digital de la ECERNEP, ECEP y EREP del Reniec.
- Resolución Jefatural N° 000212-2013/JNAC/RENIEC (02. JUL.2013), con la que se aprueba el formato y especificaciones técnicas del Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNIe).
- Resolución Jefatural N° 000230-2013/JNAC/RENIEC (12. JUL.2013), con la que se aprueba el Plan de Lanzamiento del Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNIe).
- En cumplimiento del Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, según lo señalado en su Art. N° 47 y posteriores modificatorias, el Reniec ha logrado su acreditación ante la Autoridad Administrativa Competente (AAC) de la IOFE conforme a los roles que le fuesen asignados:
 - Por Resolución N° 139-2012/CNB-INDECOPI (28DIC2012), acreditación de la ECERNEP.
 - Por Resolución N° 140-2012/CNB-INDECOPI (28DIC2012), acreditación de la ECEP-RENIEC.
 - Por Resolución N° 034-2013/CNB-INDECOPI (18JUN2013), acreditación de la EREP-RENIEC Persona Jurídica.

- Por Resolución N° 008-2013/CNB-INDECOPI (30ENE2013), acreditación de la EREP-RENIEC Persona Natural.
- Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales aprobado por D. S. N° 052-2008-PCM (18JUL2008), donde se designa al Reniec para el cumplimiento de roles fundamentales como Prestador de Servicios de Certificación dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica (IOFE), específicamente como Entidad de Certificación Nacional para el Estado Peruano (ECERNEP), Entidad de Certificación para el Estado Peruano (ECEP) y Entidad de Registro Para el Estado Peruano (EREP).
- Ley N° 27269 - Ley de Firmas y Certificados Digitales, por la que se regula en el Perú la utilización de la firma digital y los certificados digitales, así como el establecimiento de una infraestructura de clave pública (PKI) con entidades de certificación, entidades de registro y una autoridad administrativa competente que lleva el registro de las mismas.

3. Análisis

3.1 Respecto al rol del Reniec

En cumplimiento del Reglamento de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, el Reniec cumple los roles de Entidad de Certificación Nacional para el Estado Peruano (ECERNEP), Entidad de Certificación para el Estado Peruano (ECEP) y Entidad de Registro para el Estado Peruano (EREP), para lo cual ha acreditado sus procesos ante la Autoridad Administrativa Competente (INDECOPI) de la IOFE (Infraestructura Oficial de Firma Electrónica). Asimismo, conforme a su Política de Certificación (CP) y Declaración de Prácticas de Certificación (CPS), se establecieron las siguientes dos (02) jerarquías de certificación digital para la emisión de certificados digitales: (1) jerarquía RENIEC Certification Authority (en adelante jerarquía SHA-1) y (2) jerarquía HG Certification Authority (en adelante SHA-256). En las Figuras 1 y 2 se presenta una representación gráfica de tales jerarquías:

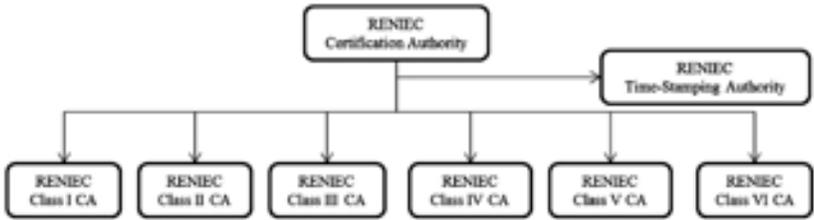


Figura 1: Jerarquía de certificación SHA-1

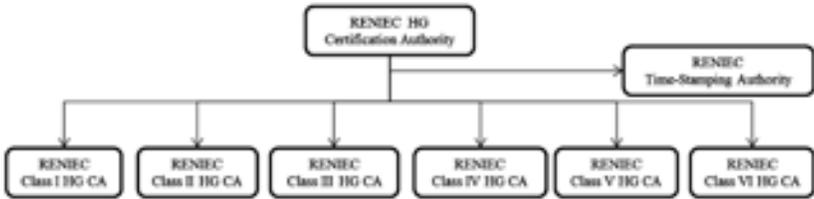


Figura 2: Jerarquía de certificación SHA-256

La CPS de la ECEP-Reniec establece que los certificados digitales de persona natural que se entregan en el DNI electrónico son dos: un (01) certificado para autenticación y un (01) certificado para firma digital. En la actualidad, ambos certificados se emiten con un periodo de vigencia de dos (02) años. Asimismo, se establece que los certificados digitales para la Administración Pública se emiten con vigencia de un (01) año, tanto para sus trabajadores (clase III) como para sus sistemas de información (clase V). Estos pueden ser entregados, dependiendo del tipo, en diferentes medios portadores. En la Figura 3 se presenta una ilustración con los diferentes medios portadores en los que son entregados los certificados digitales emitidos por el Reniec.



Figura 3: Medios portadores utilizados para la emisión de los certificados digitales de la ECEP-RENIEC.

En la actualidad, las llaves RSA de 2048 bits de los certificados digitales de clase I y III son generadas mediante un aplicativo denominado DCDelivery, que interactúa con los módulos criptográficos de hardware (token criptográfico o tarjeta inteligente) o de software (repositorio criptográfico del MS Windows 7 o superior) utilizando la interfaz estandarizada PKCS#11³⁶ y la propietaria MSCAPI³⁷, respectivamente. Para el caso de módulos criptográficos de hardware, las llaves RSA son generadas por el chip incorporado en el módulo, y por la naturaleza de estos dispositivos, la llave privada no puede ser exportada. Para el caso de módulos criptográficos de software, las llaves RSA son generadas de tal forma que la llave privada no pueda ser exportada. Asimismo, para el caso de los certificados digitales del DNI electrónico, las correspondientes llaves

36 El estándar criptográfico PKCS (*Public-Key Cryptographic Standard*) número 11 especifica una interfaz de programación (independiente de la plataforma) que permite la gestión (uso, creación, generación, modificación y eliminación) de material criptográfico contenido en dispositivos criptográficos de hardware (tarjeta inteligente, token criptográfico, HSM).

37 MSCAPI (Microsoft Crypto API) es una interfaz de programación, incluida solo en los sistemas operativos Microsoft Windows, que provee servicios para la ejecución de operaciones sensibles y para la gestión de material criptográfico en dispositivos criptográficos de hardware y software desde aplicativos Windows.

RSA de 2048 bits son generadas internamente en el chip en el momento de su entrega al ciudadano y tampoco pueden ser exportadas. Por el contrario, para el caso de los certificados digitales de clase V, las correspondientes llaves RSA de 2048 bits son generadas por el titular del certificado digital y es quien determina la política de exportación de la llave privada.

La Tabla 1 presenta un listado de los dispositivos criptográficos de hardware, actualizado a junio del 2018, en los que el Reniec emite los certificados digitales de clase III. Es importante mencionar que, en conformidad con lo establecido en el Artículo 10³⁸, del Anexo 8: REGLAMENTO ESPECÍFICO DE ACREDITACIÓN, ENTIDAD DE CERTIFICACIÓN – EC, de la Guía de Acreditación de Entidades de Certificación EC de la IOFE, estos dispositivos criptográficos cuentan con las certificaciones de seguridad FIPS y/o Common Criteria correspondientes.

38 “Artículo 10°.- Condiciones técnicas nivel de seguridad medio. Para efectos de las especificaciones técnicas se tendrá en consideración el documento del APEC, con las siguientes precisiones:

- Los dispositivos criptográficos físicos –hardware y firmware (sistema operativo)– que almacenan las claves privadas de la entidad final –usuarios– deben de cumplir con la certificación FIPS 140-2 Nivel de Seguridad 1 (mínimo) o Common Criteria EAL4.”

Tabla 1. Lista de fabricantes de módulos criptográficos y sus respectivos chips, los cuales generan llaves RSA asociadas a los certificados digitales de Clase III emitidos por la ECEP-RENIEC.

PRESENTACIÓN DEL DISPOSITIVO	FABRICANTE INTEGRADOR	N°	MODELO DEL DISPOSITIVO	FABRICANTE DEL CHIP	CHIP
Tarjeta Inteligente	Cryptovision	1	JCOP 2.4.2 R3	NXP	P5CD081V1A
		2	Crypto Java Card		P5CC073V0B
		3	J-Sign		SA23YR48/80B
		4	Touch&Sign 2048		
Token	Bit4ID	5	CryptoKey	ST Microelectronics	ST19WR66I
		6	I Am		
		7	Digital DNA		SA23YR48/80B
		8	tokenME	INSIDE Secure	ATVaultIC405
		9	tokenME v2		
	10	tokenME v3			
	Longmai	11	mToken CryptoID	AisinoChip Electronics	SCC-X
	SafeNet	12	iKey 4000	Philips	P8WE5032
		13	eToken 5100	SafeNet	eToken 5100
		14	eToken 5110	Infineon	SLE78CFX3000PH
		15	eToken PRO (Java)		
		16	IDProtect Key	ATMEL	AT905C25672RCT-USB Rev.D
	17	IDProtect Key with LASER PKI			
	18	ypsID e-M Key			
	Tarjeta Inteligente	Morpho Safran	19	ypsiD	
20			ACOSS-64		
Token	ACS	21	CryptoMate Nano	ST Microelectronics	ST23YL80
		22	ACR1011 SIMicro (CCID)		
	Feitian	23	AudioPass		ST23YT66
		24	ePass 2003		

Como se puede observar, en la Tabla 1 se presentan 24 modelos de dispositivos criptográficos, entre tarjetas inteligentes y tokens. De estos, el dispositivo número 14 —es decir, el token de la marca Safenet, modelo eToken 5110—, incorpora un chip criptográfico del fabricante *Infineon Technologies AG*, por lo que podría ser el único afectado a la vulnerabilidad ROCA.

Desde el inicio de sus operaciones en el año 2012 hasta el 20JUN2018, la ECEP-Reniec ha emitido 1 564 485 certificados digitales de entidad final en diferentes medios portadores (DNIe, token, tarjeta inteligente y sistema operativo de PC). En la siguiente figura se presenta la evolución de la cantidad

de certificados digitales emitidos por año. En el caso del presente año, al 20JUN2018, los certificados digitales emitidos ascienden a 498 174.

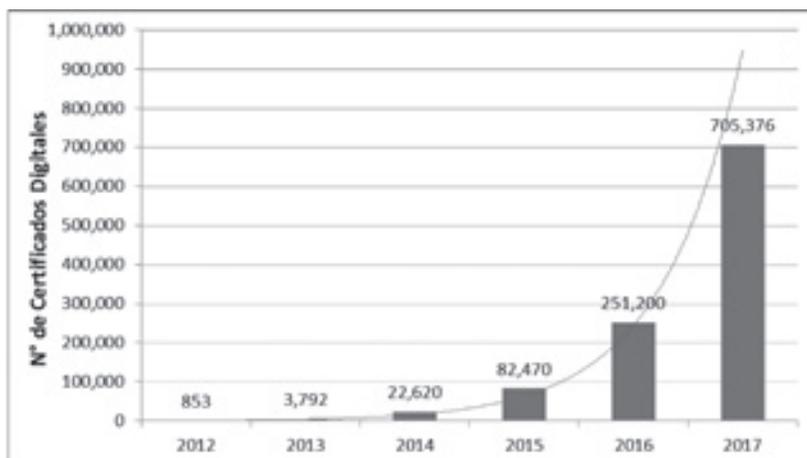


Figura 4. Número de certificados digitales emitidos por el Reniec por año.

Del 100% de certificados digitales emitidos hasta el 20JUN2018, el 96% corresponde a los emitidos en el DNIE y el 4% corresponde a los certificados digitales emitidos en otros medios portadores (token criptográfico, tarjeta inteligente y sistema operativo de PC).

En relación con la cantidad de certificados digitales emitidos para las entidades de la administración pública (clase III y V), tenemos una distribución que se presenta en la Figura 5. Se destaca que entre el Poder Judicial (30,3%, 20.739), el Reniec (7,57%, 5178), la Superintendencia de Banca Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (7%, 5162) y el Banco Central de Reserva del Perú 4,84%, 3314) se concentra más del 50% de certificados digitales emitidos para la administración pública.



Figura 5: Ranking de certificados digitales emitidos a Entidades de la Administración Pública desde el inicio de operación de la ECEP-Reniec hasta el 19JUN2018.

3.2 Respetto al DNI electrónico

El DNI electrónico (DNIe) es una tarjeta inteligente de policarbonato que cuenta con diversas medidas de seguridad tanto físicas como lógicas. Por su naturaleza de tarjeta inteligente, cuenta con un chip criptográfico de contacto del fabricante NXP modelo P5CD144V0B, que dispone de certificaciones de seguridad FIPS 140-2 nivel 3 y Common Criteria EAL5+ y con las siguientes funcionalidades:

- Funcionalidad ICAO (*International Civil Aviation Organization*): Permite almacenar datos e imágenes del ciudadano en una estructura lógica de datos (LDS) bajo el formato ICAO.
- Funcionalidad MoC (*Match On Card*): Permite autenticar biométricamente la identidad del titular del DNIe mediante la verificación de sus huellas dactilares contra las almacenadas en el chip del DNIe.
- Funcionalidad PKI (*Public Key Infrastructure*): Permite efectuar operaciones de firma digital para realizar transacciones de gobierno electrónico y/o comercio electrónico mediante el uso de certificados digitales X509v3.

Con la funcionalidad PKI, se entrega al ciudadano un DNIe que contiene dos (02) certificados digitales X509v3 de entidad final, (un (01) certificado para autenticación y un (01) certificado para firma digital). Cada uno de estos certificados tiene asociada una llave privada RSA de 2048 bits resguardada dentro del chip y protegida cada una por un PIN³⁹. Además de los certificados de entidad final, en la funcionalidad PKI del DNIe se almacenan los certificados de la Entidad de Certificación raíz e intermedia del Reniec. En la Figura 6 se muestra una representación simplificada de la estructura PKI del DNIe, emitida por el Reniec:

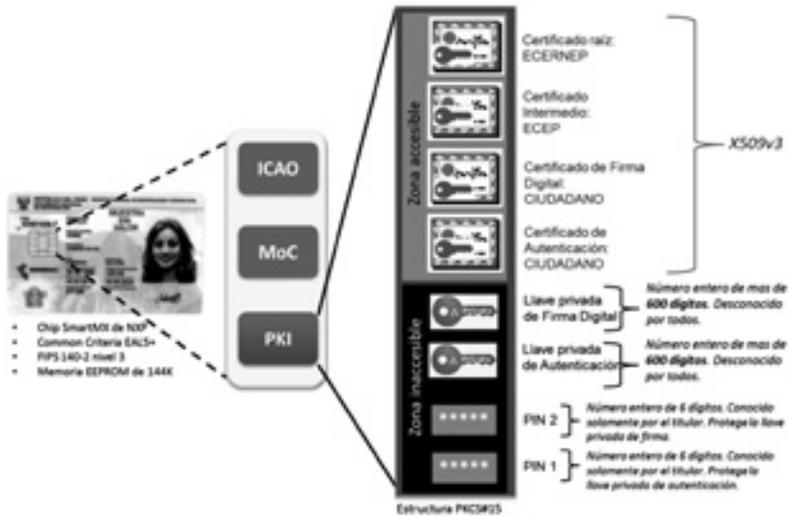


Figura 6: Estructura lógica PKI (representación simplificada) de un DNIe.

3.3 Respetto al ataque ROCA

Para hablar del ataque ROCA (*Return of the Coppersmith Attack*), es necesario primero conocer el algoritmo de generación de llaves asimétricas RSA, que consiste de los siguientes pasos (Nemec M. et al., 2017):

39 PIN es el acrónimo de *Personal Identification Number*. El PIN es una secuencia de caracteres alfanuméricos de tamaño pequeño, usualmente seis. Tiene carácter confidencial y es de conocimiento exclusivo del titular del DNIe.

1. Se seleccionan dos números primos de gran tamaño, a los que denominaremos p y q .
2. Se calcula $N = p * q$ y $\phi(N) = (p-1)(q-1)$.
3. Se elige un exponente público $e < \phi(N)$, siendo e coprimo⁴⁰ a $\phi(N)$.
4. Se calcula el exponente privado $d = e^{-1} \text{ mod } \phi(N)$.

Al par (e, N) se le denomina la llave pública, donde N es un número de gran tamaño y e usualmente es igual a 65 537. Al par (d, N) se le denomina la llave privada⁴¹, donde d depende de p y q , los cuales son los factores primos de N . Normalmente, la llave pública se entrega contenida dentro de un certificado digital⁴² y la llave privada⁴³ se entrega de forma confidencial y protegida dentro de un medio portador criptográfico. Mientras que una llave privada puede ser utilizada para crear firmas digitales, su correspondiente llave pública sería utilizada para validarlas, o, mientras que una llave pública puede ser utilizada para el cifrado, su correspondiente llave privada sería utilizada para el descifrado.

El ataque ROCA entonces es aquel con el que un atacante puede calcular el valor de una llave privada a partir de tener conocimiento únicamente de su llave pública correspondiente. Para esto no es necesario que el atacante tenga acceso al dispositivo criptográfico (DNIe, tarjeta inteligente, token, sistema operativo de PC) ni tampoco al PIN de activación que como se mencionó debe ser conocido solamente por el titular. Una vez obtenida la llave privada, el atacante podría suplantar la identidad del titular, firmar documentos con la “llave privada calculada”, descifrar mensajes cifrados con la llave pública, etc. Otro ejemplo de este ataque sería: si una persona A le envía un PDF con su

40 Dos números son coprimos o primos entre si cuando no tienen divisores en común (excepto 1 y -1)

41 En el caso del DNIe peruano, la llave pública y la llave privada se generan en el chip en el momento que el ciudadano se acerca a recoger su DNIe.

42 Un certificado digital es un objeto público y puede ser conocido por cualquier persona.

43 La llave privada debe ser desconocida por todos. El titular del certificado digital demuestra que tiene control sobre la llave privada asociada a través del conocimiento de un PIN

firma digital a una persona B, esta persona B, únicamente a partir del PDF firmado, podría “fabricar” una copia de la llave privada de A y con esta firmar documentos en nombre de la persona A.

El ataque ROCA fue desarrollado por los investigadores del CROCS (*Centre for Research on Cryptography and Security*) de la Universidad de Masaryk de la República Checa, de la Universidad Ca’ Foscari de Italia, junto con la empresa Enigma Bridge del Reino Unido. La vulnerabilidad ha sido detectada en la implementación del algoritmo de generación de llaves RSALib, versión 1.02.013 del fabricante *Infineon Technologies AG*, la cual está incorporada en una cantidad considerable de chips⁴⁴. Los investigadores comunicaron sobre el problema a *Infineon Technologies AG* en febrero del 2017, pero no lo hicieron público hasta mediados de octubre del 2017. Más adelante, en noviembre fueron publicados los detalles técnicos del ataque en un artículo científico titulado “*The Return of Coppersmith’s Attack: Practical Factorization of Widely Used RSA Moduli*” en la conferencia 24th ACM Conference on Computer and Communications Security (CCS’2017). En dicha conferencia, el artículo recibió el premio “*Real-World Impact Award*” por su contribución a la sociedad con impacto sustancial inmediato. Asimismo, la vulnerabilidad fue registrada en la base de datos *Common Vulnerabilities and Exposures* (<https://cve.mitre.org/cgi-bin/cvename.cgi?name=CVE-2017-15361>).

La buena noticia es que el ataque ROCA solamente afecta a llaves RSA que fueron generadas bajo dos condiciones: (1) utilizando un chip del fabricante *Infineon Technologies AG* y (2) utilizando la librería de generación de llaves RSALib 1.02.013, también del fabricante *Infineon Technologies AG*. En la implementación de *Infineon Technologies AG* se tomaron “atajos” para

44 Según la Autoridad de los Sistemas de Información de Estonia (ISA, 2018) más de un (01) billón de chips en el mundo son susceptibles de ser impactados por el ataque ROCA, los cuales son utilizados en documentos de identidad, computadores, tokens criptográficos, dispositivos de autenticación y posiblemente tarjetas de pago.

la generación de los números primos (primer paso del algoritmo RSA) con el objetivo de “acelerar” el tiempo de generación, que es considerable en dispositivos de baja gama (p. ej. tarjetas inteligentes, tokens criptográficos, etc.). Esto ocasionó que los números primos generados tuvieran una estructura reconocible que es mucho más fácil de explotar por un atacante. Específicamente, la vulnerabilidad se debe a que los números primos elegidos son de la forma $k * M + (65537^a \bmod M)$, donde M es el producto de n primos sucesivos (2, 3, 5, 7, 11, 13, ...) y n es una constante que solo depende del tamaño de la llave deseada; quedando como valores desconocidos únicamente los valores de k y a (Nemec M. et al., 2017).

Utilizando un computador de propósito general, la factorización de una llave RSA de 2048 bits generada correctamente tomaría varios cuatrillones de años. En cambio, factorizar una llave RSA de 2048 bits generada con el esquema “acelerado” de *Infineon Technologies AG* tomaría 100 años en el peor caso y 50 años en promedio. Sin embargo, este tiempo de factorización puede ser reducido notablemente distribuyendo el trabajo en una red de computadores. Por ejemplo, utilizando 1000 computadores del servicio AWS (*Amazon Web Service*), la factorización de una llave de 2048 bits con la vulnerabilidad ROCA tomaría no más de 17 días y una inversión de 40 mil US\$ (CERT-EU, 2018).

A la fecha no se tiene conocimiento de que la vulnerabilidad ROCA haya sido explotada en un ataque de gran escala, pues se cree que los investigadores que descubrieron la falla actuaron de forma responsable informando del hecho al fabricante *Infineon Technologies AG* en febrero del 2017, ocho meses antes de la divulgación pública, lo cual permitió la aplicación de los parches respectivos (Sean Ong, 2018).

3.4 Impacto del ataque ROCA en documentos de identidad

De acuerdo con la Autoridad de los Sistemas de Información de Estonia (ISA, 2018), son once (11) los países cuyos documentos de identidad

electrónicos (DNIe) son vulnerables al ataque ROCA: Estonia, España, Eslovaquia, Austria, Polonia, Bulgaria, Kosovo, Italia, Taiwan, Brasil y Malasia.

En España, la vulnerabilidad afectó a 17 millones de DNIe y en Estonia a 800 mil DNIe. España optó por revocar los certificados digitales de los DNIe afectados y solicitó a los ciudadanos realizar la renovación de sus certificados digitales de forma presencial. Estonia permitió que los ciudadanos afectados pudieran actualizar sus certificados de forma remota vía Internet, y optaron por cambiar su sistema criptográfico RSA al basado en Curvas Elípticas (ECC).

A la fecha, no se tiene información de la cantidad de DNIe afectados en los otros países debido a que estos no han difundido información pública al respecto.

3.5 Impacto del ataque ROCA en los certificados digitales emitidos por el Reniec

Para verificar si un certificado digital es vulnerable al ataque ROCA, los investigadores del CROCS pusieron a disposición del público dos herramientas de verificación, una online y otra offline:

- Herramientas de verificación online: Se cuenta con dos portales web donde se puede verificar si una llave pública es susceptible al ataque ROCA:
 - <https://keychest.net/roca>
 - <https://keytester.cryptosense.com>
- Herramienta de verificación offline: En el siguiente enlace se puede descargar el aplicativo “*ROCA detection tool*” que ha sido diseñado para la verificación masiva de certificados digitales: <https://github.com/crocs-muni/roca>

El análisis para saber si los certificados digitales emitidos por el Reniec (en el marco de la IOFE) son vulnerables al ataque ROCA consistió de dos (02) fases:

- Fase 1: verificación de los certificados digitales de Autoridad⁴⁵ de la jerarquía SHA-1 y SHA-256.
- Fase 2: verificación de los certificados digitales de Entidad Final⁴⁶ de la jerarquía SHA-1 y SHA-256.

3.5.1 Fase 1: Análisis de los CD de autoridad de la jerarquía SHA-1 y SHA-256

a) Se recopilaron los siguientes certificados digitales de Autoridad del Reniec. En la Tabla 2 se presentan datos identificatorios de cada certificado digital.

Tabla 2: Certificados digitales de autoridad de la ECEP-Reniec

Jerarquía SHA-1	RENIEC Certification Authority Fingerprint: 94 f0 55 62 30 25 d7 0c 0d 3f 0d b0 d1 81 18 f2 b3 36 73 1e Subject: CN = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 21/07/2010, Expiring on: 16/07/2030, Key length: 4096 bits, Hash: SHA1
	RENIEC Class I CA Fingerprint: a5 d0 cc f7 8f a8 c2 9b 52 b1 21 f7 11 89 27 e2 51 b9 29 71 Subject: SERIALNUMBER = RUC: 20295613620, CN = RENIEC Class I CA OU = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 21/07/2010, Expiring on: 18/07/2020, Key length: 4096 bits, Hash: SHA1
	RENIEC Class II CA Fingerprint: cc 3d ba 8f 02 84 15 e8 b4 b9 8c 54 85 2b f4 32 64 65 8b 95 Subject: SERIALNUMBER = RUC: 20295613620, CN = RENIEC Class II CA OU = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 21/07/2010, Expiring on: 18/07/2020, Key length: 4096 bits, Hash: SHA1

- 45 Un certificado digital de Autoridad es aquel utilizado para la emisión de certificados subordinados, por ejemplo, para la emisión de certificados de Entidad Final.
- 46 Un certificado digital de Entidad Final es aquel del cual no se pueden emitir certificados subordinados.

	<p>RENIEC Class III CA Fingerprint: 46 4c 4d 1b 12 4d 87 c6 cd cd 85 31 41 85 57 77 32 45 a8 14 Subject: SERIALNUMBER = RUC: 20295613620, CN = RENIEC Class III CA OU = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 21/07/2010, Expiring on: 18/07/2020, Key length: 4096 bits, Hash: SHA1</p>
	<p>RENIEC Class IV CA Fingerprint: b5 48 c1 48 6c ab 11 cd 6a 2b 50 e4 a8 1b 44 9a 1b bd d1 6c Subject: SERIALNUMBER = RUC: 20295613620, CN = RENIEC Class IV CA OU = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 21/07/2010, Expiring on: 18/07/2020, Key length: 4096 bits, Hash: SHA1</p>
	<p>RENIEC Class V CA Fingerprint: 0d 7e 67 b3 e6 80 8f99 21 97 4a 55 75 ac 23 d7 07 57 70 8c Subject: SERIALNUMBER = RUC: 20295613620, CN = RENIEC Class V CA OU = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 22/07/2010, Expiring on: 19/07/2020, Key length: 4096 bits, Hash: SHA1</p>
	<p>RENIEC Class VI CA Fingerprint: da 5b b0 90 7c f3 dc 0d 6c 8c 51 ab ea 65 f7 d7 bd 6d 72 68 Subject: SERIALNUMBER = RUC: 20295613620, CN = RENIEC Class VI CA, OU = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 22/07/2010, Expiring on: 19/07/2020, Key length: 4096 bits, Hash: SHA1</p>
	<p>RENIEC Time-Stamping Authority¹ Fingerprint: 6e a1 b0 3c 70 1f c0 2a 3f 14 76 e4 2a 4c 2a 33 52 26 12 57 Subject: CN = RENIEC Time-Stamping Authority, OU = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 22/07/2010, Expiring on: 19/07/2020, Key length: 4096 bits, Hash: SHA1</p>

Jerarquía SHA-256	RENIEC High Grade Certification Authority* Fingerprint: 45 c8 4d 84 58 7b aa 23 c1 e3 c8 7e 16 4a a4 83 f2 30 dc 17 Subject: CN = RENIEC High Grade Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC High Grade Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 21/07/2010, Expiring on: 16/07/2030, Key length: 4096 bits, Hash: SHA256
	RENIEC Class I High Grade CA Fingerprint: b1 50 60 f3 c4 4e 0f 6c 2c a2 fa b9 c8 8e 10 69 c8 47 42 4a Subject: SERIALNUMBER = RUC: 20295613620, CN = RENIEC Class I High Grade CA OU = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC High Grade Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 21/07/2010, Expiring on: 18/07/2020, Key length: 4096 bits, Hash: SHA256
	RENIEC Class II High Grade CA Fingerprint: 10 e4 f8 09 de 0f 1c 9a cc 73 0d b4 5b 99 1a 9e 07 48 61 4f Subject: SERIALNUMBER = RUC: 20295613620, CN = RENIEC Class II High Grade CA, OU = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC High Grade Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 21/07/2010, Expiring on: 18/07/2020, Key length: 4096 bits, Hash: SHA256
	RENIEC Class III High Grade CA Fingerprint: 85 7f 8d bf a9 da 2d 30 0b d9 79 eb 6a 8f f7 0a 67 88 21 21 Subject: SERIALNUMBER = RUC: 20295613620, CN = RENIEC Class III High Grade CA, OU = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC High Grade Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 21/07/2010, Expiring on: 18/07/2020, Key length: 4096 bits, Hash: SHA256
	RENIEC Class IV High Grade CA Fingerprint: 98 e7 82 a7 9a e9 90 25 26 a9 bf 31 6a d3 e6 54 fd 2e f4 30 Subject: SERIALNUMBER = RUC: 20295613620, CN = RENIEC Class IV High Grade CA, OU = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC High Grade Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 21/07/2010, Expiring on: 18/07/2020, Key length: 4096 bits, Hash: SHA256
	RENIEC High Grade Time-Stamping Authority** Fingerprint: e7 9d e3 54 44 01 10 a3 65 b9 09 55 6b e5 4e f4 0e 0f c9 b6 Subject: CN = RENIEC High Grade Time-Stamping Authority, OU = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC High Grade Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 22/07/2010, Expiring on: 19/07/2020, Key length: 4096 bits, Hash: SHA256

- * Si bien el certificado RENIEC Time-Stamping Authority es catalogado como de Entidad Final ha sido verificado como parte del grupo de certificados de Autoridad únicamente por fines prácticos.
- ** Si bien el certificado RENIEC High Grade Time-Stamping Authority es catalogado como de Entidad Final ha sido verificado como parte del grupo de certificados de Autoridad únicamente por fines prácticos.

<p>RENIEC Class V High Grade CA Fingerprint: a1 2a f4 46 f4 b8 7e fa 12 c4 a2 cc dc ea 95 41 d3 f9 df 58 Subject: SERIALNUMBER = RUC: 20295613620, CN = RENIEC Class V High Grade CA, OU = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC High Grade Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 22/07/2010, Expiring on: 19/07/2020, Key length: 4096 bits, Hash: SHA256</p>
<p>RENIEC Class VI High Grade CA Fingerprint: d5 06 32 9e f8 52 1a 9e d7 fa 72 32 86 96 69 20 e2 8a 4d 1d Subject: SERIALNUMBER = RUC: 20295613620, CN = RENIEC Class VI High Grade CA, OU = RENIEC Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Issuer: CN = RENIEC High Grade Certification Authority, O = Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, C = PE Created on: 22/07/2010, Expiring on: 19/07/2020, Key length: 4096 bits, Hash: SHA256</p>

b) Los certificados listados en el numeral anterior fueron sometidos al verificador online. (<https://keychest.net/roca>) obteniéndose los resultados presentados en la Tabla 3.

c) **Tabla 3: Resultado de la validación de los certificados de Autoridad de la ECEP-RENIEC**

Jerarquía SHA-1	RENIEC Certification Authority	<i>The key is resistant to ROCA</i>
	RENIEC Class I CA	<i>The key is resistant to ROCA</i>
	RENIEC Class II CA	<i>The key is resistant to ROCA</i>
	RENIEC Class III CA	<i>The key is resistant to ROCA</i>
	RENIEC Class IV CA	<i>The key is resistant to ROCA</i>
	RENIEC Class V CA	<i>The key is resistant to ROCA</i>
	RENIEC Class VI CA	<i>The key is resistant to ROCA</i>
	RENIEC Time-Stamping Authority	<i>The key is resistant to ROCA</i>

Jerarquía SHA-256	RENIEC High Grade Certification Authority	<i>The key is resistant to ROCA</i>
	RENIEC Class I High Grade CA	<i>The key is resistant to ROCA</i>
	RENIEC Class II High Grade CA	<i>The key is resistant to ROCA</i>
	RENIEC Class III High Grade CA	<i>The key is resistant to ROCA</i>
	RENIEC Class IV High Grade CA	<i>The key is resistant to ROCA</i>
	RENIEC Class V High Grade CA	<i>The key is resistant to ROCA</i>
	RENIEC Class VI High Grade CA	<i>The key is resistant to ROCA</i>
	RENIEC High Grade Time-Stamping Authority	<i>The key is resistant to ROCA</i>

3.5.2 Fase 2

Análisis de los CD de Entidad Final de la jerarquía SHA-1 y SHA-256. Para este análisis se procedió a efectuar los siguientes pasos:

- a) Se descargó el aplicativo para verificación offline “*ROCA detection tool*”.
- b) Se configuró e instaló el aplicativo “*ROCA detection tool*” en una PC con un CPU de cuatro núcleos de sexta generación Intel Core i7 2.6 GHz, memoria RAM tipo DDR4 con bus de 2133 MHz y capacidad de 24Gb, y un disco duro de estado sólido de 256Gb.
- c) Se verificó el correcto funcionamiento de la instalación del aplicativo “*ROCA detection tool*”, mediante la ejecución de una prueba positiva y una prueba negativa con material criptográfico generado en dos diferentes chips del fabricante *Infineon Technologies AG*:
 - La prueba negativa (safe) se realizó a una llave pública RSA generada con el chip criptográfico SLE 78CFX3000PH incorporado en el token N° 14 de la Tabla 1, marca SafeNet, modelo eToken 5110, que cuenta con certificación de seguridad FIPS 140-2 level 3 N° 2825 otorgada el 30 de enero de 2017 y con última fecha de validación el 26 de marzo de 2018. La llave pública estuvo contenida en un certificado digital X509v3 con fingerprint igual a 83ac94fc98e3240cd10b0e1de36e3636e3f50e47.

- La prueba positiva (insecure) se realizó a una llave pública RSA en el chip criptográfico Security Controller M7820 A11 que cuenta con certificación de seguridad Common Criteria BSI-DSZ-CC-0829-2012. La llave pública estuvo contenida en un certificado digital X509v3 con fingerprint igual a 6c995b9213363543878c7232bca33bf43d904e36.
- d) Se agruparon en un repositorio los 670 508 certificados digitales de Entidad Final en formato PEM emitidos por la jerarquía SHA-1 de la ECEP-RENIEC.
 - e) Se agruparon en un repositorio los 858 133 certificados digitales de Entidad Final en formato PEM emitidos por la jerarquía SHA-256 de la ECEP-RENIEC
 - f) En fecha 18JUN2018 se ejecutó el verificador “*ROCA detection tool*” sobre el repositorio SHA-1 y se confirmó que ningún certificado era vulnerable al ataque ROCA. En la siguiente imagen se presenta el reporte de la herramienta:

```
2018-06-18 13:24:11 [2090] INFO *** SUMMARY *****
2018-06-18 13:24:11 [2090] INFO Records tested: 670508
2018-06-18 13:24:11 [2090] INFO .. PEM certs: . . . 670508
2018-06-18 13:24:11 [2090] INFO .. DER certs: . . . 0
2018-06-18 13:24:11 [2090] INFO .. RSA key files: . . . 0
2018-06-18 13:24:11 [2090] INFO .. PGP master keys: 0
2018-06-18 13:24:11 [2090] INFO .. PGP total keys: 0
2018-06-18 13:24:11 [2090] INFO .. SSH keys: . . . 0
2018-06-18 13:24:11 [2090] INFO .. APK keys: . . . 0
2018-06-18 13:24:11 [2090] INFO .. JSOM keys: . . . 0
2018-06-18 13:24:11 [2090] INFO .. LDIF certs: . . . 0
2018-06-18 13:24:11 [2090] INFO .. JKS certs: . . . 0
2018-06-18 13:24:11 [2090] INFO .. PKCS7: . . . . 0
2018-06-18 13:24:11 [2090] DEBUG . Total RSA keys . 670508 (# of keys RSA extracted & analyzed)
2018-06-18 13:24:11 [2090] INFO No fingerprinted keys found (OK)
2018-06-18 13:24:11 [2090] INFO *****
```

Figura 7: Resultados de la “ROCA detection tool” de la verificación del repositorio SHA-1

- g) En fecha 18JUN2018 se corrió el verificador “*ROCA detection tool*” sobre el repositorio SHA-256 y se confirmó que ningún certificado era vulnerable al ataque ROCA. En la siguiente imagen se presenta el reporte de la herramienta:

```
2018-06-18 17:34:21 [2082] INFO ## SUMMARY #####
2018-06-18 17:34:21 [2082] INFO Records tested: 858133
2018-06-18 17:34:21 [2082] INFO .. PEM certs: . . . 858133
2018-06-18 17:34:21 [2082] INFO .. DER certs: . . . 0
2018-06-18 17:34:21 [2082] INFO .. RSA key files: 0
2018-06-18 17:34:21 [2082] INFO .. PGP master keys: 0
2018-06-18 17:34:21 [2082] INFO .. PGP total keys: 0
2018-06-18 17:34:21 [2082] INFO .. SSH keys: . . . 0
2018-06-18 17:34:21 [2082] INFO .. APK keys: . . . 0
2018-06-18 17:34:21 [2082] INFO .. 256M keys: . . . 0
2018-06-18 17:34:21 [2082] INFO .. LDIF certs: . . . 0
2018-06-18 17:34:21 [2082] INFO .. XCS certs: . . . 0
2018-06-18 17:34:21 [2082] INFO .. PKCS7: . . . . 0
2018-06-18 17:34:21 [2082] DEBUG .. Total RSA keys : 858133 (# of keys RSA extracted & analyzed)
2018-06-18 17:34:21 [2082] INFO No fingerprinted keys found (OK)
2018-06-18 17:34:21 [2082] INFO #####
```

Figura 8: Resultados de la “ROCA detection tool” de la verificación del repositorio SHA-256

4. Conclusiones

El Centro de Investigación en Criptografía y Seguridad (*Centre for Research on Cryptography and Security - CROCS*) de la Masaryk University de la República Checa encontró una vulnerabilidad en la implementación del algoritmo de generación de llaves “RSALib versión 1.02.013”, la cual es utilizada en chips criptográficos fabricados por la compañía *Infineon Technologies AG*. La vulnerabilidad hace posible, con relativamente poco esfuerzo, la factorización de las llaves públicas que fueron generadas con el chip mencionado; en otras palabras, un atacante podría calcular la llave privada únicamente a partir de la llave pública. A este ataque se le ha denominado ROCA (*The Return of Coppersmith’s Attack*). Los investigadores del CROCS han publicado un artículo científico con los resultados de su investigación denominado “*The Return of Coppersmith’s Attack: Practical Factorization of Widely Used RSA Modul*”. Asimismo, han puesto a disposición del público herramientas que permiten verificar si una llave pública RSA es vulnerable al ataque ROCA.

De acuerdo con la Autoridad de los Sistemas de Información de Estonia (ISA, 2018) son once (11) los países en el mundo cuyos documentos de identidad electrónicos (DNIe) son vulnerables al ataque ROCA: Estonia, España, Eslovaquia, Austria, Polonia, Bulgaria, Kosovo, Italia, Taiwan, Brasil y Malasia. De estos, solamente Estonia (con 800 mil DNIe

afectados) y España (con 17 millones de DNIE afectados) han divulgado información que permite conocer las acciones realizadas respecto al impacto de la vulnerabilidad ROCA en sus respectivos DNIE.

En la actualidad, el Reniec, en conformidad con el Reglamento de la Ley N°27269 – Ley de Firmas y Certificados Digitales, cumple los roles de ECERNEP, ECEP y EREP dentro de la Infraestructura Oficial de Firmas Electrónica (IOFE) del Perú. En de este contexto, el Reniec se encuentra emitiendo certificados digitales, habiendo hasta la fecha 20JUN2018 emitido 1 564 407 certificados digitales X509v3 de Entidad Final, de los cuales el 96% en el DNIE y el 4% en otros medios portadores (Smartcard, Token criptográfico, Computador).

Utilizando las herramientas publicadas por los investigadores del CROCS se han verificado 1 528 657 de certificados digitales de Entidad Final emitidos por el Reniec dentro del marco de la IOFE y los 16 certificados digitales de Autoridad utilizados por la ECEP-Renic para la provisión del servicio. El resultado de la verificación ha sido positivo en el sentido que ninguno de los certificados digitales verificados contiene llaves públicas RSA vulnerables al ataque ROCA.

Respecto al DNIE peruano, es posible manifestar que este no es vulnerable al ataque ROCA puesto que el chip actual es del fabricante NXP (y no de *Infineon Technologies AG*) y porque para la generación de las llaves de los ciudadanos no se utilizan métodos acelerados de generación de números primos. Además, tal como se indica en el párrafo anterior, se ha realizado una verificación de la calidad criptográfica de las llaves públicas de todos los certificados digitales entregados en los DNIE emitidos por el Reniec. El resultado que hemos encontrado es que ningún certificado digital emitido en el DNIE es vulnerable al ataque ROCA.

Referencias bibliográficas

Computer Emergency Response Team - European Union (CERT-EU), 2017. *RSA Key Generation Prone to Factorization Attack*. CERT-EU Security Advisory 2017-023. November 7, 2017 — v1.1. Disponible en <http://cert.europa.eu/static/SecurityAdvisories/2017/CERT-EU-SA2017-023.pdf>

Matus Nemeč, Marek Sys, Petr Svenda, Dusan Klinec, and Vashek Matyas. 2017. *The Return of Coppersmith's Attack: Practical Factorization of Widely Used RSA Moduli*. In Proceedings of the 2017 ACM SIGSAC Conference on Computer and Communications Security (CCS '17). ACM, New York, NY, USA, 1631-1648. DOI: <https://doi.org/10.1145/3133956.3133969>

Ong Sean. *Evaluating the Security of National Electronic Identification Programs*. 2018. Disponible en <http://www.cs.tufts.edu/comp/116/archive/spring2018/song.pdf>

Information System Authority (ISA), Republic of Estonia. *ROCA Vulnerability and eID: Lessons Learned*. 2018. Disponible en <https://www.ria.ee/public/PKI/ROCA-Vulnerability-and-eID-Lessons-Learned.pdf>

Ronald Martínez: Ingeniero Electrónico egresado de la Universidad Nacional de Ingeniería. En el 2017 concluyó sus estudios de Maestría en Ciencias en Ingeniería Electrónica con mención en Telemática en la Universidad Nacional de Ingeniería. Ha sido docente de pregrado en la Carrera de Ingeniería Electrónica con mención en Telecomunicaciones de la Universidad de Ciencias y Humanidades. Cuenta con capacitaciones internacionales en la operación de módulos criptográficos, computación segura y de confianza, Ethical Hacking y en semiconductores de seguridad (chips) utilizados en documentos de identidad electrónicos.

Actualmente, trabaja como Arquitecto en Seguridad Criptográfica en la Sub Gerencia de Certificación e Identidad Digital de la Gerencia de Registros de Certificación Digital del Reniec, en la que desempeña actividades relacionadas a la operación y gestión de los módulos criptográficos (HSMs) donde reside el material criptográfico que permite implementar los servicios proveídos por la Planta PKI del Estado Peruano.

Correo electrónico: rmartinezch@reniec.gob.pe

Alvaro Cuno: Ingeniero de Sistemas egresado de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. En el año 2008 obtuvo su doctorado en Ciencia de la Computación en la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ) en Brasil. Ha sido docente de posgrado en la Maestría en Ingeniería de Sistemas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y docente de pregrado en la Universidad Nacional de Ingeniería y en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. En el 2016 realizó una pasantía por tres meses en la Universidad Libre de Berlín de Alemania con la finalidad de profundizar sus conocimientos en el campo de la Identidad Digital. Actualmente trabaja como especialista en la Gerencia de Registros de Certificación Digital del Reniec, donde realiza actividades relacionadas con proyectos de firmas digitales, certificados digitales, identidad digital, tarjetas inteligentes, criptografía aplicada y PKI.

Correo electrónico: acuno@reniec.gob.pe

Ricardo Saavedra: Ingeniero de Sistemas de la Universidad de San Martín de Porres, y Project Management Professional (PMP) por el PMI. Cuenta con 22 años de experiencia en el área de TI, habiendo dirigido proyectos en empresas de los sectores público y privado. Con sólidos conocimientos en estándares internacionales aplicados a los proyectos de TI a nivel de procesos, producto, seguridad y gobierno de TI. Del 2003 al 2013 ha sido Sub Gerente de Proyectos Informáticos de la ONPE donde ha

Ronald Martínez, Alvaro Cuno y Ricardo Saavedra

liderado el desarrollo de la solución tecnológica de voto electrónico presencial que incluye el desarrollo del hardware, software y los procedimientos. Desde el 2013 se desempeña como Gerente de la Gerencia de Registros de Certificación Digital del Reniec que tiene como responsabilidad la gestión de la planta PKI del Estado Peruano y desde la cual lidera proyectos referidos a la certificación digital, identidad digital y seguridad de la información.

Correo electrónico: [rsaavedra@reniec.gob.pe](mailto:rсаavedra@reniec.gob.pe)

Aprobado: 15/09/17

Recibido para su publicación: 18/12/17

Requisitos de seguridad, privacidad e interoperabilidad de las firmas digitales remotas

Security, privacy and interoperability requirements for remote signatures

Erik Alex Papa Quiroz

Resumen

Recientemente, han aparecido en el mercado una serie de soluciones tecnológicas (conocidas como plataformas de creación de firma remota) que permiten que un cliente/ciudadano pueda firmar digitalmente documentos electrónicos utilizando únicamente un smartphone. No obstante su facilidad de uso, la mayoría de estas plataformas presentan esquemas propietarios, diseñados para casos de uso particulares, que no necesariamente podrían aplicarse a escenarios abiertos, interoperables y en donde se generen efectos jurídicos. Con la finalidad de poder establecer un marco general que permita que los fabricantes de estas tecnologías puedan contar con un umbral mínimo de exigencias para asegurar la seguridad, confianza y legalidad, es que algunas organizaciones internacionales están proponiendo una serie de estándares que deben ser contemplados tanto por los fabricantes como por los potenciales usuarios. En este contexto, en el presente estudio se presenta una serie de requisitos de seguridad, privacidad e interoperabilidad que debería contemplar una plataforma de creación de firma remota.

Palabras clave

Llave privada, Firma remota, Control exclusivo

Abstract

Recently, a series of technological solutions (known as remote signature creation platforms) that allow a client/citizen to digitally sign electronic documents using only a smartphone have appeared on the market. Despite their ease of use, most of these platforms present proprietary schemes, designed for particular use cases, which may not necessarily apply to open, interoperable and legal scenarios. In order to establish a general framework that allows the manufacturers of these technologies to have a minimum threshold of requirements to ensure security, trust and legal value, it is that some international organizations are proposing a series of standards that must be contemplated by both manufacturers as well as potential users. In this context, this study presents a series of security, privacy and interoperability requirements that should include a remote signature creation platform.

Keywords

Private key, Remote signature, Sole control

1. Introducción

En la actualidad, tanto empresas como entidades del gobierno se encuentran implementando proyectos de cero-papel con la finalidad de ofrecer un mejor servicio a sus clientes/ciudadanos. Reemplazar los documentos de papel con documentos electrónicos sería muy fácil si no hubiese la necesidad de demostrar posteriormente que el acuerdo o transacción fue realizada o si no hubiese la posibilidad de que uno de los firmantes negase el hecho. Asimismo, si bien los documentos electrónicos son fáciles de elaborar no debe olvidarse que también son más fáciles de modificar que un documento en papel. Inclusive es mucho más fácil hacer copias del mismo documento electrónico, lo cual dificulta distinguir el original de las copias.

Con la finalidad de superar las limitaciones de los documentos electrónicos, las organizaciones han venido adoptando el uso de las firmas digitales basadas en PKI (*Public Key Infrastructure*) a fin de poder dotar a un

documento electrónico de tres características que típicamente no tiene: autenticidad, integridad y no repudio. Con estas características, es posible saber que un documento electrónico es auténtico (autenticidad), que no ha sido modificado (integridad) y que las partes que hicieron el acuerdo no puedan negarlo (no repudio).

Sin embargo, las firmas digitales basadas en PKI requieren que cada cliente/ciudadano tenga entre sus manos un dispositivo criptográfico (token o smarcad), debido a que solamente estos dispositivos pueden garantizar la seguridad y confianza requerida para la creación de las firmas digitales con valor legal y eficacia jurídica. Además, se requiere que los clientes/ciudadanos hagan uso de un computador de escritorio (PC), lo cual en la actualidad ya no es el escenario más común. En estos días el escenario típico es aquel en que el cliente/ciudadano cuenta con un smartphone que lo lleva consigo a todos lados, y es con este dispositivo desde el que desea poder realizar sus actividades y no necesariamente desde una PC.

En ese sentido, el presente estudio aborda esta problemática analizando la literatura más representativa sobre la materia a fin de poder presentar una propuesta de solución para el ámbito nacional. En la Sección 3 se presenta un análisis de los aspectos más relevantes relacionados a la firma digital, tanto desde el punto de vista nacional como el de la Unión Europea. En la Sección 4 se presentan los resultados del estudio que vienen a ser la descripción de los requisitos de seguridad, privacidad e interoperabilidad. Tales requisitos, estructurados de acuerdo al RFC 3647, constituyen una propuesta que debería ser adoptada para, a partir de ella, desarrollar la Declaración de Prácticas del Prestador de Servicios de Firma Remota. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio, las recomendaciones y la bibliografía utilizada.

2. Análisis

En esta Sección se presenta una revisión de los aspectos más relevantes relacionados con la firma digital local y remota.

2.1 La firma digital

Típicamente, un esquema de firma digital⁴⁷ consiste de tres algoritmos:

- Algoritmo de generación de llaves: Selecciona una llave privada de manera uniformemente aleatoria de un conjunto de posibles llaves privadas. La salida del algoritmo es una llave privada y su correspondiente llave pública.
- Algoritmo de creación de firma: Dado un mensaje y una llave privada genera una firma digital del mensaje.
- Algoritmo de verificación de la firma: Dado un mensaje, la llave pública y una firma digital, acepta o rechaza la autenticidad e integridad del mensaje.

Formalmente, un esquema de firma digital es un triplete de algoritmos (G,S,V) probabilísticamente polinomiales:

- El algoritmo G (algoritmo de generación de llaves). A partir del parámetro de entrada 1^n (donde n es el parámetro de seguridad), genera una llave pública pk y su correspondiente llave privada sk . Donde 1^n es la representación de un número en base unaria⁴⁸.
- El algoritmo S (algoritmo de creación de firma). A partir de los parámetros de entrada, una llave privada sk y una cadena x , retorna una salida t que se constituye en la firma digital de x .
- El algoritmo V (algoritmo de validación de firma). A partir de los parámetros de entrada, una llave pública pk , una cadena x y una firma digital t , retorna una aceptación o rechazo.

47 Existen diversos esquemas de firma digital, por ejemplo: RSA, ElGamal, DSA y ECDSA. Los dos últimos basados en logaritmos discretos definidos por estándares del NIST.

48 En una representación unaria, los números están expresados en secuencias de 1. Por ejemplo el número 2, 3 y 4 sería representado en el sistema unario como 11, 111,1111, respectivamente. Una aplicación teórica de este sistema es, por ejemplo, la descomposición de números enteros como productos de primos. En efecto, en la base binaria se sospecha que no existe un algoritmo polinomial para poder resolver esta descomposición pero en la base unaria este problema se puede realizar en tiempo limitado por una función lineal.

Para estar correcto, S y V deben satisfacer:

$$Pr [(pk, sk) \leftarrow G(I^n), V(pk, x, S(sk, x)) = \text{accepted}] = 1,$$

donde $Pr(.,.)$ es la función de probabilidad.

Una firma digital es segura si para todo algoritmo malicioso de tiempo polinomial probabilístico no uniforme se tiene:

$Pr [(pk, sk) \leftarrow G(I^n), (x, t) \leftarrow A^{S(sk, \cdot)}(pk, I^n), x \notin Q, V(pk, x, t) = \text{accepted}] < \text{negl}(n)$, donde $A^{S(sk, \cdot)}$ denota que tiene acceso al oráculo⁴⁹ $S(sk, \cdot)$ y Q denota el conjunto de consultas hechas por A sobre S . La función negl , llamada función insignificante, está definida de tal forma que tomado un entero positivo c , exista otro entero tal que para todo, se tenga:

$$|\text{negl}(x)| < \frac{1}{x^c}$$

Debido a que firmar mensajes de gran tamaño podría significar un consumo excesivo de tiempo, en la práctica se suele aplicar una especie de compresión mediante el uso de una función hash. El firmante utiliza una función hash para generar un resumen o una representación única, y de tamaño fijo, del mensaje a ser firmado. Después de aplicar la función hash al mensaje, el resultado es firmado con su llave privada. En el siguiente diagrama se ilustra el procedimiento de creación de firma digital:

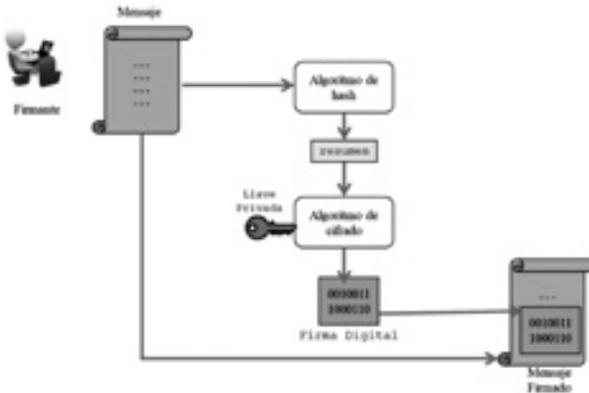


Figura 1: Ilustración de la creación de una firma digital.

49 En teoría de complejidad computacional, un oráculo (o caja negra) es una máquina usada para problemas de decisión, esta puede tener cualquier tipo de complejidad.

El verificador de la firma recibe el mensaje original y la firma generada. Aplicando el proceso opuesto (descifrado de la firma utilizando la llave pública del firmante), el validador obtiene un hash. Si este hash es el mismo que el obtenido al aplicar una función de hash al mensaje original, entonces se puede confirmar la integridad y autenticidad del mensaje.

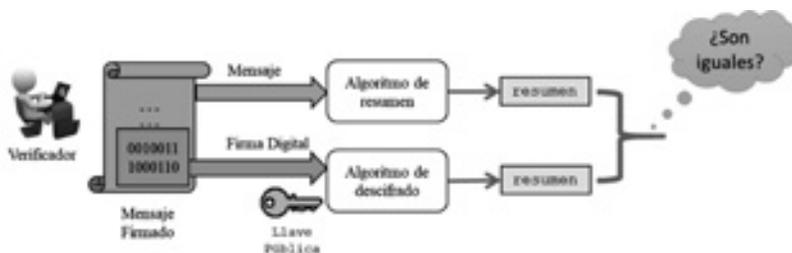


Figura 2: Ilustración de la verificación de una firma digital.

2.2 La firma digital remota

En el contexto del presente documento, una firma remota (remote signing) es aquella que es generada utilizando una llave privada almacenada, junto con las de otros usuarios, en un dispositivo criptográfico HSM (Hardware Security Module) que es administrado por un tercero de forma remota. Es importante distinguirla de la firma local (local signing), la cual utiliza una llave privada almacenada localmente en un dispositivo criptográfico en la forma de un token o smartcard, siendo que dicho dispositivo es administrado por el propio firmante. Una ilustración de la diferencia entre ambos esquemas es presentada en las Figuras 3 y 4.

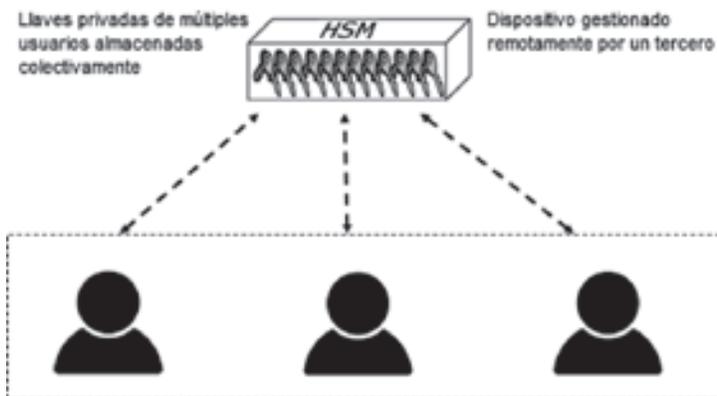


Figura 3: En el esquema de “firma remota” las llaves privadas de los usuarios son almacenadas de forma colectiva en un dispositivo remoto

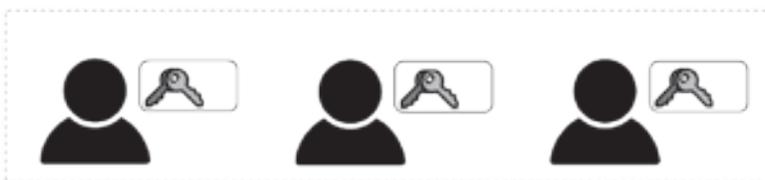


Figura 4: En el esquema de “firma local” cada usuario tiene control exclusivo de su llave privada, la cual esta almacenada en un dispositivo criptográfico que él mismo posee.

2.3 La firma digital en el Perú

Respecto a las consideraciones en torno a la normatividad de la firma digital vigente en el Perú, se debe considerar que el Reglamento⁵⁰ de la Ley N° 27269⁵¹, establece en su artículo 8, literal a, entre las presunciones

50 Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales aprobado por D. S. N° 052-2008-PCM (18JUL2008), que regula el empleo de la firma digital para los sectores público y privado, otorgando a la firma digital generada dentro de la IOFE la misma validez y eficacia jurídica de una firma manuscrita.

51 Ley N° 27269 - Ley de Firmas y Certificados Digitales, por la que se regula en el Perú la utilización de la firma electrónica y los certificados digitales, así como el establecimiento de los Prestadores de Servicios de Certificación Digital.

para “los documentos firmados digitalmente a partir de certificados digitales generados dentro de la IOFE (Infraestructura Oficial de Firma Electrónica), que el suscriptor del certificado digital tiene el control exclusivo de la clave privada asociada”. Asimismo, en su artículo 9 se define a los suscriptores como “...las personas naturales responsables de la generación y uso de la clave privada, con excepción de los certificados digitales para su utilización a través de agentes automatizados...”.

Tenemos también que entre las obligaciones del suscriptor señaladas en el Reglamento en su artículo 10, literal b, se encuentra la de: “Generar la clave privada y firmar digitalmente mediante los procedimientos señalados por la entidad de certificación” y que en el literal c se refiere: “Mantener el control y la reserva de la clave privada bajo su responsabilidad”. Además, la responsabilidad sobre las claves privadas se extiende al titular del certificado, el que tratándose de las personas jurídicas es la organización que lo tramita para uso de su personal, conforme se verifica en su artículo 15, literal c, en el cual encontramos entre las obligaciones que le corresponden: “Solicitar la cancelación de su certificado digital en caso de que la reserva sobre la clave privada se haya visto comprometida, bajo responsabilidad”. Cabe añadir que esta responsabilidad legal es administrativa y funcional.

En cuanto al carácter legal de las firmas generadas bajo un esquema de firma remota, cabe señalar que en el numeral 41.4 del Reglamento se refiere el “Principio de seguridad en la implantación y utilización de medios electrónicos para la prestación de servicios de gobierno electrónico, según el cual se exigirá a las entidades de la Administración Pública el respeto a los estándares de seguridad y requerimientos de acreditación necesarios para poder dotar de respaldo tecnológico y presunción legal suficiente a las operaciones que realicen por medios electrónicos, según lo establecido para tales efectos por la Autoridad Administrativa Competente”.

Se puede referir adicionalmente, conforme se sustentará a continuación, que en las Guías de Acreditación⁵² publicadas por la AAC (Autoridad Administrativa Competente) de la IOFE, marco bajo el cual operan las entidades prestadoras de servicios de certificación digital, no se contempla la modalidad de almacenamiento remoto de llaves privadas y la generación de firmas digitales a distancia. Efectivamente, de la revisión del Anexo 1 de la Guía de Acreditación de Entidades de Certificación EC, Marco de la Política de Emisión de Certificados Digitales, se tiene lo siguiente:

3.2.1 Método para probar la posesión de la clave privada

La EC debe requerir del suscriptor una demostración de la posesión de las claves generadas... La EC debe establecer en su CPS el procedimiento para probar la posesión de la clave privada, el cual puede ser hecho por el suscriptor o por la ER.(...)

3.2.2 Aprobación o rechazo de la solicitud de emisión de un certificado

(...) Las ECs deben establecer el contenido del contrato del suscriptor en coordinación con la ER, ... Como mínimo se debe requerir al suscriptor y al titular lo siguiente:

- Ser razonablemente diligente en la custodia de su clave privada, con el fin de evitar usos no autorizados, de acuerdo con lo establecido en la CPS de la EC u otro documento relevante y en el contrato del suscriptor.
- Notificar al personal de una ER, sin retrasos injustificables:
 1. La pérdida, robo o extravío del dispositivo electrónico de seguridad que almacena su clave privada (computador, token criptográfico o tarjeta inteligente).

52 Guías de Acreditación aprobadas por resolución de la Comisión de Reglamentos Técnicos y Comerciales de INDECOPI N° 030-2008-CRT-INDECOPI (12MAR2008) como AAC de la IOFE:

- Guía de Acreditación de Entidades de Certificación EC, Versión 3.3.
- Guía de Acreditación de Entidades de Registro ER, Versión 3.3.
- Guía de Acreditación de Prestador de Servicios de Valor Añadido SVA, Versión 3.3.
- Guía de Acreditación de Aplicaciones de Software, Versión 3.4.

2. El compromiso potencial de su clave privada.
 3. La pérdida de control sobre su clave privada, debido al compromiso de los datos de activación o por cualquier otra causa...
- 4.5.1 Uso de la clave privada y certificado por parte del suscriptor
La EC debe requerir del suscriptor y titular, como mínimo, lo siguiente:

- Notificar a la EC o al personal de una ER, sin retrasos injustificables:

1. La pérdida, robo o extravío del dispositivo electrónico de seguridad que almacena su clave privada (computador, token criptográfico o tarjeta inteligente).

4.5.2 Uso de la clave pública y el certificado por el tercero que confía

(...) La EC debe requerir del tercero que confía, como mínimo lo siguiente:

Denunciar cualquier situación en la que la EC deba revocar el certificado de un titular, siempre y cuando se tengan pruebas fehacientes del compromiso de la clave privada o de un uso ilegal del manejo de la misma. Por ejemplo, debe denunciar la pérdida, robo o extravío del dispositivo electrónico de seguridad que almacena una clave privada que no le pertenece (computador, token criptográfico o tarjeta inteligente). (INDECOPI, Guía de Acreditación de Entidades de Certificación EC, 2008)

De lo analizado puede afirmarse que, en tanto que el marco para las soluciones de generación de firmas digitales remotas no se encuentre desarrollado a nivel normativo, de Guías de Acreditación (con el correspondiente reconocimiento de estándares, especificaciones, perfiles de protección específicos para su certificación, etc.), políticas y prácticas, su utilización en nuestro país, al no necesariamente brindar las garantías del caso, se estaría dando fuera del marco acreditativo de la IOFE, por lo

que no contaría con las prerrogativas legales y validez y eficacia jurídica que este marco confiere a la firma digital.

3. Diseño

En esta Sección se describen el mapa conceptual y los requisitos propuestos aplicables a un sistema de firma digital remota.

3.1 Mapa conceptual

En la presente Sección, y en conformidad con la Orden de Servicio, se considera que una descripción de los requisitos del sistema de firma remota puede realizarse en función de las provisiones dadas por el RFC 3647. En este contexto, el mapa conceptual para describir los requisitos del sistema de firma remota es presentado a continuación:

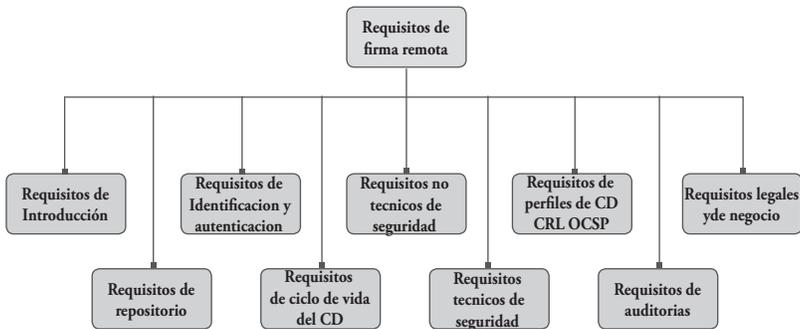


Figura 5: Mapa conceptual de los requisitos de un sistema de firma remota.

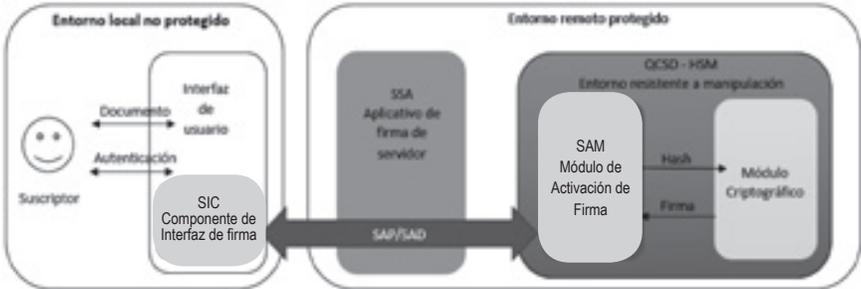
- Los requisitos de introducción abarcan una descripción general del sistema, una descripción de los participantes, así como una descripción del vocabulario utilizado en el resto de las provisiones.
- Los requisitos del repositorio contienen provisiones respecto de la identidad de la organización que gestiona el o los repositorios, las responsabilidades, la frecuencia de actualización y la declaración de los controles aplicados para protegerlos.

- En los requisitos de identificación y autenticación se declaran los procedimientos utilizados para autenticar la identidad de los solicitantes de certificados digitales, así como de los suscriptores que hacen uso del servicio de firma remota.
- En los requisitos del ciclo de vida de los certificados digitales se declaran los procedimientos utilizados para efectuar las operaciones relacionadas con el ciclo de vida de los certificados digitales.
- Los requisitos no técnicos de seguridad describen los controles de seguridad no técnicos (p.ej. controles físicos, procedimentales de personal, etc.) utilizados en la provisión del servicio.
- Los requisitos técnicos de seguridad describen las medidas de seguridad que deben ser tomadas para proteger las llaves privadas de los suscriptores, así como los datos de activación correspondientes.
- Los requisitos referidos a los perfiles de certificados digitales, de la CRL (*Certificate Revocation List*) y las respuestas OCSP (*Online Certificate Status Protocol*) también son abordados y puestos en contexto.
- Los requisitos de auditorías comprenden una descripción del tipo, frecuencia e identidad de los auditores, así como las acciones que deben ser tomadas como resultado de las mismas.
- Los requisitos legales y de negocio abordan aspectos como tarifas, responsabilidades financieras, confidencialidad, privacidad, propiedad intelectual, garantías, indemnizaciones y normas y leyes aplicables.

3.2 Requisitos

Los requisitos de seguridad, privacidad e interoperabilidad de un sistema de firma remota listados a continuación han sido estructurados sobre la base de las provisiones del mapa conceptual del numeral anterior. Estos requisitos representan una línea base mínima puesto que es posible que un producto particular presente características superiores a las señaladas.

1. Introducción



N°	Descripción
<p>REQ-INT-001</p>	<p>1.1. Visión general</p> <p>Se debe presentar una descripción general del sistema, el mismo que deberá contemplar dos entornos: un entorno local y otro remoto protegido de acuerdo con el siguiente diagrama:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El sistema debe ser operado con buenas prácticas reconocidas y debe tener controles y procedimientos descritos en una Declaración de Prácticas de Firma Remota (RSPS – Remote Signature Practice Statements). 2. El Dispositivo de Creación de Firma (SCDev – Signature Creation Device), compuesto por el Módulo SAM (Signature Activation Module) y por el Módulo Criptográfico, debe estar en conformidad con la especificación EN 419 241-2 QSCD for Server Signing. En particular, el Módulo Criptográfico debe estar en conformidad con el EN 419 221-5 Crypto Module for TSP. 3. El protocolo SAP (Signature Activation Protocol) y el SAD (Signature Activation Data) deben estar en conformidad con el EN 419 241-3 SAD+SAP.
<p>REQ-INT-002</p>	<p>1.2. Nombre e identificación del documento</p> <p>Se debe especificar un identificador para el documento (OID – Object Identifier).</p>

N°	Descripción
REQ-INT-003	<p>1.3. Participantes</p> <p>Se debe identificar y describir a las entidades que participan o interactúan con el Proveedor de Servicios de Firma Remota (RSSP - Remote Signature Service Provider): EC (Entidad de Certificación), ER (Entidad de Registro), Suscriptores, terceros que confían, otros.</p>
REQ-INT-004	<p>1.4. Uso de un certificado digital</p> <p>1. Se debe establecer los escenarios de uso donde será posible utilizar los certificados digitales administrados por el servicio de firma remota.</p> <p>2. Se debe establecer los escenarios de uso donde estarán prohibido el uso de los certificados digitales administrados por el servicio de firma remota.</p>
REQ-INT-005	<p>1.5. Administración de la CP</p> <p>Se debe establecer explícitamente el nombre y correo electrónico de la organización responsable de la gestión de este documento.</p>
REQ-INT-006	<p>1.6. Definiciones, abreviaturas y acrónimos</p> <p>Se debe dar una lista de definiciones para términos utilizados en el documento, así como el significado de abreviaturas y acrónimos</p>

2. Responsabilidades del repositorio y su publicación

N°	Descripción
REQ-RRP-001	<p>Se debe describir la identidad de las organizaciones que operan los repositorios del RSSP.</p>
REQ-RRP-002	<p>El RSSP debe publicar una RSPS; asimismo, debe declarar los mecanismos de publicación. También se deben identificar documentos que existen pero que no están disponibles públicamente.</p>

N°	Descripción
REQ-RRP-003	Se debe declarar cuándo la RSPS es publicada y su frecuencia.
REQ-RRP-004	Se debe declarar los controles de acceso lógico a la información publicada.

3. Identificación y autenticación

N°	Descripción
REQ-I&A-001	<p>3.1. Convención de nombres</p> <p>La convención de nombres (X500 DN, RFC-822, X.400) para distinguir los certificados digitales de los suscriptores es establecido por la EC asociada. Sin embargo, el RSSP debe declarar cuáles alternativas ofrecidas por la EC asociada han sido adoptadas.</p>
REQ-I&A-002	<p>3.2. Validación inicial de la identidad</p> <p>Los procedimientos para la identificación y autenticación del suscriptor por primera vez son establecidos por la ER. De ser el caso, el RSSP debe declarar el alcance de su participación en este procedimiento, incluyendo sus responsabilidades.</p>
REQ-I&A-003	<p>3.3. Identificación y autenticación para solicitudes de reemisión con renovación de llaves</p> <p>Los procedimientos para la identificación y autenticación del suscriptor en el caso de reemisión con renovación de llaves son establecidos por la ER. De ser el caso, el RSSP debe declarar el alcance de su participación en este procedimiento, incluyendo sus responsabilidades.</p>
REQ-I&A-004	<p>3.4. Identificación y autenticación para solicitudes de cancelación</p> <p>Los procedimientos para la identificación y autenticación del suscriptor en el caso de solicitudes de cancelación son establecidos por la ER. De ser el caso, el RSSP debe declarar el alcance de su participación en este procedimiento, incluyendo sus responsabilidades.</p>

N°	Descripción
REQ-I&A-005	<p>3.5 Identificación y autenticación para la operación de creación de firmas</p> <p>1. Autenticación del firmante ante el SSA (Server Signing Application).</p> <ul style="list-style-type: none"> • El sistema de firma remota debe requerir que cada suscriptor sea identificado y autenticado satisfactoriamente antes de permitir cualquier acción que pueda impactar el control exclusivo de la llave privada [SRC_SA.1.1]*. • Los protocolos utilizados deben prevenir los ataques “hombre en el medio”, ataques de repetición, y cualquier forma de ataque en el que un atacante pueda utilizar credenciales de autenticación que no le pertenezcan [SRC_SA.1.2]. • Los controles de acceso deben asegurar que un suscriptor que actúa como firmante no tiene acceso a los objetos sensibles del sistema y a funciones que le dan control sobre otras llaves privadas de firma que no le pertenecen [SRC_SA.1.3]. <p>2. Manejo de errores de la autenticación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El sistema de firma remota debe detectar cuándo ocurre un número definido de intentos de autenticación errados [SRC_SA.2.1]. • Cuando el número definido de intentos de autenticación errados es alcanzado, el sistema debe bloquear el acceso al posible atacante por un periodo de tiempo previamente establecido, o hasta que la acción relevante sea realizada por un operador del sistema con el rol apropiado [SRC_SA.2.2].
REQ-I&A-006	<p>3.6 Identificación y autenticación para la administración del sistema</p> <p>1. Todos los usuarios que administran el sistema deben identificarse y ser autenticados de manera satisfactoria antes de permitirle cualquier acción: [SRG_IA.1.1]. Una nueva autenticación debe ser obligatoria después de un logout. [SRG_IA.1.2].</p> <p>2. Se deben implementar mecanismos para reducir el riesgo de que una sesión de usuario que ha sido autenticado sea robada cuando se detecte un periodo de inactividad [SRG_IA.1.4].</p>

* En adelante la aparición de una etiqueta con el formato [XYZ_AB.N.N] hace referencia a un requisito establecido en el documento de la Bibliografía [OTR01], donde “XYZ” es el acrónimo de una Sección y “AB” es el acrónimo de una Subsección. Por ejemplo, en la etiqueta [SRC_SA.1.1], SRC es el acrónimo de Core Components Security Requirements y SA es el acrónimo de Signer Authentication y 1.1 es la numeración del requisito.

N°	Descripción
	<p>3. En caso que el número de intentos erróneos de autenticación del mismo usuario excede el número máximo de intentos permitidos, entonces el sistema debe evitar nuevos intentos de autenticación durante un periodo establecido [SRG_IA.2.1].</p> <p>4. El sistema debe tener la capacidad de controlar y limitar el acceso de los usuarios para acceder a los objetos y funciones de los cuales son responsables. [SRG_SA.1.1]</p>

4. Requisitos operacionales del ciclo de vida del certificado digital

N°	Descripción
REQ-CVC-001	<p>4.1. Solicitud de certificado digital</p> <p>El procedimiento de solicitud de certificado digital es establecido por la ER. El RSSP debe declarar cómo es que participa de este procedimiento, incluyendo sus responsabilidades.</p>
REQ-CVC-002	<p>4.2. Procesamiento de la solicitud de certificado</p> <p>El procedimiento de procesamiento de la solicitud de certificado digital es establecido por la ER. El RSSP debe declarar cómo es que participa de este procedimiento, incluyendo sus responsabilidades.</p>
REQ-CVC-003	<p>4.3. Emisión del certificado</p> <p>1. Se deben declarar las acciones realizadas por el RSSP durante la emisión del certificado al suscriptor, incluyendo la descripción de la interacción con la EC y con la ER.</p> <p>2. De ser el caso, se deben describir los mecanismos de notificación utilizados para informar al suscriptor la emisión del certificado digital.</p>
REQ-CVC-004	<p>4.4. Aceptación del certificado</p> <p>Se debe establecer el criterio o los criterios utilizados para declarar la aceptación del certificado digital, los que deberán estar en conformidad con la CPS (Certification Practice Statement) de la EC y la RPS (Registration Practice Statement) de la ER.</p>

N°	Descripción
REQ-CVC-005	<p>4.5. Uso del par de llaves y del certificado digital</p> <p>1. Se deben declarar las responsabilidades del suscriptor concernientes a la llave privada y su correspondiente certificado digital, así como de su credencial.</p> <p>2. Se deben declarar las responsabilidades del RSSP concernientes a las llaves privadas y a los correspondientes certificados digitales.</p> <p>3. Se deben declarar las responsabilidades de los terceros que confían concernientes a las llaves públicas y a los correspondientes certificados digitales gestionados por el sistema de firma remota.</p>
REQ-CVC-006	<p>4.6. Renovación del certificado sin generación de llaves ni modificación de datos</p> <p>El procedimiento de renovación del certificado digital del suscriptor sin generación de llaves ni modificación de datos es establecido por la ER. El RSSP debe declarar el alcance de su participación en este procedimiento, incluyendo sus responsabilidades.</p>
REQ-CVC-007	<p>4.7. Reemisión de certificado digital con renovación de llaves</p> <p>El procedimiento de reemisión del certificado digital del suscriptor con renovación de llaves es establecido por la ER. El RSSP debe declarar el alcance de su participación en este procedimiento, incluyendo sus responsabilidades.</p>
REQ-CVC-008	<p>4.8. Modificación del certificado sin generación de llaves</p> <p>El procedimiento de modificación del certificado digital del suscriptor sin generación de llaves es establecido por la ER. El RSSP debe declarar el alcance de su participación en este procedimiento, incluyendo sus responsabilidades.</p>

N°	Descripción
REQ-CVC-009	4.9. Cancelación y suspensión de certificados digitales Este procedimiento es establecido por la ER. El RSSP debe declarar el alcance de su participación en este procedimiento, incluyendo sus responsabilidades.
REQ-CVC-010	4.10. Servicios de monitoreo de estado del certificado Los servicios de validación del estado de los certificados digitales son dados por las EC. Por lo tanto, no aplica para el RSSP.
REQ-CVC-011	4.11. Finalización de la suscripción al servicio Se debe describir el procedimiento o los mecanismos a ser utilizados por el suscriptor para establecer el fin del servicio.
REQ-CVC-012	4.12. Custodia y recuperación de llaves El RSSP no debe poner en custodia de terceros las llaves privadas de los suscriptores.

5. Controles no técnicos de seguridad

N°	Descripción
REQ-CNT-001	<p>5.1. Controles físicos</p> <p>En relación a la infraestructura que utiliza el servicio, el RSSP debe declarar sobre:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ubicación, características de la construcción, áreas restringidas (de alta seguridad), instalaciones cerradas, jaulas, cajas fuertes y armarios.2. Mecanismos para el control de acceso físico a los diferentes ambientes.3. Energía y aire acondicionado.4. Exposición al agua.5. Protección y prevención ante incendios.6. Medios de almacenamiento (storage).7. Residuos.8. Copias de respaldo externas.
REQ-CNT-002	<p>5.2. Controles procedimentales</p> <p>El RSSP debe declarar respecto de:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Roles de confianza y sus responsabilidades2. Identificación de tareas, participantes por tareas (reglas n de m)3. Separación de responsabilidades (roles que no pueden ser ejecutados por el mismo individuo)

N°	Descripción
REQ-CNT-003	<p>5.3. Controles de personal</p> <p>El RSSP debe declarar respecto del personal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Calificaciones, experiencia y habilitaciones que el personal debe tener para asumir roles. 2. Verificación de antecedentes y habilitaciones del personal. 3. Requisitos de entrenamiento y procedimientos de entrenamiento para el nuevo personal contratado. 4. Periodos y procedimientos de reentrenamiento. 5. Frecuencia y secuencia de rotaciones entre roles. 6. Sanciones para el personal por acciones no autorizadas. 7. Controles para el personal de empresas contratistas. 8. Documentación que se proporcionará al personal durante el entrenamiento inicial, el reentrenamiento u otro.
REQ-CNT-004	<p>5.4. Procedimientos para los registros de auditorías</p> <p>El RSSP debe declarar respecto de los registros de auditorías lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tipos de eventos <ul style="list-style-type: none"> • Los siguientes eventos deben ser registrados, como mínimo [SRG_AA.1.1]: <ul style="list-style-type: none"> o Eventos significativos de la gestión de llaves. o Eventos significativos al entorno del sistema. o Eventos totales al entorno del sistema (para requerimientos de auditoría). o Eventos de operaciones de creación de firma de los suscriptores (p.ej. firma exitosa con un Dato de Creación de Firma (SCD – Signature Creation Data)). o Activación y desactivación de la función de generación de datos de auditoría. o Cambios de los parámetros de auditoría. o Adicionalmente, se recomienda que todos los intentos de acceso al sistema sean registrados.

N°	Descripción
	<ul style="list-style-type: none"> • El sistema debe especificar las acciones que se toman en caso de falla al transferir información de auditoría hacia un almacenamiento externo [SRG_AA.1.2]. • Todos los registros de auditoría deben contener los siguientes parámetros: fecha y hora del evento, tipo de evento, identidad de la entidad (p.ej. usuario, administrador, proceso, etc.), responsable de la acción, éxito/falla del evento auditado [SRG_AA.3.1]. • Se recomienda que el sistema utilice una fuente de tiempo confiable para asegurar la exactitud de la fecha y hora de los eventos registrados [SRG_AA.8.1]. <p>2. Frecuencia</p> <p>3. Periodo de conservación</p> <p>4. Protección</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir los roles que pueden acceder a los registros. Como regla general, el sistema debe restringir a todos el acceso para la lectura de los registros de auditoría, excepto a los usuarios que se les haya otorgado el acceso de forma explícita (p.ej. a aquellos usuarios con el rol de Auditor de Sistema) [SRG_AA.5.1]. • El sistema debe asegurar la integridad de los datos de auditoría [SRG_AA.7.1]. Protección contra la modificación y protección contra el borrado • El sistema debe proveer una función para verificar la integridad de los datos de auditoría [SRG_AA.7.2]. <p>5. Procedimientos para realizar copias de respaldo (backup) de los registros de auditoría.</p> <p>6. Definir si el sistema de acumulación de los registros de auditoría es interno o externo.</p> <p>7. Definir si el usuario causante de un evento de auditoría es notificado de la acción.</p> <p>8. Efectuar o solicitar a un proveedor externo la evaluación de las vulnerabilidades en los registros de auditoría. Por ejemplo, se pueden utilizar herramientas de análisis de registros de auditoría que podrían detectar intentos potenciales de ataque a los sistemas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El sistema debe permitir la búsqueda de eventos en el registro de auditorías, utilizando criterios de búsqueda tales como: fecha, tipo de evento e identidad [SRG_AA.4.1]. • Los registros de auditoría deben estar en un formato que pueda ser procesado y presentado de forma que sea apropiado para que los auditores del sistema puedan revisar claramente la información [SRG_AA.4.2].

N°	Descripción
REQ-CNT-005	<p>5.5. Archivo</p> <p>Respecto del archivo, el RSSP debe declarar lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tipos de registros que son archivados. El archivo no debe incluir ningún parámetro de seguridad sensible, por ejemplo, las contraseñas de los usuarios operadores del sistema [SRG_AR.1.4]. 2. Periodo de retención del archivo. 3. Protección del archivo <ul style="list-style-type: none"> • Debe ser protegido contra modificaciones por un mecanismo que permita verificar la integridad de los datos [SRG_BK.1.1]. • Los parámetros de seguridad sensibles y otra información confidencial deben ser almacenados de forma protegida a fin de poder asegurar su confidencialidad e integridad [SRG_BK.1.2]. 4. Procedimiento para generar la copia de respaldo (backup) del archivo. 5. Requisitos de fecha y hora en los registros. Cada registro debe incluir la fecha y hora en la que está sucediendo la acción [SRG_AR.1.3]. 6. Descripción de cómo el archivo es gestionado, de forma interna o por un proveedor externo 7. Procedimiento para obtener y verificar la información del archivo. <ul style="list-style-type: none"> • Se debe prevenir las modificaciones no autorizadas de los datos del archivo. Asimismo, se debe habilitar un mecanismo para verificar la integridad en caso de modificaciones no autorizadas [SRG_AR.3.1]. Por ejemplo, establecer que los datos archivados sean guardados en copia, y estas a su vez estén bajo control de dos personas; y para asegurar que la información archivada es exacta, estas dos copias serían comparadas. 8. El sistema debe ser capaz de generar datos de archivamiento en medios apropiados para el almacenamiento y subsecuente procesamiento, y con la capacidad para proveer la evidencia legal necesaria [SRG_AR.1.1].

N°	Descripción
REQ- CNT-005	<p>5.6. Cambio de llaves de la EC</p> <p>El RSSP debe declarar el procedimiento a seguir cuando la EC asociada realiza una renovación de sus llaves.</p>
REQ- CNT-006	<p>5.7. Recuperación frente al compromiso de las operaciones y los desastres</p> <p>El RSSP debe declarar lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="281 517 945 574">1. Identificación de los incidentes contemplados, notificaciones del compromiso y procedimientos<li data-bbox="281 597 945 682">2. Procedimientos de recuperación usados si algún componente de la infraestructura TI ha sido vulnerado o si existe sospecha de estar vulnerado.<li data-bbox="281 705 945 762">3. Los procedimientos de recuperación si las llaves de los suscriptores han sido comprometidas.<li data-bbox="281 785 945 842">4. Las capacidades del RSSP para asegurar la continuidad del servicio después de un desastre natural o de otro tipo.<li data-bbox="281 865 945 922">5. El sistema debe incluir un mecanismo de recuperación que permita restaurar el estado del sistema de una copia de respaldo [SRG_BK.2.1].<li data-bbox="281 945 945 1033">6. Solo un usuario asociado a un rol con privilegios suficientes debe ser capaz de ejecutar el procedimiento de recuperación a partir de la copia de respaldo [SRG_BK.2.2].

N°	Descripción
REQ-CNT-007	<p>5.8. Finalización del servicio</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El RSSP debe describir los procedimientos relacionados con la finalización del servicio. 2. Se deben describir los procedimientos relacionados cuando una EC o ER asociada notifique la baja del servicio. 3. Los procedimientos deben especificar el o los custodios de los archivos del servicio.

6. Controles técnicos de seguridad

N°	Descripción
REQ-CTS-001	<p>6.1. Generación del par de llaves</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las llaves privadas de los suscriptores deben ser generadas por el RSSP en un SCDev. 2. La llave privada de un suscriptor no debe ser entregada ni al suscriptor ni a nadie 3. Se debe establecer un canal seguro para enviar la llave pública a la EC. 4. No aplica. La provisión de la llave pública de la EC a terceros que confían no es responsabilidad del RSSP. 5. El SCDev debe soportar algoritmos criptográficos y longitudes de llaves que estén en cumplimiento de las reglas definidas por la AAC de la IOFE y/o la serie ETSI/TS 102 176. En caso que se requiera de confidencialidad y de servicios de protección de integridad (p.ej. para operaciones de copia de respaldo) solamente están permitidos algoritmos criptográficos y parámetros de equivalentes o de mayor fortaleza. 6. Las llaves deben generarse con parámetros que garanticen su calidad. Una descripción de los parámetros criptográficos debe ser publicada. 7. Las llaves privadas de los suscriptores deben ser utilizadas solamente para los propósitos para los cuales fueron creadas [SRG_KM.3.1]. 8. Para generar la llave privada del suscriptor se debe proporcionar un dato de activación de firma al SCDev. 9. La llave privada generada para el suscriptor debe ser asociada únicamente al dato de activación correspondiente.

N°	Descripción
REQ-CTS-002	<p>6.2. Protección de la llave privada y controles de ingeniería para el módulo criptográfico</p> <p>1. El SCD del suscriptor debe ser generado y resguardado en un SC-Dev que [SRG_KM.1.1]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • cumpla los requisitos de la serie EN 419211, o • cumpla los requisitos identificados en CWA 14167-2, CWA 14167-3 o CWA 14167-4, o • satisface la evaluación EAL 4, o superior, en cumplimiento con el estándar ISO/IEC 15408, o • satisface los requisitos identificados en ISO/IEC 19790:2006, nivel 3, o superior, o • cuente con la certificación FIPS PUB 140-2, nivel 3. <p>2. Las llaves privadas de los suscriptores deben estar únicamente bajo control del suscriptor.</p> <p>3. Las llaves privadas de los suscriptores no deben ponerse en custodia de terceros.</p> <p>4. Si una llave es exportada del SCDev, debe ser protegida con el mismo o mayor nivel de seguridad del SCDev a fin de asegurar su confidencialidad e integridad. Si la llave es protegida con cifrado, solamente deben ser utilizados algoritmos criptográficos y parámetros de algoritmos equivalentes o de mayor fortaleza.</p> <p>5. Las llaves privadas de los suscriptores no deben ser archivadas [SRG_KM.7.1].</p> <p>6. Las llaves privadas de los suscriptores no deben ser transferidas.</p> <p>7. Todas las llaves privadas de los suscriptores deben ser almacenadas de forma segura, esto es, nunca deben ser almacenadas en un estado no protegido [SRG_KM.2.1].</p> <p>8. Se debe declarar quién puede activar una llave privada de firma, incluyendo el procedimiento para realizar la activación. Se debe detallar si una llave activada se queda en ese estado por un periodo definido o indefinido.</p> <p>9. Se debe declarar los procedimientos de desactivación de una llave privada. Por ejemplo, al salir de una sesión, tiempo de expiración, etc.</p> <p>10. Se debe declarar quién y cómo se destruye una llave privada.</p> <p>11. Se debe proporcionar una descripción de las características de los módulos criptográficos que están siendo utilizados.</p>

N°	Descripción
REQ-CTS-003	<p>6.3. Otros aspectos de la gestión del par de llaves</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las llaves públicas de los suscriptores deben ser archivadas por un periodo no menor a 10 años. 2. El periodo operacional del certificado digital del suscriptor debe ser el establecido por los campos [not-before, not-after]. Fuera de ese periodo no debe ser posible utilizar la llave privada del firmante. 3. Si la longitud o algún algoritmo llegasen a ser considerados inapropiados o inseguros, las llaves basadas en esos algoritmos deben ser cambiadas inmediatamente [SRG_KM.6.2]. 4. Si cualquiera de las llaves llega a ser comprometida o hay sospechas de estar comprometidas, deben ser cambiadas inmediatamente [SRG_KM.6.3].
REQ-CTS-004	<p>6.4. Datos de activación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los datos de activación pueden ser representados por uno o más factores de autenticación. <ul style="list-style-type: none"> • Para datos de activación representados por un factor: <ul style="list-style-type: none"> o El SAD debe ser elegido por el suscriptor y transmitido al sistema de manera segura sobre la base de una autenticación multi-factor (al menos dos, a través de una prueba de posesión de un token físico o de software en combinación con un secreto memorizado) utilizando medios bajo el control exclusivo del suscriptor, o o generado por el sistema y transmitido al usuario de forma segura (p.ej pin mailing, secure e-mail, etc.). • Para datos de activación representados por 2 factores: <ul style="list-style-type: none"> o Los factores del dato de activación deben ser creados de tal manera que dos (o más) factores estén bajo el control exclusivo del suscriptor. o Deben estar protegidos de tal manera que cualquier llave contenida en los dispositivos se mantenga segura. 2. El SCD del suscriptor debe ser activado solamente en un SCDev. 3. El sistema debe requerir que cada suscriptor se autentique ante el SCDev presentando sus datos de activación antes de permitir el uso de su llave privada.

N°	Descripción
	<p>4. Los datos de activación debe ser transmitidos al SCDev de manera segura.</p> <p>5. El dato de activación debe ser protegido contra ataques de repetición (por ejemplo, utilizar un número de único uso “OTP”, sello de tiempo, token de sesión, etc.).</p> <p>6. Si el dato de activación está representado por solamente un factor, entonces debe ser transmitido para el sistema de forma segura sobre la base de una autenticación multi-factor (al menos dos, a través de una prueba de posesión de un token físico o de software en combinación con un secreto memorizado), utilizando medios bajo el control exclusivo del suscriptor.</p> <p>7. Los usuarios administradores del sistema deben estar impedidos de activar las llaves privadas de los suscriptores.</p> <p>8. Es permitido limitar el uso de una llave privada, por una ventana de tiempo o por número de veces, previo a que se le solicite los datos de activación antes de continuar firmando</p> <p>9. Después de una activación de una llave privada y de la creación de una firma, el dato de activación del suscriptor no debe ser almacenado por el sistema de ninguna forma.</p> <p>10. La combinación de los datos de activación debe ser impredecible [SRG_IA.1.3].</p>
<p>REQ- CTS-005</p>	<p>6.5. Controles de seguridad computacional</p> <p>1. Se deben describir los mecanismos de control para la protección de acceso no autorizado, considerando controles de acceso al nivel de sistema operativo, controles físicos y controles de red.</p> <p>2. Se debe hacer uso de control de acceso lógico multi-factor para todas las cuentas de usuario capaces de influir directamente en las operaciones críticas del servicio.</p> <p>3. Se deben establecer controles lógicos para proteger el acceso y uso de las llaves [SRG_KM.3.3].</p> <p>4. El sistema debe soportar la administración de usuarios bajo roles establecidos con diferentes privilegios [SRG_M.1.1].</p> <p>5. El RSSP debe contemplar los siguientes roles para la administración del sistema, como mínimo [SRG_M.1.2]:</p>

N°	Descripción
	<ul style="list-style-type: none"> • Oficial de seguridad: tiene la responsabilidad de la gestión de las políticas y prácticas de seguridad de la información. • Administrador del sistema: autorizados para instalar, configurar y mantener el sistema, pero con acceso controlado de acuerdo con las políticas y prácticas de seguridad de la información. • Operador del sistema: son responsables de operar el sistema en el día a día y están autorizados para realizar operaciones de copia de respaldo y restauración. • Auditor del sistema: están autorizados para verificar la información archivada y los registros de auditorías (logs) en conformidad con las políticas de seguridad del sistema. • Los oficiales de seguridad y los administradores del sistema son usuarios privilegiados del sistema. Los operadores y auditores tienen roles privilegiados, sin embargo, están restringidos para efectuar administración o configuración del sistema. <p>6. El sistema debe permitir asociar a los usuarios con estos roles [SRG_M.1.3].</p> <p>7. El RSSP debe asegurar que un usuario autorizado para asumir el rol de Oficial de Seguridad no debe ser autorizado para asumir el rol de Auditor de Sistema [SRG_M.1.4].</p> <p>8. El RSSP debe asegurar que un usuario autorizado para asumir el rol de Administrador del Sistema y/o Operador del Sistema no debe ser autorizado para asumir el rol de Auditor del Sistema y/o Oficial de Seguridad [SRG_M.1.5].</p> <p>9. El RSSP debe contar con información que permita que el sistema sea [SRG_SO.1.1]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operado de forma segura y correcta; • Desplegado de tal manera que los riesgos de falla del sistema sean minimizados; • Protegido contra virus y software malicioso para asegurar la integridad del sistema y de la información que procesa. <p>10. Cuando el SCDev no esté siendo utilizado, las llaves privadas debe permanecer protegidas a fin de asegurar la confidencialidad e integridad de las mismas [SRG_KM.1.3].</p> <p>11. Las llaves de infraestructura y de control del sistema deben ser cambiadas regularmente con una frecuencia basada en una evaluación de riesgos [SRG_KM.6.1].</p> <p>12. El RSSP debe garantizar que las operaciones de copia de respaldo, almacenamiento y restauración de llaves privadas/secretas sea realizado</p>

N°	Descripción
	<p>solamente por personal autorizado. Las llaves maestras utilizadas para la copia de respaldo, almacenamiento y restauración deben permanecer como mínimo bajo control dual. Tales llaves maestras pueden ser extraídas del SCDev solamente en forma protegida [SRG_KM.2.3].</p> <p>13. El sistema debe generar alertas ante eventos inusuales que podrían tener impacto en la capacidad que el sistema tiene para cumplir los requisitos de seguridad identificados en este documento [SRG_AA.6.1]. Entre los eventos inusuales deben contemplarse como mínimo los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acciones de usuario fuera del horario de uso típico. • Acciones de usuario ejecutadas con una velocidad anormal (para detectar intervenciones no humanas). • Acciones de usuario que no realizan actividades programadas en procesos definidos. • Sesiones duplicadas. <p>14. Se recomienda que sea implementado un mecanismo que emita alertas cuando un evento inusual es detectado. Las alertas deben ser enviadas a los usuarios administradores del sistema.</p> <p>15. Una alerta también puede generar acciones para reaccionar a posibles ataques, por ejemplo bloqueando la vía de ataque.</p> <p>16. El sistema debe contar mecanismos de control de acceso a la información residual sensible [SRG_SA.1.2].</p>
<p>REQ- CTS-006</p>	<p>6.6. Controles técnicos del ciclo de vida</p> <p>1. Se deben describir los controles aplicados para el desarrollo y mantenimiento de sistemas, incluyendo: seguridad del entorno de desarrollo, seguridad de los desarrolladores, gestión de la configuración, prácticas de ingeniería de software, metodología de desarrollo de software, modularidad, capas, técnicas de diseño e implementación a prueba de fallos y seguridad de instalaciones de desarrollo.</p> <p>2. Se deben describir los controles de gestión de la seguridad, incluyendo la ejecución de herramientas y procedimientos que los sistemas y redes requieren en conformidad con una configuración de seguridad preestablecida. Estas herramientas y procedimientos incluyen verificar la integridad del software, firmware y hardware para asegurar su correcta operación.</p>

N°	Descripción
REQ-CTS-007	6.7. Controles de seguridad de red Se deben describir los controles de seguridad de red aplicados al sistema de firma remota (incluyendo los firewalls).
REQ-CTS-008	6.8. Fecha y Hora El RSSP debe declarar la exactitud de la fecha y hora del sistema y describir cómo es obtenida. Se recomienda que se utilice una fuente de tiempo confiable a fin de asegurar la exactitud de la fecha y hora [SRG_SO.2.1].
REQ-CTS-009	6.9 Creación de la firma digital 1. Para la generación de firmas solamente deben utilizarse algoritmos y parámetros de algoritmos definidos por la serie ETSI/TS 102 176 [SRC_SC.1.1]. 2. El aplicativo de generación de firmas debe ser implementado en concordancia con los requisitos funcionales definidos por el CWA 14170 [SRC_SC.1.1]. 3. El sistema debe asegurar que el DTBS (DataToBeSigned) provisto por el suscriptor sea solamente firmado por el SCD perteneciente a ese suscriptor [SRC_SC.2.1].

7. Perfiles de certificados, CRL y OCSP

N°	Descripción
REQ-CCO-001	7.1. Perfil de los certificados digitales No aplica para un RSSP. Los perfiles de los certificados para los suscriptores son establecidos por las EC.
REQ-CCO-002	7.2. Perfil de la CRL No aplica para un RSSP. Los perfiles de las CRL son establecidos por las EC.
REQ-CCO-003	7.3. Perfil de OCSP No aplica para un RSSP. Los perfiles de las CRL son establecidos por las EC.

8. Auditorías de conformidad y otras evaluaciones

N°	Descripción
REQ-AUD-001	Se debe declarar la lista de temas, aspectos cubiertos por la evaluación y/o metodología de evaluación que se utilizará para realizar las auditorías.
REQ-AUD-002	Frecuencia de auditorías y/o circunstancias que generan una evaluación reiterada.
REQ-AUD-003	Identidad y calificaciones de los auditores.
REQ-AUD-004	Independencia entre el auditor y la entidad auditada.
REQ-AUD-005	Acciones a ser tomadas frente a deficiencias encontradas durante la auditoría.
REQ-AUD-006	Cómo y quienes reciben los resultados de la evaluación y la forma como son comunicados.

9. Otros aspectos legales y de negocio

N°	Descripción
REQ-OTR-001	<p>9.1 Tarifas</p> <p>EL RSSP debe declarar el mecanismo y procedimientos de pago por el servicio (por primera vez y las renovaciones). Asimismo, se deben describir los mecanismos de devolución o reembolso.</p>
REQ-OTR-002	<p>9.2 Responsabilidades financieras</p> <ol style="list-style-type: none">1. EL RSSP debe contar con una cobertura de seguro de protección de sus obligaciones.2. El RSSP debe declarar que cuenta con respaldo económico suficiente, para lo cual deberá presentar estados financieros recientes que acrediten su solvencia económica.3. Se debe declarar si el RSSP cuenta con cobertura de seguro para los terceros que confían.
REQ-OTR-003	<p>9.3 Confidencialidad de la información del negocio</p> <ol style="list-style-type: none">1. El RSSP debe declarar qué información relacionada con el servicio es considerada confidencial.2. El RSSP debe declarar qué información relacionada con el servicio es considerada no confidencial.3. El RSSP debe declarar las responsabilidades de los participantes que reciben información confidencial.
REQ-OTR-004	<p>9.4 Privacidad de la información personal</p> <ol style="list-style-type: none">1. El RSSP debe tener un Plan de Privacidad aplicable al servicio.2. El RSSP debe declarar qué información personal es considerada privada dentro del marco del servicio.3. El RSSP debe declarar las responsabilidades de los participantes que reciben información privada.4. El RSSP debe declarar si se requiere consentimiento de los suscriptores antes de divulgar información privada dentro del marco de la Ley de Protección de Datos.5. El RSSP puede divulgar información privada en el marco de procesos judiciales o administrativos.

N°	Descripción
REQ-OTR-005	<p>9.5 Derechos de propiedad intelectual</p> <p>El RSSP debe declarar respecto de los derechos de propiedad intelectual tales como copyright, patentes, marcas registradas o secretos de marca que se encuentran contemplados dentro del alcance del servicio</p>
REQ-OTR-006	<p>9.6 Representaciones y garantías</p> <p>El RSSP debe declarar las cláusulas de garantía y responsabilidad, incluyendo limitaciones y exenciones, contempladas dentro del marco del servicio. Debe asimismo asegurar que dichas cláusulas se encuentren establecidas en los contratos del RSSP con el suscriptor, EC, ER.</p>
REQ-OTR-007	<p>9.7 Exención de garantías</p> <p>El RSSP debe declarar cualquier exención de responsabilidad que pudiera aplicársele. Asimismo deben asegurar que estas provisiones sean incluidas en los contratos relacionados al servicio.</p>
REQ-OTR-008	<p>9.8. Limitaciones de responsabilidad</p> <p>El RSSP debe declarar cualquier limitación de responsabilidad que pudiera aplicársele. Asimismo deben asegurar que estas provisiones sean incluidas en los contratos relacionados al servicio.</p>
REQ-OTR-009	<p>9.9. Indemnizaciones</p> <p>El RSSP debe declarar lo relacionado con las indemnizaciones a que pudiera estar sujeto. Asimismo deben asegurar que estas provisiones sean incluidas en los contratos relacionados con el servicio.</p>

N°	Descripción
REQ-OTR-010	<p>9.10. Término y Terminación</p> <ol style="list-style-type: none">1. El RSSP debe declarar cuándo el presente documento es efectivo y cuándo expira.2. El RSSP debe establecer circunstancias bajo las cuales el presente documento, partes de él, o su aplicación a un participante particular dejan de tener efecto.3. El RSSP debe declarar las consecuencias de la terminación de este documento. Por ejemplo, ciertas provisiones de un acuerdo pueden sobrevivir a la terminación o una de las partes puede devolver información confidencial que le fue divulgada por la otra parte, etc.
REQ-OTR-011	<p>9.11. Notificaciones y comunicación entre participantes</p> <p>El RSSP debe declarar los mecanismos con los que se comunica con las ER o EC asociadas para que estas comunicaciones sean efectivas legalmente.</p>
REQ-OTR-012	<p>9.12. Enmendaduras</p> <ol style="list-style-type: none">1. El RSSP debe declarar el procedimiento por el cual este documento puede ser enmendado. El procedimiento puede incluir mecanismos de notificación de las enmendaduras propuestas, un periodo de comentarios, revisión de los comentarios, incorporación de los comentarios en la versión final, etc.2. El RSSP debe declarar las circunstancias bajo las cuales el OID o enlace del documento pueden ser cambiados
REQ-OTR-013	<p>9.13. Resolución de disputas</p> <p>EL RSSP debe declarar los procedimientos utilizados para resolver disputas relativas a la prestación del servicio, incluyendo los mecanismos de resolución de disputas alternativos.</p>

N°	Descripción
REQ-OTR-014	9.14. Ley aplicable El RSSP debe declarar el marco legal aplicable bajo el cual se presta el servicio.
REQ-OTR-015	9.15. Cumplimiento de la ley aplicable El RSSP debe declarar el cumplimiento que los participantes deben realizar respecto de la norma aplicable.
REQ-OTR-016	9.16. Cláusulas misceláneas El RSSP debe desarrollar las siguientes cláusulas misceláneas: acuerdo íntegro, subrogación, divisibilidad, ejecución y fuerza mayor.
REQ-OTR-017	9.17. Otras cláusulas El RSSP puede incluir responsabilidades y términos adicionales que no han podido ser colocados en otras secciones.

4. Conclusiones

- La firma digital es una herramienta fundamental para la implementación de proyectos de cero-papel, los cuales a su vez son claves para la transformación digital de las organizaciones públicas y privadas. Con la finalidad de garantizar los mayores niveles de seguridad, la firma digital ha venido siendo implementada con base en la posesión por parte del firmante de dispositivos criptográficos tales como tokens o smartcards; sin embargo, el uso de estos dispositivos reduce enormemente la movilidad y usabilidad de esta tecnología.
- En los últimos años, han venido apareciendo en el mercado una serie de soluciones tecnológicas (conocidas como plataformas de creación de

firma remota) que permiten que un cliente o ciudadano pueda firmar digitalmente documentos electrónicos sin necesidad de tener un token o smartcard entre sus manos. No obstante, las múltiples ventajas que ofrecen estas plataformas, no es posible saber su grado de madurez y seguridad debido a que carecen de certificaciones y/o acreditaciones específicas que las habilitarían para ser desplegadas en escenarios abiertos.

- A fin de poder establecer un marco general que permita que los fabricantes de las plataformas de creación de firmas remotas puedan contar con un umbral mínimo de exigencias, es que algunas organizaciones internacionales están proponiendo una serie de estándares que deben ser contemplados tanto por los fabricantes como por los potenciales usuarios. Por ejemplo, en el 2014, el Comité Europeo para la Estandarización ha publicado la especificación técnica: CEN/TS 419 241 *Security Requirements for Trustworthy systems supporting server signing*. En el ámbito latinoamericano, algunos países también están modificando sus normas para adoptar el uso de la tecnología basada en firmas digitales remotas: Argentina (Decreto 892/2017 del 01/11/2017) y Brasil (Resolución 132 del 10/11/2017).
- La IOFE del Perú es una infraestructura PKI de tipo abierto, de carácter acreditativo y funciona bajo la supervisión del INDECOPI en su rol de Autoridad Administrativa Competente. En ella se reconoce y presume la eficacia de las firmas electrónicas de cierto tipo en equivalencia con la firma manuscrita. Sin embargo, ni la Ley de Firmas y Certificados Digitales, ni su Reglamento, ni Las Guías de Acreditación de Prestadores de Servicios de Certificación Digital y Servicios Afines contienen disposiciones relacionadas con la firma digital remota. Por tal motivo, se hace necesario el establecimiento de un marco normativo que regule en el Perú el uso de la firma digital remota. Este marco normativo permitiría que las firmas digitales generadas con las plataformas de firma remota adquieran el mismo valor jurídico que las firmas manuscritas, asimismo

permitiría que los usuarios puedan gozar de sus fortalezas, tales como, la movilidad y la usabilidad.

- La modificación del marco normativo de la IOFE deberá contemplar la inclusión de una nueva modalidad de Prestador de Servicios de Valor Añadido (PSVA) que podría ser denominado: Prestador de Servicio de Firma Remota. Para formar parte de la IOFE, al igual que una EC, ECEP, ER, EREP, etc., este nuevo PSVA debería acreditarse ante la AAC desarrollando además una Declaración de Prácticas de Firma Remota (RSPS - *Remote Signature Practice Statement*). Con la finalidad de no contravenir lo establecido en el Reglamento de la Ley y en las Guías de Acreditación de EC, respecto del control exclusivo de la llave privada del firmante, deberá adoptarse un esquema igual o equivalente al control exclusivo de nivel 2 descrito en la especificación CEN/TS 419 241 *Security Requirements for Trustworthy systems supporting server signing*.
- La Declaración de Prácticas de Firma Remota (RSPS) que debiera desarrollar el Prestador de Servicio de Firma Remota deberá seguir un marco de política alineado a algún estándar o recomendación adicional. En la sección 5 del presente artículo se propone una estructura y las provisiones para el mismo.

5. Recomendaciones

Se recomienda que en la IOFE se establezca un marco acreditativo para el Prestador de Servicio de Firma Remota. Se deberá partir de su definición y alcance, así como la determinación de los criterios de evaluación de conformidad, pruebas de cumplimiento e interoperabilidad, definiendo a su vez los estándares (internacionales), marcos de políticas y perfiles de protección específicamente aplicables. De seguirse este criterio, la AAC los acreditaría e incorporaría en la Lista de Prestadores de Servicios de Confianza pertinente conforme se hace en la actualidad con otros Prestadores de Servicios de Certificación. De igual manera, el prestador de servicios acreditado bajo este rubro debería publicar, para conocimiento de los usuarios y terceros que confían, su Declaración de

Prácticas correspondiente bajo la estructura presentada en el numeral 3.2 del presente estudio.

Referencias bibliográficas

Informes internos del Reniec

[REN01] INFORME N° 000002-2016/AGM/GCRD/SGCD/RENIEC. Análisis comparativo sobre la firma a distancia (server signing) en la IOFE del Perú y bajo el esquema de servicios de confianza y el marco racionalizado para la estandarización de la firma electrónica en la Unión Europea. Febrero de 2016.

[REN02] HOJA DE ELEVACION N° 000011-2016/GCRD/SGCD/RENIEC. La firma a distancia (server signing): Análisis comparativo entre los esquemas acreditativos de la IOFE del Perú y el esquema de servicios de confianza bajo el marco racionalizado para la estandarización de la firma electrónica en la Unión Europea. Febrero de 2016.

[REN03] INFORME N° 000001-2017/AGM/GCRD/SGCID/RENIEC. Actualización de informe sobre la firma remota (server signing). Febrero de 2017.

[REN04] HOJA DE ELEVACION N° 000007-2017/GCRD/SGCID/RENIEC. Actualización de informe sobre la firma remota (server signing). Febrero de 2017.

Documentos de INDECOPI

[IND01] INFORME N° 006-2016/CFE-INDECOPI. Informe presentado por el RENIEC sobre nueva modalidad de firma digital. Mayo de 2016.

[IND02] INDECOPI. Guía de Acreditación de Entidades de Certificación EC, Versión 3.3. Marzo del 2008.

[IND03] INDECOPI. Guía de Acreditación de Entidades de Registro ER, Versión 3.3. Marzo del 2008.

[IND04] INDECOPI. Guía de Acreditación de Prestador de Servicios de Valor Añadido SVA, Versión 3.3. Marzo del 2008.

[IND05] INDECOPI. Guía de Acreditación de Aplicaciones de Software, Versión 3.4. Marzo del 2008.

Otros

[OTR01] European Committee for standardization. CEN/TS 419 241 Security Requirements for Trustworthy systems supporting server signing. March 2014.

[OTR02] European Committee for standardization. CWA 14170:2004 Security requirements for signature creation applications. May 2004.

Erik Alex Papa Quiroz: Licenciado en Matemática por la Universidad Nacional del Callao (UNAC). En el año 2007 obtuvo su doctorado en Ingeniería de Sistemas y Computación por la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ) en Brasil con la tesis titulada “Algunas Aplicaciones de la Geometría Riemanniana a la Optimización”, la cual fue elegida entre 50 tesis doctorales del mismo año como la mejor Tesis del 2007 de la UFRJ/PESC. Hizo estancias posdoctorales en la UFRJ y en la Universidad Blaise Pascal, ISIMA-LIMOS (Clermont Ferrand, Francia). Actualmente es Profesor en la Facultad de Ciencias Matemáticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos donde dicta cursos y realiza investigación en Optimización Lineal, No Lineal y Combinatoria, Análisis Convexo, Matemática Discreta, Investigación de Operaciones, Métodos Numéricos y Criptografía. Ha publicado diversos artículos de investigación científica en revistas indexadas por lo que está calificado como investigador en Ciencia y Tecnología del SINACYT.

Correo electrónico: epapaq@unmsm.edu.pe

Recibido: 04/10/17

Aprobado para su publicación: 29/12/17

**ESTUDIOS SOBRE INTERCULTURALIDAD,
IDENTIFICACIÓN Y POBREZA EN EL PERÚ**

Experiencia de un proyecto en la Amazonía peruana: apoyo al derecho a la documentación y a la identidad en la provincia de Condorcanqui

Experience of a project in the Peruvian Amazon: support for
the right to documentation and identity in the province of
Condorcanqui

Maria Poggi

Resumen

En este artículo se presenta la experiencia del proyecto *Identidad y ciudadanía: ejercicio de derechos en la sierra y en la selva peruana* en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas, y su incidencia en la documentación de las poblaciones de las comunidades nativas. Asimismo, se expone una reflexión sobre la indocumentación en la Amazonía peruana.

Palabras clave

Documento Nacional de Identidad, Ciudadanía, Comunidades Nativas.

Abstract

This article presents the experience of the project *Identity and Citizenship: exercise of rights in the highlands and in the Peruvian jungle* in the province of Condorcanqui, department of Amazonas, and its impact on the documentation of the native communities populations. Also, a reflection on the lack of documentation in the Peruvian Amazon is exposed.

Keywords

National Identity Document, Citizenship, Native Communities.

1. El derecho a la documentación, a la identidad y al nombre: algunas precisiones

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), organismo autónomo encargado de la identificación de los/as peruanos/as a través del sistema del registro único de identificación de las personas naturales, genera lo que conocemos como el Documento Nacional de Identidad (DNI), el documento público, personal e intransferible que constituye la única cédula de identidad personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y, en general, para todos aquellos casos en que, por mandato legal, deba ser presentado. Constituye también el único título de derecho al sufragio de la persona a cuyo favor ha sido otorgado⁵³. Es obligatorio para todos/as los/ peruanos/as.

El Reniec es el responsable primario del proceso de documentación de los/as peruanos/as y por ende de contrarrestar el fenómeno de la indocumentación presente en el país. Cada ciudadano/a tiene *el derecho* (y la obligación) *a la identidad* para que pueda acceder a un conjunto de derechos fundamentales garantizados por el Estado peruano y el derecho internacional⁵⁴. Este derecho debe estar garantizado por las oficinas territoriales de Reniec hasta en las provincias y territorios más dispersos y, especialmente, para los grupos más vulnerables como niños/as y mujeres que habitan en zonas rurales y urbano marginales. En este artículo consideramos la documentación como un conjunto de elementos que caracterizan y distinguen a una persona en relación con las demás, un derecho fundamental y un requisito sobre el cual se asienta toda sociedad que se asume moderna. Ese derecho a la documentación es el derecho a tener un Documento Nacional de Identidad que te reconoce como ciudadano/as de un país, en este caso el Perú, y por ende a formar parte de su sociedad disfrutando de los derechos reconocidos por el Estado y a asumir los deberes de ciudadano/a.

53 Ley N° 26497. Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

54 Constitución Política del Perú. Art. 2.

Definimos también el *derecho a la identidad*, y lo hacemos en este caso para que sea funcional al análisis de la experiencia descrita en este texto, como un concepto más amplio y articulado respecto al concepto de derecho a la documentación siendo aquel derecho que define y tutela a la persona en diversos aspectos: en su componente estático y en su componente dinámico, o sea desde sus características físicos-corporales hasta un conjunto de atributos y calificaciones de la persona que constituyen su patrimonio cultural, integrado con el ideológico, intelectual, religioso, político o sea con su “estar en el mundo” (Fernández Sessarego, (1992). Obviamente que la inscripción del nacimiento de las personas en el registro civil y el DNI son elemento esenciales e imprescindibles del derecho a la identidad.

Y por último, entendemos *el derecho al nombre* como el derecho a tener un sistema propio de poner nombres, algo así como el derecho al sistema que genera los nombres (Lauro, 2013). Reconocemos aquí la posición del Instituto de Investigación de Lingüística Aplicada (CILA): que todas las sociedades humanas tienen un sistema de asignar nombres a las personas y que por ende hablar de derecho al nombre es reivindicar algo que ya existe. Pero lo que se tendría que reivindicar es el derecho de asignar nombres mediante un sistema propio de autodenominación, sobre todo en un estado multicultural y multiétnico como el Perú.

Asignar nombres mediante un sistema propio de denominación (de cada pueblo indígena) es un hecho importante mediante el cual pasa y se forma la identidad del individuo; por este motivo, sería clave que el Estado peruano reconociera sistemas de autodenominación de manera explícita, o sea un conjunto de normas y costumbres específicas de una cultura y por ende de su existencia, valorización, vigencia y defensa. Que un Estado como el Perú asuma que hay un solo sistema de nominación de las personas restringe la posibilidad de caminar hacia la construcción de un Estado multicultural y hasta plurinacional.

2. El problema de la indocumentación en la Amazonía y sus principales causas

La Amazonía Peruana ocupa el 61% del territorio nacional y es conocida por ser un territorio con una inmensa biodiversidad y reservas de agua dulce envidiables, recursos cada vez más importantes para el planeta y principales atributos del país. Estas características colocan a la Amazonía peruana como la más biodiversa del mundo, el noveno bosque tropical más grande del mundo y el segundo en América Latina.

Su característica es el agua: un cruce de ríos que alimentan la biodiversidad y al mismo tiempo obstaculizan el acceso a la región, un territorio donde las distancias son enormes y las dificultades de comunicación, la falta de infraestructura y servicios básicos y sociales impiden el mejoramiento de las condiciones de vida de su población, que todavía vive en estado de extrema pobreza, no obstante el país sigue creciendo con indicadores económicos altos. Aunque las condiciones sean mejores en muchos departamentos amazónicos en los últimos años, parte de la población todavía no tiene acceso a agua potable, servicios higiénicos, electricidad, servicios de salud y educación adecuados.

Otro problema común en los departamentos de la Amazonía es la falta de pleno ejercicio de sus derechos de parte de la población y en especial en los sectores sociales en los que se superponen factores de exclusión: vivir en zonas rurales alejadas de los centros urbanos, ser indígena, ser mujer, ser niño/a y no tener documentos de identidad. El grupo humano que presenta la sumatoria de estas características es especialmente vulnerable e impedido de expresar sus puntos de vista y/o acceder a derechos y servicios.

La causa principal de este problema es la presencia y persistencia de barreras estructurales y coyunturales que impiden la documentación como barreras administrativas, políticas, económicas, geográficas, por discriminación de género y por la sistemática desatención a la realidad rural de parte de los

centros de decisión. Las barreras normativas y administrativas resultan sumamente significativas representando una de las razones de mayor peso en la génesis del fenómeno de la indocumentación: normatividad registral que no considera los patrones culturales, organización de las oficinas bajo un esquema ‘urbano’, mecanismos inapropiados, división de funciones a veces poco clara entre agentes del circuito, alto porcentaje de errores en los registros, insuficiencia de recursos materiales y económicos de las oficinas. Evidentemente, como segunda causa más significativa se presenta el problema económico para los/as ciudadanos/as, que deben muchas veces asumir gastos, en un contexto en el que las municipalidades arbitrariamente definen el tipo y monto de las prestaciones.

Respecto a la indocumentación, Reniec plantea que:

(...) se constituye en un problema estructural que afecta a un considerable número de peruanos y peruanas, generalmente a las poblaciones más pobres, tornándolos vulnerables y ubicándolos en una posición desventajosa respecto de los demás miembros de la sociedad en la medida en que no pueden acceder a las mismas posibilidades y oportunidades de desarrollo y progreso. Esta situación se agrava cuando concurren, además, factores de exclusión como el género, la condición económica, la presencia de alguna discapacidad, la edad o la pertenencia a un determinado grupo étnico. (2005, p. 47)

La indocumentación también afecta a las mujeres. Sobre ello Reniec indica que:

Las mujeres, en particular aquellas que habitan en zonas rurales, son las más afectadas por este problema puesto que enfrentan relaciones tradicionales de subordinación respecto de los varones. Aunque dicha relación parta de factores culturales, la situación de indocumentación de una mujer conlleva que sus hijos e hijas la hereden. (2005, p. 59)

Y esta situación tiende a prolongarse a pesar de la difusión del documento de identidad. Respecto a ello:

En muchas zonas con fuertes culturas patriarcales, se considera que la mujer debe vivir en un ámbito privado, es decir, su responsabilidad primaria está en la familia, mientras que el varón se desenvuelve en un ámbito público, representando a su familia y a la comunidad; por tanto, a diferencia del varón, la mujer no requeriría documentos de identidad. A esta situación se suma que en determinadas zonas rurales se cree que la mujer no requiere acceder a documentos de identidad porque la ley habría dispuesto que estos son solo para varones. Causa sorpresa cuando se informa a la población que estas normas no están vigentes y que las nuevas normas, desconocidas en la localidad, garantizan el documento de identidad para todos los peruanos y peruanas. (Reniec, 2005, p. 71)

De otro lado, el acceso a los servicios del Estado siempre es complicado:

Este grupo, debido a su condición de pobreza, exclusión y ubicación geográfica, no accede fácilmente a las prestaciones del Estado, ya sea porque no hay presencia del mismo en la zona o porque le demanda gran esfuerzo trasladarse hacia los lugares en donde se encuentran los servicios básicos. (Reniec, 2005, p. 59)

Y la condición de madre soltera también afecta la inscripción en el registro civil:

Hay casos en los cuales el varón no asume la responsabilidad de un embarazo junto con la mujer. Dado el abandono de esta y los prejuicios sociales, la mujer oculta el embarazo y, posteriormente, al recién nacido, privándolo de su inscripción en el registro civil y de todos los derechos que de esta inscripción se desprenden. (Reniec, 2005, p. 71)

Las mujeres son entonces las más afectadas al vivir en situación de pobreza y desigualdad de roles genéricos, y con ello tienen menos oportunidades de desarrollo económico, acceso a los recursos productivos, a la salud, a la educación y a muchos otros derechos (Reniec, 2005, p. 92).

Cabe señalar que también existen otras formas de discriminación que generan indocumentación, tales como la discriminación por nivel sociocultural o discriminación por nivel socioeconómico; no obstante, la discriminación por género es una de las que más impactos tiene en la generación de personas indocumentadas (Reniec, 2005, p. 71).

Las consecuencias de la indocumentación no son solo la exclusión del acceso a servicios y programas del Estado, sino también la exclusión en los procesos de toma de decisiones a nivel local/regional y nacional.

Una verdadera democracia debe basarse en la inclusión de todos y todas, y en el asumir la participación ciudadana no sólo como el derecho de tomar parte de la agenda pública sino sobre todo, como medio de gobierno. El no contar con el DNI es la primera barrera para no participar de estos procesos. Además, en la búsqueda de alcanzar el desarrollo desde una visión de mejora de la calidad de vida y las capacidades de las personas, no se puede pasar por alto la importancia de las libertades civiles y políticas (que incluyen el derecho al DNI e identidad). Éstas son fundamentales para el fortalecimiento de la capacidad de los sectores más pobres y vulnerables. La falta de registro también tiene implicaciones serias para el Estado, porque los gobiernos a todo nivel necesitan saber cuántos habitantes tienen así como sus proyecciones, si se proponen implementar una planificación eficiente y eficaz, con dotación de presupuestos acordes con el número real de habitantes (Reniec, Terra Nuova, 2012, p. 31).

En los últimos diez años el problema de la indocumentación en la región amazónica ha empezado a reducirse gracias a una fuerte y constante

acción del Reniec en alianza con instituciones públicas y privadas. Entre el 2011 y 2015 la cantidad de peruanos que viven en la Selva y cuentan con un Documento Nacional de Identidad (DNI) ha aumentado en 8 puntos porcentuales, al pasar de 89,4 a 97,4 por ciento (INEI, 2015)⁵⁵. El Reniec sigue realizando acciones a favor del derecho a la documentación y ha aprobado un documento importante para los próximos años, el *Plan Nacional Perú Libre de Indocumentación 2017-2021*⁵⁶.

3. La experiencia del proyecto “Identidad y Ciudadanía” en la provincia de Condorcanqui

3.1 La indocumentación en la provincia de Condorcanqui

El proyecto *Identidad y ciudadanía: ejercicio de derechos en la sierra y en la selva peruana* se realiza desde octubre del año 2010 hasta setiembre del año 2012, es cofinanciado por la Unión Europea y se desarrolla en dos provincias de la Selva y Sierra peruanas: Condorcanqui (departamento de Amazonas) y Antabamba (departamento de Apurímac). El objetivo principal de la acción ha sido mejorar el sistema de protección y de ejercicio de los derechos de las comunidades locales a través del aumento del acceso al derecho a la identidad de la población con atención específica a niños/as, adolescentes y mujeres. La ONG italiana Terra Nuova, junto con socios locales e internacionales como la ONG Apurímac Onlus, Servicios Agropecuarios para la Investigación y Promoción Económica (SAIPE) y el Vicariato Regional de la Orden de San Agustín de Apurímac son los ejecutores del proyecto.

En este artículo se presenta la experiencia del proyecto en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas. La elección de describir solo una parte de este proyecto se debe a que el artículo se enfoca en el tema de la indocumentación en la Amazonía peruana. Los lectores interesados

55 Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (Enapres), que realiza anualmente el INEI.

56 Reniec, Resolución Jefatural N° 168-2017.

pueden tener información específica y completa sobre todo el proyecto en diferentes textos de Terra Nuova⁵⁷.

La provincia de Condorcanqui, en el departamento de Amazonas, tiene una superficie total de 17.865 km² dividida en tres municipios distritales. Ha sido territorio tradicional de los pueblos de la familia etnolingüística Jíbaro, entre ellos los Awajún (Aguaruna) y Wampis Shuar (Huambisa), que representan un sector importante de la población de todo el departamento y de la misma provincia donde alcanzan un 75% de la población total. Los territorios que ocupan los Awajún y Wampis son adjudicados a las comunidades indígenas mediante el régimen de reserva⁵⁸ y la Ley de Comunidades Nativas⁵⁹ como forma administrativa por la cual el Estado reconoce y garantiza el derecho a la tierra a los pueblos originarios (Gobierno Regional de Amazonas, 2008). El Censo del 2007 recogió información de 254 comunidades indígenas Awajún y Wampis en todo el país, lo cual representaba el 14,2% del total de comunidades indígenas en el Perú (INEI, 2007).

En el 2010, la provincia presentaba problemas de baja articulación a los procesos nacionales de crecimiento económico y amplios sectores de la población excluidos del acceso a servicios, oportunidades y derechos.

En Condorcanqui, la población indocumentada es importante cuantitativamente a raíz de la histórica marginación de la población indígena: en este caso, los miembros de las comunidades originarias del pueblo Awajún y del pueblo Wampís. En estas comunidades se concentra gran parte de la población indocumentada. Según datos del INEI (2007), el 8,1 de la población carece de acta de nacimiento y casi un 20% (el

57 Página web de Terra Nuova en Perú: <http://www.terranuova.org.pe/identidad-y-ciudadania-ejercicio-de-derechos-en-la-sierra-y-en-la-selva-peruana/>.

58 Decreto Supremo 03 de 1957.

59 Decretos Ley 20653 y 22175, de 1974 y 1978, respectivamente.

19,7% que corresponde a aproximadamente 3700 personas) carece de DNI. También en este caso la población femenina es la más afectada al igual que la población del área rural.

La población y grupo objetivo del proyecto se dedica fundamentalmente a las actividades agrícolas, de caza y pesca; en mucha menor medida, a pequeño comercio. Vive en comunidades dispersas en un amplio territorio, en gran parte de ellas sin acceso a servicios básicos de luz, agua potable y desagüe. Los servicios de salud y educativos no cubren la demanda y presentan serios problemas de eficacia, calidad y pertinencia. Otro problema detectado es la falta de recursos económicos para movilizarse a la comunidad o centro poblado donde existe la oficina de registro civil más cercana, sobre todo de quienes viven en las comunidades nativas más alejadas, lo cual constituye una barrera de acceso al ciclo de la documentación en el Perú.

El proyecto ha detectado problemas de errores en las fichas registrales y en el DNI, problema complejo que comporta dificultades visto que son necesarias las rectificaciones, y por ende otros gastos económicos y de tiempo.

En muchos casos se registra un problema de acceso al derecho a la identidad, siendo que muchas personas eligen nombres en castellano o en otro idioma para que el registrador no tenga problemas en el momento del registro por no saber transcribir el nombre en el idioma originario. Muchos registradores, bilingües o que solo hablan el castellano, no conocen ni la fonética ni la ortografía de los idiomas Awajún y Wampis. Las consecuencias son errores registrales o evitar poner nombres originarios para no tener problemas. Este problema nos coloca frente a un tema cultural: ¿cuánto respetan los instrumentos de gestión pública, ley y procedimientos un principio y enfoque interculturales y, por tanto, facilitan la función del Estado y de las autoridades públicas en favorecer el acceso a derechos humanos fundamentales para todas los/as peruanos/as?

Un problema de indocumentación es fuerte entre la población menor de edad debido a que los padres no pueden inscribir a sus hijos/as en la escuela por la falta de DNI.

Se han encontrados también casos de indocumentación cuya causa está estrictamente conectada a una cultura del miedo hacia el Estado, sobre todo después de los hechos “del Baguazo”.

3.2 Las soluciones aplicadas

La acción del proyecto, en el caso de Condorcanqui, se ha desarrollado a través de cuatro ejes principales:

- sensibilización y educación;
- documentación de personas;
- mejora del ejercicio de ciudadanía;
- y finalmente, acciones de coordinación y concertación para la incidencia en políticas locales y nacionales.

La acción del proyecto ha llevado a sus ejecutores a conocer y socializar ante las instituciones involucradas en el ciclo de la documentación sobre las diferentes necesidades, dificultades y barreras que se presentan para la obtención de una buena documentación y poder así ejercer la ciudadanía.

Las actividades de sensibilización han fortalecido los temas de derecho a la identidad, derechos individuales y colectivos y la importancia de asignar nombre en idioma originario y propio de las culturas indígena awajun y wampis. Estas actividades han permitido lograr en las personas clave: apus, líderes/as, técnicos enfermeros, madres y padres de familia y profesores/as, que reconozcan que existen derechos que respaldan y protegen a las poblaciones originarias en el lugar donde se encuentran, como también la importancia de contar con un nombre y apellidos registrados respectivamente, y el orgullo de ser awajún y wampis identificados con su forma de vida y el medio que los rodea en una sociedad pluricultural como es la peruana.

El proyecto ha trabajado con módulos educativos para la escuela, lo cual ha significado coordinar con la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) y su personal para que alumnos/as de las escuelas primarias aprendan en clase la importancia de tener un DNI y el proceso del ciclo de la documentación. La sensibilización se ha realizado también mediante publicaciones que han investigado el sistema antroponímico de los pueblos Awajún y Wampis con la finalidad de revalorar, reconocer y recoger un tesoro de nombres que la cultura indígena pone a disposición de la sociedad respectiva para asignarlos a sus miembros.

Con las actividades de concertación con las instituciones involucradas en el ciclo de la documentación (municipalidades provinciales y distritales, la Reniec nacional y local, la Red de Salud, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, el Programa Juntos, la Defensoría del Pueblo de Amazonas), el proyecto ha propiciado un papel muy importante al mejorar la formación integral y específica del personal encargado de la actividad registral. Además, la acción se ha dirigido hacia una incidencia en el gobierno regional y nacional para la creación de oficinas de registro civil en las comunidades más vulnerables y oficinas de Reniec en las capitales distritales, mejorando los mecanismos ordinarios de registro y anulando barreras implícitas para su acceso. Con el Reniec se han organizado campañas de documentación (inscripción, rectificación y entrega de DNI o Acta de Nacimiento) que han sido un instrumento fundamental para incidir en el problema de la indocumentación gracias también a la coordinación y colaboración con otras instituciones locales y nacionales (Programa Juntos, Minsa) que han permitido reducir tiempos y optimizar recursos.

Entre otras acciones el proyecto ha reforzado el trabajo de la Demuna, defensorías comunitarias y rondas nativas para jugar un rol importante en la protección de los derechos de los niños/as, adolescentes y mujeres, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo de Amazonas y la Fiscalía de Familia Provincial.

Otra solución propuesta y realizada han sido los cursos de capacitación para los funcionarios encargados, definiendo pasos y pautas para un proceso de documentación ágil, eficiente, respetuoso, con material didáctico ad hoc. Los cursos fueron realizados por los facilitadores de la Escuela Registral (ER) del Reniec y todos evidenciaron una alta presencia de participantes, registradores oficiales y suplentes y también aspirantes. Por la presencia de un alto porcentaje de población indígena bilingüe y de la figura del registrador civil de la comunidad indígena, se ha necesitado de un trabajo más organizado y constante en la zona. En la provincia de Condorcanqui, los registradores civiles oficiales son tres, uno por cada distrito, funcionarios de las tres respectivas municipalidades. Pero en esta zona existe también la figura del registrador civil de la comunidad indígena, persona de confianza de la población de la comunidad que asume el cargo de registrador civil y que no depende jurídicamente y/o administrativamente ni de Reniec ni de las municipalidad (y por ello ejerce sus funciones de manera voluntaria).

En la provincia de Condorcanqui, los registradores civiles de las comunidades nativas desarrollan un importante trabajo de registro de personas, por lo menos en el primer paso de entrega del acta de nacimiento, considerando que la distancia y el contexto de la naturaleza dificultan muchísimo la llegada de la población a las oficinas de las Oficinas de Registro Civil (OREC) situadas en las capitales distritales. Muchos registradores civiles comunitarios no practican bien el castellano y tienen dificultades en gestionar la documentación de registro debido a su diferente cultura (totalmente oral). Por ello en la zona de Condorcanqui se ha buscado una estrategia específica para el contexto, planificada con el Reniec, y se ha decidido formar un grupo de formadores denominado “Red de formadores” integrado por los tres registradores civiles oficiales de distrito y por los responsables de la oficina provincial de Reniec. Este grupo ha sido capacitado directamente en la oficina de Reniec Lima para luego capacitar a los registradores civiles comunitarios en lengua materna (awajún y wampís) de manera muy sencilla y práctica. Cada uno de los

cursos provinciales ha sido apoyado por un facilitador de la Escuela Registral del Reniec de Lima, pero solo en algunos temas mediante una función de supervisión más que de conducción del taller. Esta estrategia piloto ha tenido éxito porque ha desarrollado una corresponsabilidad en la coordinación de toda la actividad por parte de los tres registradores municipales (o distritales) y una alta participación de los registradores comunitarios.

Por lo que concierne a la difusión del tema, se ha considerado importante organizar eventos como foros provinciales y eventos en la capital del país para difundir el trabajo realizado, pero sobre todo para visibilizar el problema de muchos/as ciudadanos/as peruanos/as dado que en la capital peruana no se perciben muchas realidades de las zonas rurales del país y para el proyecto y Reniec es importante sensibilizar a la población urbana a nivel nacional. Otras acciones realizadas han sido la publicación y distribución de textos como los *tesoros de nombres awajún y wampís* y el documento de sistematización del proyecto, la difusión mediante redes sociales y las campañas radiales locales. Sobre esta última actividad, es importante referir que la radio es una herramienta de comunicación fundamental en zonas rurales de la Amazonía donde muy pocas personas pueden acceder a medios de información. El proyecto ha utilizado la radio para realizar campañas comunicacionales, a través principalmente de medios radiales, para enfatizar la importancia del registro anagráfico. Se han grabado y transmitido por radios locales y regionales spot radiales y sociodramas grabados en idiomas nativos y en castellano. La radio ha sido utilizada para dar fuerte visibilidad al proyecto en muchos eventos públicos realizados (un promedio de una actividad cada dos meses). Los temas abarcados por las campañas radiales fueron los siguientes: casos reales de usuarios apoyados por los equipos del proyecto; comunicación sobre campañas de documentación gratuita de Reniec o de partida de nacimiento; sensibilización sobre la importancia de tener el Documento Nacional de Identidad (DNI) y los pasos del ciclo de la documentación; derechos humanos individuales y colectivos; valoración de la identidad y de la lengua nativas.

3.3 Los cuellos de botella que quedan

Los impactos positivos más visibles de la acción son tanto la reducción del número de personas sin documentos de identidad o con documentos incompletos/errados, como el fortalecimiento del tejido que conforma el “ciclo de la documentación” a nivel local, lo que permite reducir progresivamente el número de indocumentados. No obstante estos pasos positivos, se registran algunas debilidades que no se han podido superar; entre ellas la dificultad de una presencia constante en las comunidades debido a las enormes distancias y las dificultades de la convocatoria.

Otra dificultad que no se ha podido superar completamente, y que es consecuencia de la descrita arriba, es la asistencia a grupos de ciudadanos/as vulnerables (ancianos, personas con habilidades diferentes, niños/ as y mujeres de comunidades rurales alejadas, etc.) mayormente aislados respecto al resto de la población. Es más difícil apoyar a estos grupos en cuanto son menos conscientes de reclamar sus derechos individuales y colectivos.

Otro cuello de botella ha sido el trabajo con las municipalidades. Los alcaldes, con algunas contadas excepciones, no se han mostrado muy interesados en el tema, a pesar de que la ley de incentivos les favorece cuando cumplen metas de documentación. El interés de las autoridades se inclina más hacia gastos de presupuesto público para obras, siendo estas últimas más visibles a la población. Un trabajo pendiente es entonces una revisión de los instrumentos de gestión municipal para poder colocar el tema del derecho a la documentación e identidad en la agenda pública y por ende asignarle un presupuesto de importancia mayor. Esta acción permitiría también superar otra debilidad representada por el trabajo voluntario de los registradores civiles comunitarios que reclaman un reconocimiento al tiempo invertido; además, permitiría equipar y dotar de materiales de escritorio y bienes fungibles las oficinas presentes en las comunidades.

3.4 Lecciones aprendidas

Definimos como lecciones aprendidas las experiencias o intervenciones que se han implementado con resultados positivos en el proyecto *Identidad y ciudadanía: ejercicio de derechos en la sierra y en la selva peruana*, en la provincia de Condorcanqui. Estas experiencias pueden aportar mejora o solución de problemas y/o dificultades que se presenten diariamente en el tema del derecho a la documentación e identidad y, además, pueden servir como buenas prácticas para aplicar en otras zonas de la Amazonía del Perú. Se presentan a continuación:

- La eficacia de las campañas itinerantes de documentación aumenta a través de campañas más frecuentes, gratuitas, anunciadas con antelación a la población, involucrando a todas las instituciones y los líderes sociales, reconociendo un rol importante al registrador civil.
- Es importante realizar un número constante de cursos de capacitación registral y competencias de los registradores civiles a través de acompañamiento y evaluación del desempeño laboral.
- Es necesario seguir perfeccionando los módulos de capacitación a los registradores civiles, con la finalidad de aumentar su preparación, incluyendo el tema del bilingüismo y valoración étnico-cultural para aumentar la calidad del trabajo realizado.
- Se requiere la entrega de material básico para equipar las oficinas y el seguimiento por parte de los registradores civiles distritales a los registradores civiles comunitarios.
- Es fundamental sensibilizar y formar a los líderes de base y sociedad civil para la movilización social constante y con modalidades innovadoras, activando las redes para identificar segmentos o casos individuales de indocumentación.
- La concepción de trabajar en red y fomentar la coordinación interinstitucional con objetivos precisos y compartidos en cada territorio y reconocer a cada institución de Estado su rol (sin suplir a sus mandatos y funciones) sin perder oportunidad para recordar los compromisos asumidos es una metodología y estrategia de trabajo eficaz contra la indocumentación.

- Considerar el derecho al DNI, a la identidad cultural y al nombre propio como un conjunto de derechos indivisibles y ‘potentes’ es una manera de pensar y construir territorios incluyentes e interculturales.

Estas buenas prácticas han sido experimentadas durante el proyecto, pero todavía no se han consolidados o institucionalizado, lo que podría ser una meta futura del Reniec y de las instituciones involucradas en el ciclo de la documentación.

4. Un tema todavía abierto: desafíos futuros sobre el tema de la identidad en Perú

La acción desarrollada en estos dos años de proyecto ha dejado un patrimonio técnico y de experiencias que ha tenido efectos duraderos aún después de la conclusión del proyecto, sobre todo para el mismo Reniec al recoger y capitalizar las experiencias implementadas intentando fortalecerlas en el mismo Condorcanqui o adecuarlas a otras zonas de la Amazonía.

Un ejemplo muy claro ha sido la continuación del trabajo y el desafío de investigación del sistema antroponímico de las poblaciones indígenas de la selva del Perú. Reniec ha continuado con un trabajo de ampliación y profundización de publicaciones sobre los nombres de la población Wampis (investigación que durante el proyecto había tenido limitaciones) y sobre los nombres de la población Matsés y Jaqaru. Estos preciosos materiales representan una acción fundamental contra la pérdida de memoria que los pueblos indígenas del Perú están padeciendo y además una contribución al patrimonio cultural colectivo de todo el país. Junto al trabajo del Ministerio de Educación, a través de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural (DIGEIBIRA) sobre la normalización y aprobación oficial de los alfabetos de la lenguas originarias de la Sierra y Selva del Perú, el Estado se ha lanzado a un proceso de reconocimiento y valorización de las culturas ancestrales y diversidad cultural del Perú.

Esperamos que este desafío no se detenga en los años futuros y que estas acciones puedan contribuir a la formación e institucionalización de un estado multicultural que pueda incluir a las diversas culturas que todavía existen y conviven.

Otro desafío, aún más ambicioso y difícil, se enfoca en la propuesta que se ha presentado en el evento final del proyecto: el reconocimiento de nombres originarios pertenecientes al sistema antroponímico de los pueblos indígenas en el documento oficial de identidad. Sería una propuesta de “un doble sistema de denominación”, o sea la oportunidad dada por el Estado Peruano de registrar y documentar a sus/as ciudadanos/as con un doble nombre, uno originario y tradicional, basado en el sistema antroponímico de la comunidad indígena, y otro basado en el sistema del estado de derecho (uno/dos nombres y dos apellidos). Un cambio tan radical en el sistema del Estado peruano es casi imposible de pensar, pero eso no impide reflexionar sobre escenarios futuros desafiantes sobre el tema del multiculturalismo y plurinacionalismo.

Por último, se necesita citar el proceso de incidencia a nivel de los gobiernos locales, provinciales y distritales, con el objetivo de modificar la agenda pública de estas instituciones en favor de políticas que garanticen el derecho a la documentación y a la identidad. Un desafío futuro en esta dirección comportaría acciones a nivel de modificaciones de instrumentos legislativos oficiales e introducción de nuevos instrumentos y procedimientos legales adecuados a las realidades interculturales locales.

El desafío más grande del Estado y de las instituciones públicas es seguir difundiendo e implementado acciones que identifiquen la diversidad cultural como un valor intrínseco y positivo de la sociedad peruana y una oportunidad de desarrollo futuro.

Base Legal

Congreso de la República (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima: Congreso de la República.

Decreto Supremo N° 03. Régimen de Reserva. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano* el 1 de marzo de 1957. Perú.

Decreto Ley N° 20653. Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano* el 25 de junio de 1974. Perú.

Decreto Ley N° 22175. Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano* el 10 de Mayo de 1978.

Ley N°26497. Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 12 de julio de 1995. Perú.

Fuentes

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - Reniec. Resolución Jefatural N° 168- 2017.

Referencias bibliográficas

Fernández Sessarego, C (1992). *Derecho a la identidad personal*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

Gobierno Regional de Amazonas (2008). *Construyendo un nuevo Amazonas, Plan Regional de Desarrollo Concertado 2008-2021*. Chachapoyas: Gobierno Regional de Amazonas.

INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. Lima: INEI. Recuperado de: <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/#>

Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. *Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (Enapres) 2015*. Lima: INEI. Recuperado de: https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/258

Lauro, A. M. (2013). *Antabamba y Condorcanqui en Búsqueda de la Identidad. Iniciativa para mejorar el ejercicio de un derecho fundamental*. Lima: Terra Nuova.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – Reniec (2005). *Plan Nacional de Restitución de la Identidad. Documentando a las personas indocumentadas 2005-2009*. Lima: Reniec.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – Reniec , Terra Nuova (2005). *Tesoro de Nombres Awajún*. Lima: Reniec, Terra Nuova; 2012

Terra Nuova. <http://www.terranuova.org.pe/identidad-y-ciudadania-ejercicio-de-derechos-en-la-sierra-y-en-la-selva-peruana/>.

Maria Poggi: Doctora en Ciencias Políticas con un Máster de segundo nivel en Cooperación y Planeamiento para el Desarrollo y un Máster de segundo nivel en Formadores y Expertos en Igualdad de Oportunidades. Desde el año 2011 trabaja en el Perú en el sector de la cooperación al desarrollo como coordinadora de proyectos y consultora en temas de derechos humanos, interculturalidad, grupos indígenas, transversalización de la igualdad de género. Cuidadora de la edición de materiales de divulgación y promocionales y autora de diferentes artículos publicados en italiano y español.

TERRA NUOVA – Centro per il Volontariato es una asociación italiana sin fines de lucro para la cooperación internacional fundada en 1969; en Perú inicia sus actividades en 1978. Tiene estatus de ENIEX. La asociación, con oficina central en Roma, realiza proyectos de desarrollo en Italia y Europa, America Latina (Centro y Sur) y Africa. Las actividades están marcadas por los enfoques de la interculturalidad, de la promoción de la paz y los derechos humanos, de los procesos educativos y de formación como elementos centrales de toda propuesta de desarrollo a largo plazo.

Correo electrónico: maria.poggi76@gmail.com

Recibido: 21/11/17

Aprobado para su publicación: 01/02/18

Reflexiones sobre el Juicio y Sentencia de la Curva del Diablo. Límites, desafíos y aspectos novedosos

Reflections about the Curva del Diablo Trial and Sentence. Limits, challenges and new aspects

Silvia Romio

Resumen

A lo largo de este artículo, quisiera proponer una serie de reflexiones vinculadas a las modalidades en las cuales se vino desarrollando el Juicio de la Curva del Diablo (abril 2014-septiembre 2016), aspectos que han permitido poner a la luz algunos de los puntos que la justicia peruana tiene el desafío de enfrentar en su esfuerzo por avanzar hacia el cumplimiento de una “justicia intercultural”. Luego de la reconstrucción de los eventos sangrientos denominados “Baguazo”, que marcaron la historia política y social nacional de los últimos diez años, pasaremos a considerar algunos de los puntos, a mi parecer, clave del primer juicio que se ha desarrollado contra algunos de los sus principales protagonistas de la parte indígena. En ese sentido, entre las principales preguntas que ofrecerán una estructura de análisis a la presente investigación, nos cuestionaremos sobre: ¿qué significa desarrollar una justicia intercultural?, ¿Cuáles sus retos y desafíos en el contexto actual? Pero, también, desarrollaremos un debate sobre qué tipo de relaciones se van construyendo entre los representantes de la justicia oficial y los nativos. Y, en última instancia, propondremos una reflexión sobre qué tipo de percepción hacia el concepto de “justicia” se ha ido desarrollando a lo largo de las audiencias.

Palabras clave

Baguazo, Justicia intercultural, Juicio Oral de la Curva del Diablo.

Abstract

In this article, I will suggest some reflections linked to modes in which the Curva del Diablo Trial (April 2014 – September 2016) developed, aspects that have allowed to evidence some points that the Peruvian justice system has the challenge to face in order to improve toward the compliance with “intercultural justice”. After the reconstruction of the bloody events named “Baguazo” —that marked the national political and social story in the last ten years— we will consider some key points, in my opinion, of the first trial that has been developed against some of the main protagonists of the indigenous part. In this sense, between the main questions to organize this research we will discuss: What means to develop an intercultural justice? What are its challenges in the current context? But, also, we will develop a debate about what type of relations have been building between the representatives of the official justice and the indigenous. And, finally, we will propose a reflection about what type of perception has been building along the hearing around the concept of “justice”.

Keywords

Baguazo, intercultural justice, Curva del Diablo oral trial.

Introducción

El 5 de junio 2009 es una fecha marcada en la memoria de muchos peruanos por ser el aniversario de uno de los más sangrientos conflictos amazónicos de los últimos 20 años. Estamos hablando de la serie de enfrentamientos que se realizaron entre fuerzas policiales y manifestantes en las provincias de Utcubamba y Bagua (región Amazonas), que pasaron a la Historia con el nombre de «Baguazo». Y, si el 5 de junio 2009 marca un antes y un después en la historia del Perú contemporáneo (De Echave, en Hoetmer, 2009, p. 23), hay que también añadir otra fecha de importancia emblemática, es decir, la del 22 septiembre de 2016, día de la sentencia del juicio oral del caso denominado “la Curva del Diablo”⁶⁰.

Efectivamente, con cinco años de retraso y bajo una atención mediática escasa, el 24 de abril 2014 se abrió en Bagua el juicio oral para el caso

60 Fuente : <https://larepublica.pe/politica/805014-baguazo-52-nativos-seran-sentenciados-este-jueves-por-caso-curva-del-diablo>; <https://elcomercio.pe/peru/curva-diablo-absuelven-procesados-muerte-policias-261944>.

denominado “Curva del Diablo”, primero y único de los cinco procesos abiertos a raíz de los enfrentamientos denominados «Baguazo»⁶¹. En ese juicio, se acusó a 52 personas, entre awajún, wampís y mestizos, de ser responsables de la muerte de 12 policías y 18 heridos graves. Diferentes fueron las acusaciones: entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos, motín, disturbios, tenencia ilegal de armas, arrebato de armamento de uso oficial, lesiones graves y homicidio. Por todos estos delitos, las penas solicitadas por el Ministerio Público llegaban hasta la cadena perpetua para los ocho presuntos instigadores y autores materiales. Empezaron así dos años y medio de audiencias que no fueron un camino fácil. Luego de las primeras audiencias, en mayo de 2014, algunos periódicos calificaron este juicio como el más complejo que el Perú había enfrentado en los últimos veinte años⁶². Y lo era por diferentes razones: el número de acusados, la distancia geográfica y, sobre todo, los diferentes aspectos interculturales que debían tenerse en cuenta. Y, finalmente, luego de 64 audiencias, el 22 de setiembre 2016 el juicio se cerraba con una sentencia extraordinaria: la absolución de todos los procesados⁶³. El discurso de cierre del juicio, pronunciado por el juez Zabarburú, fue un momento conmovedor y solemne a la vez. En una pequeña y calurosa sala penal de una olvidada ciudad de provincia, todos los presentes, estuvimos conscientes de estar viviendo un momento histórico. Lamentablemente, la versión que al día siguiente fue difundida por los periódicos nacionales, y la ola de recriminaciones y críticas que inundó la Corte Penal de Bagua desde la opinión pública limeña, así como el pronunciamiento de los familiares de los policías víctimas⁶⁴, dejó poco

61 El 18 de marzo 2018 se abrió el segundo Juicio Penal sobre el Baguazo, denominado “Juicio a la Estación 6”. Fuente: <https://revistaideele.com/ideele/content/baguazo-la-gota-que-rebalsó-el-vaso>.

62 Fuente: <https://revistaideele.com/ideele/content/juicio-“curva-del-diablo”-el-banquillo-de-los-inocentes>

63 Ver: <https://silviaromio.lamula.pe/2017/06/04/baguazo-reflexiones-sobre-el-juicio-de-la-curva-del-diablo-y-la-sentencia/silviaromio/>

64 Fuente : <https://www.scribd.com/document/325148906/Sobre-la-sentencia-judicial-de-la-sala-penal-de-Bagua-sobre-el-caso-Curva-del-diablo>; <https://peru21.pe/politica/baguazo-sala-penal-absolvio-inculpados-delito-homicidio-calificado-caso-curva-diablo-228922>.

espacio para estos recuerdos felices, y cambió rápidamente en amargo el sabor de esta victoria.

Hablar del Baguazo y del largo camino del Juicio oral, no significa considerar solamente a los indígenas que participaron en ellos. Existe también todo un conjunto de actores externos al Juicio, que de todas maneras han jugado un papel clave en el desarrollo de los eventos y que vale la pena mencionar. Estamos hablando de la Iglesia Católica y de las acciones de las diferentes instituciones misioneras a ella colaterales, quienes sostuvieron en diferentes formas y maneras a los acusados y sus familias a lo largo de este extenso periplo; también, de un exiguo número de ONG sensibles al tema de la defensa de los derechos humanos, que apoyaron y participaron en diferentes actividades a favor de los acusados. También hay que mencionar a las organizaciones indígenas locales, implicadas en los eventos en diferentes formas y grados, los partidos políticos locales y las municipalidades que en algunos casos han mostrado un cierto interés. Y, finalmente, un gran número de voluntarios que se sintieron cercanos a los acusados y decidieron donar su tiempo y disponibilidad a los indígenas, no solamente en los dos años del juicio, sino también desde ese nefasto 5 de junio de 2009.

El texto aquí publicado nace de muchas de las ideas que pude exponer en ocasión de mi participación en el conversatorio “Prácticas de atención a pueblos indígenas de la Amazonía peruana desde un enfoque intercultural”, organizado por el Reniec en noviembre de 2017. En esa ocasión se abrió un interesante debate sobre cómo abarcar y brindar pistas de reflexión y formas de realización de una “justicia intercultural” realmente consciente de los derechos de los pueblos indígenas presentes dentro del territorio peruano. En ese sentido, todos los ponentes han presentado diferentes propuestas sobre cómo fortalecer una sociedad más “pluriétnica y multicultural”, a partir de un cambio dentro de las instituciones mismas que la gobiernan. Como antropóloga, especialista en conflictos socioambientales en Amazonia, he empezado a seguir el caso del Baguazo desde el 2010, en ocasión de su

primer aniversario. En el tiempo, he conocido a varios de los acusados y a sus familiares. A lo largo de los dos años del juicio, he presenciado más de una decena de audiencias. Convencida del rol fundamental que una mirada antropológica pueda aportar en casos de conflictos interculturales, he buscado construir relaciones de diálogo con los acusados, sus familias y también con los abogados implicados en el caso. El conjunto de estas diferentes experiencias y miradas me ha llevado a reunir una serie de reflexiones, que serán desarrolladas a lo largo de las próximas páginas, en la esperanza de poder aportar en un debate actualmente fundamental y emblemático dentro de la sociedad peruana, es decir ¿cómo desarrollar una verdadera “justicia intercultural”?

1. Un resumen del «Baguazo»

La relación entre el Estado peruano y los pueblos indígenas amazónicos siempre fue una historia marcada por un trato de marginación y colonización. El conflicto amazónico del Baguazo se inscribe al interior de esta historia. Específicamente, esta confrontación surge con la reforma del gobierno aprista destinada a adaptar el marco legal peruano al Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, a través de decretos legislativos (DL) promulgados en el 2008 (Romio, 2013; Hoetmer, 2009; Montoya, 2009).

Entre el 2008 y 2009 se manifestaron dos grandes momentos de expresión de la discrepancia de parte de los grupos amazónicos contra las posiciones neoliberales y extractivistas del Gobierno, es decir, los llamados Paros Amazónicos. El primer Paro Amazónico Nacional, que llegó a una participación masiva en muchos puntos neurálgicos de la Amazonía, se desarrolló en agosto del 2008. Luego de un par de semanas de huelga y bloqueo de las principales arterias económicas que conectan la Amazonía con el resto del país, el gobierno aceptó tratar con los manifestantes, es decir los representantes indígenas de la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), asociación de pueblos

amazónicos a nivel nacional. Lamentablemente, la falta de voluntad política por parte del gobierno en atender los acuerdos tomados en los meses sucesivos, desencadenó una nueva ola de protesta y huelgas desde los primeros meses del 2009.

En ese contexto, el 09 de abril de 2009 se convocó al Segundo Paro Amazónico. Desde un comienzo, cierto número de comunidades awajún y wampís de Amazonas, Cajamarca, Loreto y San Martín autoorganizadas en Comités de Defensa apoyaron la manifestación y empezaron a ocupar, como puntos principales de confluencia, las estaciones de bombeo N° 5 y N° 6 del Oleoducto Norperuano de Petroperú, tanto en la provincia de Imaza como en Saramiriza (región Amazonas y región Loreto). A partir del mes de mayo, frente a la secuencia de mesas de diálogo infructuosas entre representantes de AIDSESP y del Gobierno, una nueva ola de manifestantes awajún y wampís llegaron a Bagua para apoyar el paro, yendo a ocupar los puntos del puente Corral Quemado y la carretera Fernando Belaunde Terry a la altura del km.100, llamado «Curva del Diablo». Desde su inicio, la estrategia de movilización fue declaradamente pacífica, tanto que durante esa estadía en las inmediaciones de la Estación N° 6 (distrito de Imaza) los nativos firmaron con las autoridades policiales y el personal de la empresa al menos tres actas de acuerdos destinados a evitar incidentes y mutuas provocaciones (Menacés & Gómez, 2010 & 2013).

Contrariamente a todas las expectativas, las mesas de diálogo entre representantes indígenas y del gobierno no lograron llegar a un acuerdo, y luego de cincuenta y siete días de huelga, se mantenía el bloqueo en las principales rutas de la provincia de Condorcanqui, en la región Amazonas. Los diferentes intentos de convocar a una mesa de diálogo entre el Gobierno peruano y líderes indígenas a nivel nacional resultaron inútiles y frustrantes. El 4 de junio se suspendió el último debate programado⁶⁵. Durante esa noche, los líderes del Comité de Defensa negociaron una tregua con el jefe de la policía de la región Amazonas, con la que

65 FIDH , 2009, p. 25; Informe Minoría, 2010, p. 59.

se comprometían a retirarse pacíficamente antes de las 10 a.m. del día siguiente. Desgraciadamente, los altos funcionarios del Ministerio de la Defensa en Lima ya habían tomado otra decisión y habían dado órdenes para impartir una lección de autoridad.

El 5 de junio de 2009, los manifestantes presentes en las alturas de la carretera Fernando Belaunde, en la provincia de la ciudad de Bagua, fueron atacados por sorpresa por parte de la policía (Menacés & Gómez, 2010, p. 62). El operativo se desarrolló en dos fases programadas: en la madrugada, un contingente de la policía comenzó el ataque en el cerro ubicado detrás la Curva del Diablo, donde descansaba una parte de los manifestantes. Lejos de las expectativas de los policías, los quinientos indígenas armados únicamente con sus bastones fueron hábiles en desarmarlos y voltear la suerte del ataque. Los policías tuvieron que retirarse, dejando varios muertos y heridos de ambas partes, además de unos rehenes en manos de los indígenas, es decir, el mayor Felipe Bazán y el suboficial William Niebles, ambos de la policía. Mientras tanto, el cuerpo sin vida de un policía fue encontrado en un punto no identificado del camino. Hasta la fecha no tenemos ninguna noticia cierta sobre la suerte del mayor Bazán. En el cerro, producto del enfrentamiento, murieron once policías y cuatro indígenas (Informe de Minoría, 2010). A las 8 a.m. empezó el segundo ataque por parte de la policía. Esta vez fueron frontalmente atacados los miles de indígenas presentes en el tramo conocido como Curva del Diablo, en la carretera Fernando Belaunde Terry, donde estaban concentrados gran parte de los manifestantes. Los ataques se desarrollaron tanto a nivel terrestre como por vía aérea (Romio, 2013; FIDH, 2009, p. 25).

Gracias a las radios locales y nacionales, rápidamente en toda la región se difundió la noticia de los ataques de los policías y también de un número no preciso de muertos, datos equivocados en exceso. Entre los manifestantes de la provincia de Condorcanqui y Bagua se difundió la voz: “¡Nos quieren matar a todos!”⁶⁶. Como consecuencia de ese estado de

66 Fuente: conversaciones personales realizadas con awajún y wampís presentes en la Curva del Diablo, a lo largo del trabajo de campo entre el 2012 y el 2015.

tensión, empezaron varios tiroteos y actos vandálicos en las ciudades de Bagua Grande y Bagua en apoyo a los indígenas y llegaron a quemar la comisaría de Bagua. En la confusión general, la represión de la policía causó varios muertos y heridos graves, entre los cuales niños y civiles que no tenían ninguna relación con la manifestación fueron heridos.

La circulación de las informaciones de la radio y el rumor de los muertos entre los manifestantes causaron un efecto de cadena de histeria, pánico y rabia entre los indígenas presentes en la Estación 6 de Petroperú. Entre ellos, se alimentó rápidamente la idea de que el Estado los estaba atacando por la espalda con el plan de “acabar con todos”, poniendo así en peligro el “equilibrio de la relación de competencia entre fuerzas vitales” (Santos Granero y Barclay, 2010: 43). En represalia, los indígenas mataron a once de los treinta y ocho policías que tenían como rehenes en la Estación 6. Al final del día, las cifras oficiales dieron por muertos a treinta y cuatro peruanos, entre policías, nativos y colonos (FIDH, 2009, p.4).

2. La guerra a nivel mediático: un enfrentamiento de imágenes

El baño de sangre y violencia que se derramó en las provincias de Utcumbamba y Bagua el 5 de junio de 2009 dejó una sombra negra, no solamente dentro del palacio del Gobierno en Lima, sino en todo el país. Como primera consecuencia, se abrió una crisis al interior del Congreso, llevando rápidamente a la caída de todo el gabinete ministerial.

Unos meses después, José De Echave escribía: “Casi dos meses de movilización en la Selva peruana han evidenciado la incapacidad de un gobierno que no entiende –o no quiere entender_ la real dimensión de las demandas y el debate que proponen las comunidades.” (De Echave, en Hoetmer, 2009: 23).

Con el nuevo gabinete, se llega a un compromiso entre representantes indígenas, simpatizantes del movimiento indígena y políticos nacionales, de modo que el 19 de junio de 2009 el Gobierno nacional aprueba la

derogación del Decreto Legislativo N° 1090, que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y del Decreto Legislativo N° 1064, que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario, en acuerdo con los pedidos de los manifestantes. Se da así el término de un largo enfrentamiento que había empezado un año antes, en agosto del año 2008 (Pinto, en Hoetmer, 2009, p. 147). Asimismo, resultaría difícil reconocer una victoria indígena frente a las numerosas víctimas, heridos y encarcelados y el amplio número de órdenes de captura que siguieron al ataque del 5 de junio de 2009. La pregunta: “¿somos héroes, mártires o asesinos?” se elevó dramáticamente en las conciencias de los participantes y constituye una realidad de difícil evasión hoy en día en las provincias de Utcubamba, Bagua y Condorcanqui, es decir las más afectadas por la secuela de violencia y disturbios.

Como denuncia Marleni Canales: “Ninguna explicación puede borrar acciones de lesa humanidad cometidas por el gobierno de Alan García contra la población amazónica levantada en defensa de su territorio. Por más que se quiera culpar de ello a los nativos, el acto detonador surgió del seno mismo del Gobierno” (Canales Ruvio, 2009).

El estallido en Bagua permitió la visibilización nacional e internacional de un problema profundamente estructural de la política peruana: es decir, la visión que el Estado peruano tiene sobre las poblaciones amazónicas, de continuidad de una relación colonial y de sumisión. Igualmente, constituyó una prueba más de la política discriminatoria que el Gobierno nacional tiene sobre sus mismos ciudadanos, sus costumbres, sus capacidades de organización y resistencia.

A tal propósito, particularmente interesante es el trabajo publicado por Saldaña y Salazar (Saldaña y Salazar, 2018), quienes se enfocaron en analizar el lenguaje adoptado por los representantes del Gobierno en la prensa nacional sobre el conflicto, antes y después del «Baguazo». De esta forma, ellos pudieron mostrar qué tipo de imágenes habían sido manipuladas

por los medios masivos para describir las demandas políticas planteadas por los manifestantes, así como los eventos realizados el 5 de junio 2009 en Bagua, terminando por crear específicos imaginarios colectivos sobre el caso. Trabajar sobre la “criminalización de la protesta” significa cuestionar cuáles imágenes y qué tipo de lenguaje han sido adoptados cotidianamente por los medios masivos para legitimar el accionar represivo estatal (Zuñiga, 2015, p. 17). Citando a los autores: “Nos interesa mostrar cómo en estas declaraciones se expresan determinadas concepciones sobre los indígenas que participaron de las protestas al calificarlos como manipulables, peligrosos, salvajes y criminales” (Saldaña y Salazar, 2018).

En la construcción mediática del otro indígena en las noticias de dos diarios peruanos nacionales (El Comercio y La Republica), es posible reconocer el carácter colonial del discurso racista presente en la prensa escrita, expresado a través de una representación ambivalente y contradictoria: el indígena es salvaje, manipulable, irracional e ignorante, pero a su vez bien-intencionado (Arrunátegui, 2010: 435). Si bien esta representación ha evolucionado en su terminología y en el marco ideológico que le da sentido, sigue siendo parte de un discurso colonial en tanto que continúa signando una lógica avasallante y una racionalidad desvinculada de la realidad y la cultura indígenas (Espinosa, 2009), y es una perspectiva útil para mantener a los pueblos indígenas en una situación de subordinación. Para el gobierno aprista, “los indígenas son incapaces de pensar por sí mismos y de expresar sus propias ideas: son tan solo títeres manipulados por otros”, una idea que proyecta “la imagen de un indígena ignorante, resistente al cambio y al progreso, que quiere tercamente mantenerse en su ignorancia (...) una ignorancia que lleva a los indígenas a cometer crímenes y actos violentos” (Espinosa, 2009, p. 139).

Estas consideraciones son útiles para considerar el tipo de panorama político y social nacional que se creó alrededor del caso «Baguazo» en los días, meses y años sucesivos al enfrentamiento, así como el clima sociopolítico presente en ocasión del inicio del juicio oral del 2014.

En efecto, la prensa escrita (tanto local como nacional) jugó un papel clave en la construcción de una percepción particular de los conflictos socioambientales recientes en la opinión pública.

En el caso del Baguazo, podemos observar cómo la prensa nacional no ha podido ofrecer mejor interpretación del caso que caracterizando a los manifestantes a partir de dos imágenes estereotipadas de matriz colonial: la del “bárbaro canibal, reductor de cabeza” y la de los “buenos salvajes, mansos y fácilmente manipulables” (Espinosa, 2009). Tal como Saldaña y Salazar buscan evidenciar, la construcción de una Otridad y de un distanciamiento entre un Nosotros y un Otros es una técnica discursiva particularmente eficaz en ámbitos políticos, dirigida a justificar prácticas o formas de actuación específicas. De esa forma, las decisiones políticas asumidas son advertidas como prácticas “necesarias” en el manejo de dicha distancia, en “defensa” del sentimiento de unidad del “nosotros” y de represión, control o contención del “otro”. Si el espacio amazónico es históricamente advertido como lugar de “frontera” respecto al mundo civilizado (Santos Granero, 2014, p.83), adoptar ciertas imágenes de matriz colonial hacia sus habitantes permite reforzar sentimientos negativos hacia la “otredad indígena”, de consentimiento hacia la actitud autoritaria del Estado y, finalmente, de necesidad de una institución militar que cumpla un rol “defensivo” hacia supuestos peligros de agresión o “contaminación”.

Posteriormente al conflicto, distintos son los discursos propuestos por el propio Presidente de la República, la Ministra del Interior y otros políticos del partido de gobierno que incidieron en insultos a dirigentes, personas indígenas y colaboradores. En su apoyo, podemos ver que la prensa hace un largo uso de las imágenes de los policías muertos por manos indígenas y, sobretudo, a partir de diciembre de 2009, se vuelve viral la divulgación de la imagen fotográfica de la “captura del mayor Bazán” por unos manifestantes⁶⁷. En medio del debate sobre la desaparición del

67 Ver : <https://elcomercio.pe/peru/amazonas/baguazo-son-5-anos-esperando-mayor-pnp-felipe-bazan-325335>; <https://elcomercio.pe/peru/baguazo-desaparicion-mayor-bazan-otros-2-procesos-262540>.

mayor Bazán desde el conflicto del 5 de junio de 2009, y su probable suerte, la circulación de la foto que muestra a unos indígenas con cara pintada y lanzas llevar al mayor en un visible estado de sufrimiento, se vuelve rápidamente en la más representativa del Baguazo, es particularmente impactante e invita a la opinión pública a asociar a los manifestantes con la imagen de los caníbales. Una vez más, tanto a nivel escrito como, sobre todo, visual, la sociedad nacional vuelve a la fácil asociación de los indígenas cómo “brutos”, “salvajes”, sinónimo del atávico miedo hacia la otredad representada por los indígenas en la selva (Espinosa, 2009). Este efecto, a su vez, termina por oscurecer todas las referencias a las demandas de carácter político que los manifestantes buscaban sustentar. En estos juegos de perspectiva, podemos, por lo tanto, observar cómo de “ciudadanos ociosos y hostiles al progreso”, los manifestantes se convierten rápidamente en “salvajes” e individuos “manipulados por partidos políticos opuestos”. Juego que la prensa se presta fácilmente a secundar y ampliar, en vez de cuestionar este género de percepciones.

En conclusión, podemos considerar el sutil papel jugado por los medios de comunicación en la transmisión de estereotipos específicos sobre los manifestantes, convertido luego en una desaprobación de sus demandas políticas, así como en una directa o indirecta aprobación de la posición represiva del gobierno (Espinosa, 2009; Saldaña y Salazar, 2018). Todos estos elementos terminaron por tener un peso no indiferente en la formulación del sustento de la acusación de la Fiscalía de Bagua, y determinarán el clima del Juicio a la Curva del Diablo.

3. El Juicio de la Curva del Diablo y sus caminos

En los meses y años siguientes, numerosos fueron los escritos e informes que reconstruyeron los acontecimientos⁶⁸. A raíz de las denuncias

68 Recordamos la elaboración de siete informes con versiones contrapuestas: uno por parte la Defensoría del Pueblo, y seis dentro del Congreso: dos en el Ejecutivo y cuatro informes por el Congreso (Cavero, 2011, p. 5-12) . Al lado, existen también otros tres informes: de la ONU, del FIDH y de APRODEH (Cavero, 2011, p. 13).

efectuadas por los afectados, se abrieron cinco diferentes juicios sobre el caso. Entre estos, hasta la fecha solo el denominado Juicio a la Curva del Diablo llegó a su conclusión, en septiembre 2016⁶⁹. Se trataba del caso más emblemático y complejo, por el número de personas acusadas (52) y por el tipo de acusaciones que los fiscales movían, que por las dificultades en términos de interculturalidad (Urteaga en CNDDHH, 2017, p. 43)⁷⁰. En tal propósito, es importante mencionar que se movía contra diferentes líderes indígenas la acusación de “autoría mediata”, es decir una instancia creada por el sistema de justicia internacional afin de poder juzgar a los grandes dictadores militares del siglo XX: podemos fácilmente recordar que fue la misma que permitió la condena judicial de Alberto Fujimori. En ese sentido, aparece claro como la posición ocupada por el Estado, desde un comienzo, fue la de suponer la presencia en la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESEP) de un sistema organizativo, posiblemente terrorista, dotado de una compleja estructura jerárquica, donde en su cabeza, figuras como las de Alberto Pizango (presidente de AIDSESEP en aquel entonces), u otros líderes indígenas de nivel local y regional, hubieran jugado un rol similar a los jefes militares dentro de un sistema generalizado de dictadura militar. En otros casos también, la formas de actuar del sistema de justicia ordinario (por ejemplo, en los puntos de acusación a Alberto Pizango y a la lideresa yanesha Teresita Antazu) mostraron claramente las referencias a un sistema de organización terrorista, de modelo similar a lo desarrollado por Sendero Luminoso en los años 80. Nada más lejos de las formas participativas y democráticas presentes dentro de AIDSESEP, así como de las dinámicas relacionales presentes entre líderes locales, regionales y nacionales. Mirando rápidamente la historia de vida de esta organización (Romio, 2010), vemos que se trata de un conjunto de organizaciones indígenas de nivel local y regional que a partir de 1982 se reunieron en Lima bajo la cúpula de AIDSESEP, sin una clara

69 Recordamos que en abril 2018 se abrió el segundo de los Juicios implicados en el «Baguazo», llamado «Juicio a la Estación 6». En este juicio se están condenando 22 personas acusadas de ser responsable de la matanza de los doce policías rehenes en ese mismo 5 de junio 2009.

70 ver: <http://www.servindi.org/actualidad/106183>.

dirección política, más bien motivadas en apoyar jurídicamente el sistema de titulación de tierras a favor de las nacientes comunidades nativas. Su fuerte relación con ONG extranjeras y nacionales, además de números activistas y profesionales en diferentes disciplinas (entre los cuales, una parte importante de antropólogos), y las históricas relaciones con instituciones religiosas y otros organismos financiadoras, les ha permitido asumir un papel clave en la construcción de una visibilidad pública y mediática de los indígenas amazónicos, tanto dentro de la sociedad peruana y fuera de esta (Romio, 2010; Greene, 2006). Mientras que, en sus inicios, AIDSESEP funcionó como un brazo externo del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), a partir de los años 90 y sobre todo desde el 2004, su rol público se ha dirigido a apoyar las manifestaciones locales y regionales en los distintos distritos amazónicos, que pedían una mayor atención institucional y gubernamental hacia las necesidades primarias de las poblaciones nativas.

El complejo periplo de la historia de vida de esta organización, que navega entre clamorosos momentos de éxitos económicos y políticos, con largos periodos de crisis, fragmentación interna e invisibilidad social (Chirif, 2013), termina para mostrar claramente una realidad sui generis, es decir un espacio en constante negociación entre las aspiraciones de poder de unos líderes indígenas particularmente brillantes y carismáticos, los proyectos implementados por ONG u otras instituciones ambientalistas y pro derechos indígenas, y finalmente, unos cuantos activistas guiados por una fuerte motivación de rescate de los grupos más excluidos y marginalizados por la sociedad civil y el gobierno nacional.

Volviendo nuestra atención a la Sala Penal de Bagua, recordamos que en el juicio de la Curva del Diablo se acusó a 53 personas –entre awajún, wampís y mestizos– de ser responsables de la muerte de 12 policías y 18 heridos graves. Sobre ocho personas recaían las acusaciones de todos los delitos: entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos, motín, disturbios, tenencia ilegal de armas, arrebato de armamento de uso oficial, lesiones graves y homicidio. El juicio se abrió el 24 de abril

de 2014, es decir con largo retraso frente a los acontecimientos, y casi ninguna atención mediática de alcance nacional⁷¹. El proceso judicial se iniciaba tras un conflicto de casi un año entre la Corte Penal de Bagua y la Corte Suprema de Lima. Ninguna de las dos quería atender un caso tan complejo y cargado de responsabilidades sociopolíticas como ese. Las expectativas generales de la sociedad civil eran que este juicio llevase la tarea de “decir la verdad” sobre los responsables de los muertos en la curva del Diablo.

Mientras se iban desarrollando las primeras audiencias, se hizo evidente que la Corte Penal de Bagua estaba enfrentando un desafío más grande que sus capacidades profesionales⁷². No se trataba de una problemática local sino, más bien, del reflejo de un fallo estructural del sistema judicial peruano; es decir, la nula preparación del Perú en el manejo de un proceso judicial donde la interculturalidad era un elemento para comprender el conflicto – y sus soluciones. ¿Qué significa enfrentar a otro mundo cultural? ¿Cómo desarrollar un concepto de justicia y orden entre sociedades tan distintas?

Para la Corte Penal ahí presente, que todos vienen de Chachapoyas, no existen otros mundos culturales. Para ellos, solamente se está tratando de enfrentarse a unos ladrones más, o unos homicidas más, que se disfraza de indígena. A lo peor, son terroristas. (Conversación personal con Miguel Jugo, abogado de la CNDDHH)

Desde la primera audiencia, el tema de la interculturalidad se estableció como la punta de diamante de todo el juicio, poniendo en vista las fragilidades de la relación entre el Estado peruano y la sociedad amazónica. Podríamos decir: el juicio terminó por ser la metáfora del país que había

71 Ver: <https://lamula.pe/2014/05/15/cinco-anos-despues-del-baguazo-reportaje-del-dia-rio-la-republica/territorioaguayvida/>.

72 Ver: <http://www.servindi.org/actualidad/106945#comment-148641>

generado el Baguazo. Vamos ahora a considerar algunos de los asuntos más difíciles de esta relación.

3.1 El tema del racismo

¿Qué significa asumir un trato racista hacia el otro? Significa asumir una actitud de desprecio de sus usos y costumbres de forma directa o indirecta, como, por ejemplo, una visión generalizadora del “ser indígena” como sujeto “ajeno, salvaje, inferior, violento o agresivo, que vive al margen de la modernidad y de la sociedad civil, en un estado no racional”. En esto, hay que añadir también el esfuerzo constante de los policías, en los días del enfrentamiento, como de la Corte Penal, en identificar a los indígenas como personas caracterizadas por precisos estereotipos estéticos o rasgos físicos. De ahí las dificultades de la Corte Penal de Bagua en identificar a sus acusados en el público presente en las audiencias, donde todos tenían rasgos físicos similares e indumentos del mismo estilo, es decir, occidental. Por esa razón, recordamos cuando, en la primera audiencia, el presidente de la Corte confundió al congresista Eduardo Nayap, de origen awajún, con el detenido Feliciano Cahuasa. Los dos estaban sentados al lado del otro, pero el congresista llevaba la corona de plumas, símbolo de poder entre los awajún, mientras que el detenido estaba con una camiseta con colores militares (hay que recordar que Cahuasa es un exreservista del Ejército peruano, y raramente lleva indumentos tradicionales awajún). En esa ocasión, el juez Zababurú llamó la atención a los policías pidiendo que ellos pusieran las esposas al detenido, pero ellos pasaron a ponerlas en las muñecas del congresista. De inmediato, este salió corriendo de la sala, espantado, en medio de la hilaridad general.

Otro momento emblemático fue cuando los abogados pidieron la presencia de unos intérpretes para los acusados nativos. Y el juez se sorprendió y preguntó a la Sala: “*Si acaso alguien de usted no entiende el castellano, suba la mano*”. Entre los acusados había varios que no lo entendían bien. Igualmente, se trataba de una acción que hubiera puesto en una condición de inferioridad a los presentes, frente a la

Corte Penal y los abogados. De inmediato, más de la mitad de los presentes en la sala levantaron la mano y el juez se quedó sorprendido. De todas maneras, este último habría tenido que considerar que manejar un cierto conocimiento del idioma castellano en los intercambios cotidianos no significa poder acceder a la complejidad de un lenguaje jurídico.

Otro momento emblemático, esta vez en referencia a la relación entre indígenas y mestizos, y a la supuesta “diferenciación racial” entre ellos, surgió en ocasión de la segunda audiencia. En esta ocasión, uno de los jueces interrogó a un acusado, mestizo originario de Cajamarca, preguntándole:

-“¿Acaso usted no se acuerda si habían por ahí (en el momento de la captura) personas con rasgos típicamente indígenas?”. -Y el acusado contestó tímidamente:
-“No lo sé... nunca vi un indígena antes. Es que se visten como nosotros...”.

Una vez más, en un contexto oficial, la Corte Penal invitaba a los acusados a reconocer y marcar diferencias de rasgos físicos entre los mestizos y los indígenas, haciendo referencia a un supuesto imaginario común que identifica a estos últimos como seres “diferentes”. Particularmente interesante, en este sentido, es la respuesta del acusado, quien se defiende reconociendo que, en su experiencia vivencial, no encontraba diferencias físicas en los indígenas respecto a los demás ciudadanos, ni tampoco eran fácilmente “identificables” debido a su nivel de integración con el resto de la sociedad civil, tanto en las costumbres como en la indumentaria.

Un caso más. En el reconocimiento de los acusados, uno era originario de Piura. Y le preguntaron qué hacía ese día, y él contestó que estaba en la zona por razones de comercio.

– “¿Y por qué estaba entre la lista de los acusados?

– *La policía me tomó preso porque decían que tenía cara de indígena. Pero yo insistía que soy originario de Piura. Soy piurano*” –respondió.

Estos y muchos más casos marcan la exigencia de reflexionar sobre el racismo que radica dentro de las instituciones y la urgencia de repensar el lenguaje mismo entre el Estado y los pueblos nativos (Ardito, en CNDDHH, 2017, p. 22). En todos estos episodios, podemos ver, además de un lenguaje no neutral en la forma de dirigirse a los indígenas, una explícita intención de la Corte Penal de Bagua de considerar a los indígenas culpables, algo propio de su ser indígenas, aspecto que sería evidencia de un estado de retraso cultural, incivildad y barbarie respecto al resto de la sociedad; y, una vez más, el desconocimiento de ellos como actores sociales y políticos a diferencia de los mestizos, que tienen una agenda política y reclamos puntuales al Gobierno, independientemente de su contexto de origen. En la confrontación con el testimonio de los mestizos implicados en el caso, lo que emerge es una neta discrepancia entre los imaginarios de “indígena” que impregnan la visión del Otro de la Corte Penal y la realidad vivencial que los testigos proponen. Mientras que los jueces están buscando pruebas explícitas de una supuesta alteridad cultural, donde los indígenas actuarían como salvajes y rebeldes, manipulados por supuestos grupos de terroristas armados, los relatos reunidos a lo largo de los interrogatorios describían un contexto profundamente distinto y mucho más “normalizado”. Los mestizos describían los momentos de socialización con los nativos como dinámicas cotidianas entre pares y mostraban puntualmente la inexistencia de algún sistema de organización de matriz terrorista o de guerrilla antiestatal de grande o mediano nivel.

3. 2 El tema del lenguaje jurídico

Desde un comienzo, la comunicación entre la Corte Penal y los acusados se enfocó en un punto importante: la falta de intérpretes. Una vez encontrados dos, uno awajún (Isaac Paz) y una wampís (Isabel Ananco), el debate se centró en la falta de preparación profesional de estos nativos para traducir correctamente los términos propios del lenguaje jurídico en su mismo idioma⁷³. Mientras yo estaba sentada en el público, podía escuchar

73 Ver: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/06/140605_peru_baguazo_interprete_en

los comentarios de muchos que se quejaban de la mala traducción de los dos. Era bastante usual escuchar este tipo de comentarios entre los awajún ahí presentes: “No entiendo nada. Mejor ni traduzcan, que no se entiende lo que dicen”.

La situación resultó bastante clara cuando el intérprete awajún, en medio de la traducción de las acusaciones del fiscal, preguntó: “*¿Qué significa homicidio calificado?*”. En toda la sala cayó un silencio incómodo y vergonzoso. El juez Zabarburú mismo se encontró desprevenido para contestar rápidamente a este género de pregunta e invitó al fiscal a responder. A su vez, este, visiblemente nervioso, dijo: “*Bueno, que los indígenas han matado a todos los policías*”, lo que generó como respuesta un evidente nerviosismo en toda la sala debido a que, contrariamente a responder a la pregunta original, el fiscal se había apresurado a expresar lo que era el contenido de una acusación generalizada.

Esta pequeña situación develaba la base de un dilema más grande, que subyacía en la base de todo el proceso. Se volvió así evidente la dificultad o quizás la imposibilidad de encontrar una traducción de términos como “justicia”, “jefe”, “homicida” en lenguas awajún y wampís, que re-envían a conceptos clave de la justicia occidental.

El nivel de mal entendimiento entre la Corte Penal y los acusados llegó al punto que las respuestas en los interrogatorios no consideraban el contenido de las preguntas iniciales. Frente a este dilema, el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura se apresuró a realizar un curso acelerado de preparación para los dos intérpretes. En un par de días de taller, les entregó un pequeño vocabulario con los términos respectivos y les dio unas clases de explicación sobre los conceptos básicos del derecho y las modalidades del proceso en el sistema de justicia occidental. ¿Acaso estas atenciones eran suficientes para colmar un vacío tan grande?

Más allá de la buena voluntad de los intérpretes, muy pronto ellos mismos se dieron cuenta de que no era posible llegar a una traducción literal de los términos jurídicos en lengua awajún y wampís, pues no existía, en la base, una correspondencia entre los conceptos manejados por los dos mundos culturales. Si bien es cierto que la historia de contactos entre el mundo indígena y sociedad civil permite que haya un mutuo entendimiento sobre el significado propio de ciertos delitos (Priest, 2003), existe una problemática de fondo en el sentido mismo de muchas palabras y la carga moral que ellas llevan consigo, en el momento de transposición de un idioma al otro; además, de las diferentes formas de tratar un mismo delito entre el sistema de justicia ordinario y el practicado al interior de las comunidades. Por ejemplo, en el sistema de justicia practicado entre comunidades awajún, la pena más grave, en caso de homicidio, robo, brujería o adulterio, considera el encierro en un calabozo por un tiempo máximo de tres meses, o la expulsión de la comunidad misma (García Hierro, 2012, p. 66).

En la búsqueda de una dinámica distinta de diálogo y negociación entre las dos partes de la sociedad, es decir la sociedad civil y las indígenas (awajún y wampís, en este caso), un punto importante sería esclarecer cuáles son las expectativas en juego de ambos lados en el espacio del Juicio y qué concepto de justicia ahí se manejaba. ¿Cuáles son, por ejemplo, los significados que estos términos remiten en las perspectivas awajún y wampís?

Por poner un ejemplo, el hombre que mata a otro, al contrario de ser un “homicida”, término cargado de un valor moral altamente negativo y sujeto a sanción penal, en awajún corresponde a “*kakajam*”, es decir, el hombre valiente que gracias “*al poder de la visión ha podido matar a su adversario*”. Igualmente, el concepto de “*justicia*”, en awajún correspondería a la expresión “*chiccham épagkeami*”, es decir, “*hemos venido a solucionar el problema*”, y refiere a la asamblea donde el apu escucha los testimonios de los involucrados y determina de qué forma los dos puedan volver a “*quedar a la par*”.

Como me dijo una vez un abogado: *“No son solamente los indígenas los que tienen que aprender a manejar el lenguaje jurídico, sino también los jueces y todo el sistema de justicia tiene que hacer el esfuerzo para entender la cosmovisión indígena”* (conversación personal con el abogado Wilfredo Ardito Vega).

Estamos hablando de la incapacidad del sistema judicial de no proponer alternativas a una lógica limeño centralista, a través de la cual se impone la visión de orden y justicia adoptada por el Estado sobre la perspectiva local, sin un diálogo a la par entre los interlocutores. En este juego de desencuentros y de dinámicas de poder, el espacio de expresión de los indígenas se convierte en la reproducción fiel de las expectativas del sistema judicial, asumiendo un rol que pasa de la categoría de “buen salvaje” a la de “bárbaro indígena”, hasta que la Corte Penal no haga el esfuerzo de poner en discusión estas dos categorías y preguntarse: ¿qué significa, hoy en día, ser indígena en la sociedad peruana? ¿Qué tipo de justicia y sanción se pueden establecer frente a este específico conflicto? Es difícil imaginar cualquier tipo de cambio estructural.

Construir un espacio de justicia intercultural significaría, en primer lugar, encontrar una forma por la cual los indígenas mismos se sientan partícipes de ese espacio, que compartan una lógica de justicia en la base, y que vean en ese lugar la forma legítima para encontrar un entendimiento entre las partes y una forma de re-ordenamiento del sistema social. De otra forma, ellos podrían interpretar el espacio del Juicio, así como la sentencia, como una ulterior forma de marginalización, humillación y sujeción social, o, en términos más claros: un ulterior espacio de confrontación y violencia. De ser así, el contexto del juicio penal, en lugar de abrir las puertas hacia un nuevo clima de entendimiento y consolidación social, se transformaría en el espacio propicio para la generación de nuevos rencores y futuras sublevaciones colectivas o expresiones de violencia.

3.3 El concepto de JUSTICIA y su problemática en un debate intercultural

¿Cómo interpretan los indígenas el espacio del juicio penal? Es decir, ¿cuáles eran las expectativas en juego entre los indígenas presentes en la Sala Penal en su encuentro con la Corte Penal de Bagua?

Desde las primeras audiencias, el alto número de presentes dejó claro que los acusados venían acompañados por un buen número de indígenas de la zona urbana de Bagua y de sus alrededores, quienes se sentían en la obligación de participar y asistir en silencio a largas horas de interrogatorios. Algunos entre ellos eran personas para mí ya conocidas, mientras que otros se revelaron como nuevas amistades. En la mayoría de los casos se trataba de hombres awajún mayores que practicaban un castellano rudimentario y difícilmente podían seguir el debate institucional entre la Corte y los acusados sin la mediación de los intérpretes. ¿Por qué estaban ahí? En muchos casos no se trataba de familiares cercanos a los acusados, siendo que estos últimos venían de comunidades muy alejadas de la provincia de Condorcanqui. Tampoco podemos interpretar este fenómeno como un simple gesto de solidaridad entre generaciones distintas. Los intereses y la aptitud de los presentes pronto me dejaron entender que su presencia ahí respondía a una voluntad específica: “*Estamos aprendiendo mucho, señorita*”, como me comentó el amigo Roman Shaján (conversación personal con Roman Shaján, Bagua, 21.05.2014).

Efectivamente, la experiencia en la Sala Mixta de Bagua respondía a diferentes expectativas a la vez. De un lado, correspondía a una oportunidad para muchos awajún de asistir al desarrollo de un juicio penal contra sus compañeros, experiencia única en la que podían aprender cómo se desarrollaba una forma de justicia distinta a la presente en las comunidades. En segundo lugar, esta era la ocasión, en su opinión, para confrontarse con una representación del Gobierno culpable de haber enviado a unos policías a atacar a los manifestantes por la espalda. En otras palabras, los indígenas buscaban una cara, una figura que pudiese

dar la cara a ese “Estado” que correspondía al otro gran protagonista del enfrentamiento. Recuerdo que una noche luego de las primeras audiencias, me quedé por un par de horas conversando con un líder awajún en la plaza de Bagua, donde discutimos largamente sobre el concepto de justicia entre los awajún y las formas en cómo se desarrolla el sistema de justicia dentro de las comunidades. En esa circunstancia, he descubierto que existía entre los awajún un preciso interés sobre el concepto de “justicia” y un largo debate sobre cuál fuese la forma más adecuada, caso por caso, por volver a restablecer un cierto “orden social”, sobre todo luego de una matanza o un enfrentamiento doloroso, como el caso del «Baguazo». Es más, preguntarse sobre “cómo solucionar” el drama abierto en ocasión del Baguazo, correspondía a una preocupación extremadamente presente entre los awajún y wampís mismos.

Como escribía hace unos años Óscar Espinosa, “podemos notar entre los awajún un preciso interés por entender la lógica de desenvolvimiento del sistema de justicia ordinario, y a ponerlo en comunicación con el propio” (Espinosa, 2013, p. 17). En ese sentido, podemos notar el gran número de awajún que en los últimos años se han puesto a estudiar Derecho en la Universidad. En ese sentido, marca la atención el caso de Gil Inoach, líder awajún de larga trayectoria política, ex presidente de AIDSESP y de CORPI-SL, que desde el 2011, a raíz de los enfrentamientos del Baguazo, ha tomado la decisión de inscribirse en la Universidad y estudiar Derecho. Justamente, su interés es lograr reunir las dos formas de justicia, tanto la ordinaria como la tradicional awajún. En su opinión, es necesario establecer un diálogo entre las dos, así como encontrar y dar una punición ejemplar a los responsables de la matanza de los policías (conversación personal con Gil Inoach, Lima, 15.04.2018). En su perspectiva, no hay que confundir el deseo de justicia social y de rescate que los indígenas perciben hacia los hostigamientos históricamente recibidos en temas de derechos territoriales con las acciones descontroladas de unos cuantos. Según esta lógica, Gil Inoach propone repensar las relaciones entre el derecho

penal de la justicia ordinaria y la lógica de la justicia tradicional, al fin de encontrar una dinámica común.

Esta posición nos abre la puerta a la discusión actualmente presente entre los awajún mismos sobre cuál sea la forma de justicia más adecuada para resolver ciertos casos de violencia colectiva, y ellos mismos estén preocupados en cómo “mantener” y “guardar” un cierto tipo de “orden social”.

Lejos de ser indígenas fuera de la sociedad civil, encontramos aquí ejemplos de awajún interesados en reflexionar y tender puentes de discusión sobre cómo construir y mantener un cierto “orden social” dentro de la sociedad indígena, y sobre todo en sus relaciones con el resto de la sociedad civil.

Construir un diálogo entre las dos partes de la sociedad significa en primer lugar hacerse una serie de preguntas sobre cuál es la forma de sentir y percibir la realidad por parte de los indígenas. Tal como hemos precedentemente visto, es interesante observar cómo en awajún y wampís la traducción del concepto de “justicia” o de “juicio”, *chiccham épagkeamu*, van en el mismo sentido de “encontrar una solución”, “que ambas partes queden a la par”.

El sistema de justicia awajún se encuentra, por lo tanto, ligado con la acción de reunirse, el apu de la comunidad y las dos familias involucradas, para encontrar una solución entre ambas. El tema es entender “por qué” lo han hecho, a fin de que no vuelva a repetirse la misma acción.

Este aspecto es interesante dentro del contexto del Juicio a la Curva del Diablo porque, como me dijeron muchos awajún presentes en las audiencias, les pareció extraño que los jueces estuvieran buscando “quién había sido el responsable de la matanza”. Lo que ellos querían relatar en las audiencias era por qué habían bajado a bloquear la carretera y no la descripción de cómo o quién lo había hecho.

Escuchando las declaraciones que los acusados venían ofreciendo a lo largo de las audiencias, podemos entender también el porqué de sus acciones y cuáles eran, además, las expectativas en este espacio de interrelación con la Corte Penal. Vemos un interés específico en remarcar sus problemas ligados a la propiedad de tierras, a la falta de diálogo con las instituciones gubernamentales, los fuertes sentimientos de decepción por el olvido de un Estado demasiado lejano e indiferente frente a las promesas anteriormente hechas a los “excombatientes del Cenepa” y, finalmente, el sentimiento de vulnerabilidad frente a los policías que los atacaron de sorpresa, sin reconocerlos como ciudadanos, como pares -en tanto que exreservistas- ni menos como personas.

En el año 2014, el abogado Roger Merino Acuña publicó un artículo sobre el problema de los conflictos socioambientales en Perú y la política de gobernanza del territorio, donde dedicaba una atención particular al tema del Baguazo (Merino, 2014). En este escrito, Merino presentaba un análisis que consideraba una perspectiva histórica de las relaciones conflictivas y de poder entre las instituciones gubernamentales peruanas y la población indígena de la región Amazonas. A través de tres perspectivas históricas distintas, es decir un enfoque histórico de largo plazo (desde la época colonial), uno de mediano plazo (a lo largo del siglo XX, y particularmente en relación con la herencia de las guerras con Ecuador y las tensiones generadas por el conflicto con la Minera Afrodita) y finalmente uno sobre los años más recientes (el trato desgarrador que el presidente García había tenido hacia los opositores de su política neoliberal y sus cambios legislativos, considerándolos “ciudadanos de segunda categoría”⁷⁴), el autor podía demostrar que el desencadenamiento de violencia del 5 de junio 2009 era el resultado de un conflicto latente de larga data, motivado por una continuidad en la perspectiva colonial de sumisión y racismo que el Estado peruano mantenía hacia estas realidades de provincia. En este sentido, él sugería una mayor atención hasta este tipo de realidad, y un re-pensamiento

74 Referimento a los artículos perro del hortelano.

de las formas de relación, el lenguaje y las políticas dirigidas hacia los grupos indígenas si realmente se quería buscar una solución a este tipo de conflicto (Merino, 2014: 91). Un año más tarde, en abril de 2015, la antropóloga Frederica Barclay, especialista en tema de conflictos amazónicos peruanos y co-autora del informe “Crónica de un engaño” (Odecofroc, 2009), acudía al llamado de los abogados del Instituto de Defensa Legal -ONG encargada de la defensa de algunos de los indígenas acusados en el Juicio a la Curva del Diablo- para presentar un Informe Pericial Antropológico para la Corte Penal de Bagua (Barclay, 2015). Se trataba de un evento único: era la primera vez que una corte penal en contextos amazónicos aceptaba la colaboración de un texto antropológico como herramienta para la reconstrucción de los hechos. En este Informe, Barclay describía las relaciones de violencia y opresión que los indígenas de la actual región de Amazonas habían vivido desde la época colonial con los conquistadores y, sucesivamente, con los comerciantes peruanos y los colonos, y sus formas de lucha para la defensa del territorio a lo largo del último siglo. En otras palabras, la antropóloga adoptaba una perspectiva histórica, y particularmente de una historia de violencia, para describir a estos pueblos y su relación con la sociedad externa. En la lectura de la sentencia del Juicio, el texto de Barclay aparece como una herramienta fundamental en la reconstrucción de los hechos y, sobre todo, en el esfuerzo de entendimiento de la Corte Penal en la reconstrucción de las relaciones históricas de fuerza que han marcado a los grupos indígenas awajún y wampís con la sociedad externa. La integración de la perspectiva de Barclay en la relectura de los hechos, y en la descripción de las motivaciones que hubieran llevado a los indígenas a armar la movilización del 2009 y acampar durante dos meses en la Curva del Diablo, termina por darle un rol fundamental en la elaboración del texto de la sentencia final. Efectivamente, en esta podemos leer que los indígenas estaban en su derecho porque estaban dentro de sus territorios ancestrales (CNDDHH, 2017, p. 106). En última instancia, la adopción del Convenio 169 de la OIT sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas por parte de la Corte Penal de Bagua lleva, en consecuencia, a una visión

concluyente extraordinaria: es decir, la absolución de todos los puntos de acusación a los imputados.

En otras palabras, lo que parecía solamente una perspectiva ideal, según el artículo de Merino del 2014, se vuelve en una herramienta jurídica fundamental dos años después, en el 2016, a través la integración de una perspectiva de memoria histórica de largo y cercano plazo en la reconstrucción de las relaciones de fuerza y violencia de la región. Con esta sentencia, de incomparable y casi revolucionario valor jurídico, la historia del derecho peruano llega a tocar un hito. ¿Será este caso el punto de inflexión para una perspectiva distinta en el desarrollo de los casos judiciales peruanos respecto a los conflictos socio-ambientales? Lamentablemente, la apertura del segundo juicio penal sobre el caso del Baguazo, el Juicio a la Estación 6, y la lectura de la acusación fiscal, nos muestran que no⁷⁵.

En el texto de la sentencia final, encontramos que la Corte Penal de Bagua reconoce no tener a su disposición las evidencias necesarias para sentenciar a los imputados de los delitos por los cuales eran imputados. En la opinión de Gil Inoach, estas declaraciones mostraban como, en su etapa final, el Juicio Penal logró liberarse de cualquier tipo de influencia política que el caso hubiera podido llevar y elaborar una sentencia realmente interesada en buscar una “reconstrucción de la verdad” (conversación personal con Gil Inoach, Lima, 15.04.2018).

Contrariamente, desde el día siguiente de su pronunciamiento, la prensa nacional pasó a atacar la sentencia absolutoria, acusando a los jueces de ser promotores de un nuevo caso de impunidad⁷⁶. Con este tipo de acusaciones,

75 Ver : <https://revistaideele.com/ideele/content/baguazo-la-gota-que-rebalsó-el-vaso;>
[https://idecleradio.pe/lo-ultimo/caso-estacion-6-baguazo-idl-advierte-que-juicio-podria-tardar-tres-o-cuatro-anos-mas/.](https://idecleradio.pe/lo-ultimo/caso-estacion-6-baguazo-idl-advierte-que-juicio-podria-tardar-tres-o-cuatro-anos-mas/)

76 Ver: <https://larepublica.pe/politica/805732-perez-tello-absolucion-de-indigenas-en-caso-baguazo-no-significa-impunidad>

la prensa buscaba reactivar en la sociedad peruana el miedo y la memoria de las experiencias pasadas de una generalidad de malas prácticas de parte del sistema de justicia peruano, mientras que, en este caso, se estaba realizando justamente lo contrario. De esta forma, se cancelaba también el interés para el ciudadano medio de entender las motivaciones que habían llevado a la Corte de Bagua a anular las acusaciones de los imputados, así como de sus esfuerzos en reconocer la imposibilidad, en las condiciones actuales, de realizar una auténtica “justicia intercultural”, y, por lo tanto, una necesaria reelaboración de la investigación fiscal.

Este tipo de situaciones en las que la sociedad civil termina por asumir la posición propuesta por la prensa, y, por lo tanto, por desautorizar la voz del sistema de justicia ordinario, nos deja entender, una vez más, el rol político que aquella termina por jugar. En lugar de aclamar la sentencia absolutoria como una acción única y a la vanguardia en la historia del derecho peruano, la prensa terminaba por despreciarla, poniéndola al lado de situaciones comunes de mal manejo de la justicia.

¿Habrán, en esta situación, jugado un papel clave los usuales prejuicios hacia el mundo indígena, que los clasifican como “caníbales”, “salvajes” o “terroristas”? Una vez más, solo una perspectiva histórica de largo plazo nos permite entender la profundidad y el enraizamiento de ciertas relaciones de poder neocoloniales, marcadas por actitudes racistas y clasistas dentro de la sociedad peruana.

Y, volviendo al tema inicial, sin una real crítica de las dinámicas de poder de tipo colonial que embargan a la sociedad peruana, desde las posiciones de Gobierno, las prácticas del sistema de justicia, hasta llegar al lenguaje de la prensa común, es difícil prever un real proceso de cambio en el nivel de tolerancia y manejo de las tensiones sociales.

Conclusiones

El conjunto de estas declaraciones permiten así volver a mirar el Baguazo bajo una mirada distinta. Vemos que la sangrienta secuencia de enfrentamientos que se desarrollaron ese 5 de junio de 2009 no fue la puesta en escena de unas prácticas salvajes, sino la compleja respuesta a unos ataques policiales que rompieron violentamente con todos los acuerdos previos. Al interior de ese escenario, los policías enviados para enfrentar a los indígenas terminaron por ser víctimas de una acción militar mal coordinada y, después, de la ira de los indígenas que se sintieron traicionados y atacados por su mismo Estado. Hoy en día, diferentes partes de la sociedad awajún y wampís mismas se interrogan sobre cuáles formas de justicia son las más adecuadas para volver a un estado de “orden social”, lograr la consolidación de un nuevo estado de entendimiento entre la sociedad indígena afectada y las instituciones del Estado y, finalmente, elaborar las condiciones para que el pasado no vuelva a ocurrir.

Estas consideraciones obligan a preguntarnos si los instrumentos de la justicia ordinaria siguen siendo los más adecuados para entender las lógicas de un escenario tan complejo. ¿Las herramientas jurídicas ofrecidas por la política de criminalización de la protesta, es decir, la clasificación de los 54 acusados como “criminales” o “barbaros asesinos” son realmente las más idóneas?

A lo largo del juicio he podido observar que la sentencia emitida por la Corte Penal de Bagua marca un hito importante en la historia del derecho peruano y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y por diferentes razones, algunas de ellas puntos clave que involucran el aspecto intercultural. En primer lugar, la sentencia reconoce la vigencia de una Constitución pluralista en un país multicultural. Luego, replantea la problemática del ordenamiento territorial basándose en el Convenio 169 de la OIT, es decir, la defensa de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Por eso, la sentencia reconoce a los grupos Awajún y Wampís el derecho de bloqueo de una carretera como medida idónea y necesaria frente a la falta de diálogo de parte del Estado.

La sentencia plantea así, de forma novedosa, la necesidad de interpretar las normas jurídicas nacionales con una perspectiva intercultural. Esta propuesta se incorporó al proceso penal a través de la lengua y los peritajes antropológicos. Al asumir esta posición se marca el reconocimiento de un necesario replanteamiento de las relaciones entre la justicia ordinaria y las poblaciones indígenas, a partir de un diálogo consciente de las diversidades y dificultades que el concepto de “interculturalidad” implica.

Es cierto que no se trata de una sentencia jurídicamente “perfecta”, en cuanto deja abiertas la problemática de fondo. Es decir, “¿quiénes fueron los responsables de la muerte de los policías?” y también: “¿cómo sancionar a estos responsables?”. De otro lado, podríamos ver en este proceso la necesidad de repensar en términos de “lenguaje” y “perspectiva intercultural” la estructura misma de la relación entre justicia, pueblos indígenas y sociedad civil como la única forma de encontrar una conclusión pacífica a este tremendo enfrentamiento.

Referencias bibliográficas

Arrunátegui Matos, C., (2010). El racismo en la prensa escrita peruana. Un estudio de la representación del Otro amazónico desde el Análisis Crítico del Discurso. En *Discurso & Sociedad*, Vol. 4(3), pp. 428-470.

Barclay, F. (2015). *Informe pericial antropológico a la curva del diablo*.

Barclay, F. & ODECOFROC. (2009). *Crónica de un Engaño: Los intentos de enajenación del territorio fronterizo Awajún en la Cordillera del Cóndor a favor de la Minería*. Lima: IWGIA, Racimos de Ungurahui, ODECOFROC.

Canales Rubio, M. (2010). *En defensa propia*. Lima: Comunidad Andina.

Cavero, O. (2011). Después del Baguazo: Informes, diálogo y visiones del conflicto. En *Cuadernos de trabajo*, n. 13, Serie: Justicia y Conflicto, n. 1, Lima: PUCP (Ciencias Sociales).

Chirif, A., (2013). Auges y caídas de las organizaciones indígenas. En Varese, S. (2013). Varese, S., Apffel-Marglin, F. & Rumrill, R. (ed.). *Selva Vida: De la destrucción de la Amazonía al paradigma de la regeneración*. Lima, IWGIA.

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos-CNDDHH (2017). *La Sentencia del Caso Baguazo y sus aportes a la justicia intercultural*. Lima : CND-DHH.

Espinosa, O. (2010). ¿Salvajes opuestos al progreso?: aproximaciones históricas y antropológicas a las movilizaciones indígenas en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, n° 27, Lima, Fondo Editorial PUCP, pp.123-168.

Espinosa, O. (2013). El movimiento indígena y la justicia comunitaria en el Perú, en Red Andina de Justicia de Paz y Comunitaria. *Justicia intercultural en los países andinos*. Lima : IDL, pp. 12- 43.

FIDH, (2009). *Perú- Bagua: derramamiento de sangre en el contexto del paro amazónico*. Informe 529

García Hierro, P. (2012). Oportunidad para los niños y el suicidio continuado de jóvenes e la Nación Awajún en el noroeste peruano. En UNICEF, *suicidio adolescente en pueblos indígenas*. Lima: Unicef Perú, pp. 26-111.

Greene, S. (2006). Getting over the Andes: The Geo-Eco-Politics of Indigenous Movements in Peru's Twenty-First Century Inca Empire. *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, Vol. 38, pp. 327- 354

Hoetmer, R. (Ed.) (2009). *La Amazonia rebelde*. Lima: PDTG

Menacés, J. & Gomez, C. (2010). *Informe en minoría de la comisión especial para investigar y analizar los sucesos de Bagua*. Lima.

Manacés, J. & Gomez C. (2013). *La verdad de Bagua. Informe en minoría de la comisión especial para investigar y analizar los sucesos de Bagua*. Lima: COMISEDH, IDL.

Merino, R. (2014). The politics of extractive governance: Indigenous peoples and socio-environmental conflicts, in Elsevier (2015). *The extractive industries and Society*. n.2, pp. 85-92.

Montoya, R. (2009). *Con los rostros pintados: Tercera rebelión Amazónica en el Perú (agosto 2008- junio 2009)*. Lima: PDTG

Priest, R. (2003). "I Discovered My Sin!" Aguaruna Evangelical Conversion Narratives. In A. Buckser & S.Glazier (eds.). *The Anthropology of Religious Conversion*. New York, Toronto, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 95-108.

Romio, S. (2010). *Analyse socio-politique de l'AIDSESEP, organisation interethnique de l'Amazonie Péruvienne*. Mémoire de Master 2 (Mention Études Politiques). Paris: EHESS.

Romio, S. (2010). Bagua, un anno dopo. La figura del "politico indigeno" come nuova strategia mediatica nella politica dell'AIDSESEP. *Confluenze: Rivista di Studi Iberoamericani*, Vol. II, n.2, dic., pp.59-91.

Romio, S. (2013), «Minera Afrodita en Alto Amazonas. Territorio de confine en la lucha socio-ambiental de la selva peruana», en Hoetmer, R. et al. (ed.) *Minería y movimientos sociales en el Perú: instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y el territorio*. Lima: PDTG, pp. 213-236.

Romio, S. (2017). Baguazo: reflexiones sobre el juicio de la Curva del Diablo y la sentencia. *La Mula*. Publicado el 6.04.2017, URL: <https://silviaromio.lamura.pe/2017/06/04/baguazo-reflexiones-sobre-el-juicio-de-la-curva-del-diablo-y-la-sentencia/silviaromio/>

Saldaña, J. & Salazar, J. (2018). Discursos criminalizadores sobre la *otredad* indígena en medios de comunicación escrita durante el *Baguazo* (2009), en *Anuario de investigación, CICAJ*, Lima: PUCP- En prensa.

Santos Granero, F. (2013). Las fronteras son creadas para ser transgredidas, en *Fronteras y diálogo: Andes y Amazonia*. Lima: Ministerio de Cultura, pp. 80-132.

Santos Granero, F. & Barclay, F. (2010). Bultos, selladores y gringos alados: percepciones indígenas de la violencia capitalista en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, año XXVIII, n° 28, suplemento 1, p. 21-52.

Zúñiga Montaña, A.L. (2015), *La violencia invisible en la comunicación: análisis de un anuncio televisivo estatal sobre el Baguazo*. Tesis de Licenciatura en Periodismo. Lima: Universidad Ruiz de Montoya.

Silvia Romio: Doctora en Antropología y Estudios Políticos por la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales (École des Hautes Études en Sciences Sociales – EHESS) de Paris, Francia. Magister en Antropología Cultural y Etnografía por la Universidad de Siena y Licenciada en Antropología Cultural por la Universidad de Bolonia, ambas en Italia.

Especialista en temas de dinámicas políticas en contextos amazónicos, conflictos y luchas socio-ambientales, antropología de la memoria, antropología de la religión. Profesora contratada en la Pontificia Universidad Católica del Perú e Investigadora asociada del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA).

Silvia Romio

Ha publicado artículos académicos en diversas revistas de investigación del Perú, Colombia, Italia y Francia; asimismo, ha participado como ponente en diversos congresos sobre antropología, temática indígena y conflictos socioambientales.

Correo electrónico: silvia.romio@gmail.com

Recibido: 23/12/17

Aprobado 24/01/18

Indocumentación y nivel de pobreza en la población afrodescendiente: exclusión y discriminación social y racial

Undocumentation and level of poverty in the Afro-descendant population: social and racial exclusion and discrimination

Segundo Marcelo Vargas Granda

Resumen

El presente artículo de investigación estudia la *indocumentación* y la *pobreza* en la población afroperuana de El Carmen, Chincha y **cómo** esta contribuye a su *exclusión* y *discriminación*, tanto en el aspecto social como racial. La investigación fue de tipo aplicado, de diseño descriptivo correlacional, con un enfoque cuantitativo. La población de estudio fueron las viviendas ubicadas en el caserío de El Guayabo, distrito de El Carmen de la provincia de Chincha, Ica. La muestra estuvo representada por 50 jefes de familia, elegidos empleando el muestreo de tipo no probabilístico y aplicando algunos criterios de exclusión e inclusión. Se empleó, asimismo, la técnica de la encuesta cuyo instrumento fue un cuestionario validado por tres expertos; obteniendo, además, un grado de confiabilidad muy alta (0,815). El resultado, luego de la aplicación de la prueba estadística de Rho de Spearman, fue un coeficiente de correlación de 0,448, confirmando la hipótesis general planteada: *la indocumentación de las personas tiene relación directa moderada positiva con el nivel de pobreza* en la población afrodescendiente de El Carmen, Chincha.

Palabras clave

Indocumentación de las personas, Identidad, Pobreza, Pobreza extrema, Vivienda, Nivel educativo, Empleo digno, Ingresos adecuados, Población afroperuana.

Abstract

The present research article corresponds to the study of undocumented and poverty in the Afro-Peruvian population of El Carmen, Chincha and how it contributes to their exclusion and discrimination, both social and racial. The type of this research was applied, of descriptive correlational design, with a quantitative approach. The study population were the houses located in the village of El Guayabo, district of El Carmen in the province of Chincha, Ica. The sample was represented by 50 family heads, chosen using non-probabilistic type samples and applying some exclusion and inclusion criteria. The survey technique was also used, whose instrument was a questionnaire validated by three experts, obtaining a very high degree of reliability (0.815). The result, after the application of Spearman's Rho statistical test, was a correlation coefficient of 0.448, confirming the general hypothesis put forward: the undocumented of people has a moderate positive relationship with the level of poverty in the Afro-descendant population of El Carmen, Chincha.

Keywords

Undocumentation of people, identity, poverty, extreme poverty, housing, educational level, decent employment, adequate income and Afro-Peruvian population.

1. Identidad, identificación e indocumentación

1.1 El Derecho a la identidad y al nombre

El derecho constitucional a la identidad, entendida como reconocerse y ser reconocidos como tal y no de otra manera, y por tanto, sujeto de derechos, está consagrado en los artículos 2°, inciso 1°, de la Constitución Política del Perú de 1993, y en el artículo 30° de la misma Carta Magna, en cuanto al derecho a la ciudadanía; también en el artículo 19° del Código Civil, mediante el cual se tipifica el derecho al nombre; en el inciso 21° del artículo 2° del Código de Procedimientos Penales en lo referido al derecho a la ciudadanía; entre otros, los cuales respaldan al respeto como exigencia de la dignidad humana (Rubio, 1999; visto en Reniec, 2010, p. 32).

Si bien es cierto que el *derecho a la identidad* y el *derecho al nombre* no son lo mismo, tampoco son excluyentes toda vez que ambos forman parte del derecho fundamental de la persona humana siendo el segundo parte integrante del primero. El *nombre*, que es la designación que se le da a alguien a fin de individualizarlo diferenciándolo de las demás, está conformado por los prenombrados o nombre de pila y por los primeros apellidos, primero del padre y luego de la madre, y posee como características, según nuestro Código Civil: a) es necesario, por lo cual nadie puede dejar de tener un nombre; b) es único, nadie puede cambiar de nombre; c) es inmutable, nadie puede añadir o adicionar otro nombre al ya existente (Reniec, 2010).

El Tribunal Constitucional del Perú (Sentencia N° 02273-2005-HC, 09/02/2005) manifiesta que el derecho fundamental de la *identidad* tiene un carácter objetivo referido al nombre, seudónimo, registros, herencia, las características corporales, etc.; y otro, en algunos casos de mucha más trascendencia, de carácter subjetivo, es decir, la ideología, nuestra identidad cultural, valores, reputación, etc.; por ello, la identidad distingue a una persona tomando en cuenta los datos importantes como el nombre o rasgos físicos, así como también los elementos más complejos tales como las costumbres, creencias, etc. (fojas 21-23).

1.2 La indocumentación

El *Plan Nacional Perú Contra la Indocumentación 2017 - 2021*, elaborado por el Reniec en coordinación con instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional, reconoce la importancia de la identificación de las personas y su prioridad nacional. Por ello, establece que el *subregistro* y la *indocumentación* constituyen formas de exclusión social, toda vez que afectan básicamente, y en mayor medida, a las personas vulnerables como son aquellas en situación de extrema pobreza; poblaciones de comunidades *indígenas*; mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas con discapacidad; personas consideradas como adultos mayores; víctimas de la violencia política ocurrida en el país entre

los años 1980 al 2000; personas que se encuentran privadas de su libertad; transexuales, transgéneros y travestis, etc. (Reniec, 2017). Todas ellas se encuentran propensas a ser excluidas socialmente, en vista de que, al no contar con documentos de identificación, reducen sus oportunidades de progreso y desarrollo y limitan el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales lo cual los convierte en *invisibles* para las políticas públicas del Estado. (Las personas pertenecientes a colectivos afrodescendientes, habiendo sido consideradas como grupo con vulnerabilidad en el *Plan Nacional Perú Contra la indocumentación 2011 – 2015*, no lo han sido en el Plan Nacional 2017-2021).

Según el Reniec, se denomina indocumentación a la carencia de documentos oficiales que caracterizan y distinguen a una persona y que, al no contar con ellos, impiden la identificación personal. Asimismo la indocumentación constituye una posibilidad de exclusión social acrecentando la vulnerabilidad al reducir las oportunidades de progreso y desarrollo de las personas indocumentadas, así como limitando su acceso a programas estatales (2012, p. 36-37). Mediante el Documento Nacional de Identificación-DNI, el ciudadano acredita que *existe* y por tanto, de no contar con dicho documento sería *invisible* o *no existiría* (Velásquez, 2004, p.19).

Tapia (2009) menciona que la indocumentación conlleva, en muchos casos de manera errónea, a la *exclusión* (sabemos que *existes* pero no puedes participar de todo lo que hace la sociedad), y a la *invisibilidad* (como *no existes*, no te tomo en cuenta). No obstante, este autor considera que a pesar de su situación de indocumentación, la persona nunca deja de existir para el Estado.

Existen dos formas de *indocumentación*: una *absoluta* que constituye aquella en el cual la persona no tiene inscripción alguna y por lo tanto carece de Acta de Nacimiento y, en casi la totalidad de los casos, no cuentan con DNI. Otro tipo de indocumentación corresponde a la *relativa*, en la que la persona se encuentra parcialmente registrada, sea porque no cuenta con DNI pero sí con Acta de Nacimiento; en otros casos,

personas que poseen actas que por presentar errores en su confección, deterioro, enmendaduras u otros no pueden obtener su documento de identificación o por destrucción, pérdida o deterioro de dicha acta, generalmente causados por los conflictos armados en ocurrido en nuestro país; del mismo modo, por contar con Libreta Electoral, toda vez que esta no tiene validez legal desde el año 2004; y personas que de una forma u otra cuentan con DNI, pero no tienen Acta de Nacimiento por diversas razones particulares (Reniec, 2012, p.36-37).

Según Arroyo (2010), las causas de la *indocumentación* se deben esencialmente a las *barreras* que impiden el ejercicio del derecho a la identidad, como también al escaso reconocimiento y valoración por parte de las mismas personas de la necesidad de estar debidamente documentados como parte del ejercicio del derecho fundamental para poder acceder con plenitud a la vida social, política y económica del país. Estas *barreras* pueden ser políticas, administrativas, normativas, económicas, geográficas así como consecuencia de la desatención de la realidad cultural existente. En consecuencia, la población, ante el engorroso trámite debido al costo, requisitos, tiempo y distancia (en la mayoría de los casos para los habitantes de zonas rurales y de frontera), no se *interesa* por tener una adecuada documentación personal e incluso traslada esa falta de motivación a sus descendientes. Además, entre aquellos que pudieron dar solución a los problemas anotados como *barreras*, pocos logran obtener un registro satisfactorio por errores, omisiones, falta de una buena atención en cuanto la indicación de requisitos apropiados, etc. Para muchos otros, el vencimiento de los plazos, al final, desmotiva su continuación en vista de los recursos económicos adicionales que se tendrán que asumir para culminar con dicho procedimiento. Todo ello recrudece el problema de la *indocumentación* y *el subregistro* de las personas (p. 9-15).

El problema de la *indocumentación* está siendo tomado en cuenta seriamente en las Políticas de Estado. Según la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos, a fines del año 2014 el Perú contaba con el

98,8% de la población con Documento Nacional de Identificación, es decir plenamente identificado, a comparación del 98,3% en el 2013 y el 97,3% en el 2012. Si bien es cierto la variación porcentual entre los dos últimos años responde a un incremento solo del 0,5% con respecto al año anterior, es en la región de la Selva en donde la población identificada al 2014 era la más baja en el promedio, la cual registraba el 97,1% (INEI, 2014). Esta situación mejoró gracias a las campañas itinerantes que realiza el Reniec en esa región. Actualmente, según la Encuesta Nacional de Programas Presupuestarios, Enapres 2016, el porcentaje de personas que no cuenta con DNI oscila en el orden del 0,8%. Ello se demuestra en el incremento de los porcentajes de documentación en los departamentos amazónicos como Ucayali (10,4%), Loreto (9,6%), Madre de Dios (8,4%) y Amazonas (8,0%); toda vez que en el período 2011 – 2015, se propuso la erradicación de la *indocumentación* como forma de lucha contra la *pobreza* (Reniec 2017).

1.3 Identificación de personas

El registro de personas toma como base histórica el Concilio desarrollado en la ciudad de *Trento* en 1537, convocado por el Santo Imperio Romano Germánico, cuyos inicios se dieron recién en el año 1545. Desde entonces, se inscriben los bautizos de las personas divididos en dos: los registros parroquiales, cuyas inscripciones se hacían en las propias parroquias, y los diocesanos, que se realizaban en los arzobispados de cada Diócesis (Paredes, 2016, p.22).

En el Perú predominó el registro parroquial, a cargo de la Iglesia Católica y por ello no se contaba con un *registro civil* en el que se anotasen los nacimientos, matrimonios y defunciones. No es sino hasta el año 1852 que se promulga el primer código civil en nuestro país, por lo que la *partida de bautismo* dejó de ser prueba de nacimiento siendo reemplazada por la *partida de nacimiento* para dar constancia de ese hecho, consagrado así en el artículo 440° de dicho código como uno de los instrumento válidos para efectos de reconocimiento de un hijo natural. Asimismo,

debido a la instauración del *Registro del Estado Civil*, por medio de este primer código en material registral el Estado inicia sus actividades de registro de nacimientos, matrimonios y defunciones de las personas (Reniec, 2013, p.29, 34).

La participación del Estado en el registro de los hechos vitales de las personas se debe al crecimiento burocrático de parte del mismo Estado, a la debilidad institucional de la iglesia (Loayza; visto en Reniec, 2015, p.419), como también al incremento poblacional que ocurría en ese entonces, lo que propició la creación de un ente estatal de registro de personas. Es por ello que encargan a los municipios la función del mencionado registro hasta la dación de la Ley N° 26497 en el año 1995, Ley Orgánica del Reniec, y su posterior reglamento aprobado por Decreto Supremo N°015-98-PCM que delega dichas funciones al Reniec.

La *identificación* o *documentación* de las personas es el acto por el cual el Estado, considerando el *enfoque de derechos*, es decir, que el individuo pueda ejercer sus derechos fundamentales de manera plena (Vargas, 2010, p.62), reconoce de manera concreta a una persona y la distingue de los demás (Tapia, 2009, p.55); toda vez que, de no ser así, limitaría el pleno ejercicio de sus derechos personales y libertades fundamentales constitucionalmente consagradas, además de que el Estado no podría realizar eficientemente el uso de los recursos públicos así como una adecuada planificación y ejecución de los programas sociales, produciéndose exclusión de las poblaciones, en especial de aquellas en situación de vulnerabilidad. (Reniec, 2012 p.9).

Para ello, el Estado desarrolla una actividad de *registro* o *inscripción* tanto de nacimientos como de todos aquellos actos que modifican el estado civil de las personas, cuya función está encargada por mandato constitucional al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – Reniec, según Ley N°26497, (1995), que en su artículo 26° señala que “el Documento Nacional de Identidad (DNI) es la cédula única de identificación personal que permite a su titular el ejercicio a la identidad y demás derechos”.

Esta función de *registro* es entendida como una institución que el Estado crea con la finalidad de generar instrumentos dotados de *presunción de veracidad* para desarrollar actividades de interrelación jurídicas entre ciudadanos y de estos con el Estado, y que se traduce en una acción denominada “acto registral” (Paredes, 2016, p.16).

La *documentación*, entendida como el reconocimiento legal y formal de la existencia de una persona por parte del Estado y de la sociedad, a fin de que esta pueda ejercer sus derechos fundamentales y deberes ciudadanos, empieza con el *Certificado de Nacido Vivo* (CNV), documento que certifica el nacimiento de la persona, así como el desarrollo del parto mismo. Es expedida por el médico tratante de los establecimientos de salud públicos y/o privados a nivel nacional, así como de los establecimientos de salud pertenecientes a las Fuerzas Armadas y Policiales y del Seguro Social de Salud (EsSalud). Solo en los casos de zonas donde carecen de establecimientos de salud, las autoridades religiosas, judiciales y/o políticas dan fe del nacimiento de la persona mediante la *Declaración Jurada de Nacimiento*. En las zonas donde no se cuente también con las autoridades mencionadas, son los jefes de dichas comunidades llamados *Apus* quienes están facultados para emitir dicha declaración.

Continúa el ciclo de la documentación con la emisión del *Acta de Nacimiento*, documento público que acredita datos referidos a la identidad e identificación de la persona, el mismo que se constituye como el requisito necesario para la posterior obtención del DNI. Este documento es expedido en las oficinas del Reniec como también en las oficinas de las municipalidades en caso de que aún no esté integrado el acervo documentario a la institución.

2. Pobreza

2.1 Origen etimológico e histórico

La palabra *pobreza* deriva del término latín *paupertas* que se refiere a *pauperos* (parir o engendrar poco). Como concepto, surge en contraposición

a la riqueza y se refería a la incapacidad de poseer ganado y tierra. Históricamente la *pobreza*, como carencia de recursos para la subsistencia, se ha podido advertir en la Edad Antigua, toda vez que en las sociedades griegas y romanas estaba destinada a los esclavos. En la Edad Media se reconocía dos tipos de pobreza: aquella *voluntaria*, por razones religiosas, y la *involuntaria*, que básicamente congregaba a los enfermos, ancianos, viudas y huérfanos; cuyas causa estaba en las malas cosechas, la peste, los desastres climatológicos, y en otros casos por la codicia del rey. En la Edad Moderna existe la pobreza luego del desmedido crecimiento poblacional y las guerras. Posteriormente, en la Edad Contemporánea la pobreza se manifestó como producto de la revolución industrial, con la migración del campesino a las grandes fábricas ubicadas en las ciudades, la que ocasionó la desigualdad social y económica (Mena, 2010, p. 37-42).

2.2 Diagnóstico situacional de la pobreza en el Perú y el mundo

A nivel mundial, casi 3000 millones de personas, es decir, casi la mitad de la población mundial vive en *situación de pobreza* percibiendo al menos 2 dólares diarios para su subsistencia. En algunas zonas existen aproximadamente más de 1300 millones de personas que solo cuentan con menos de un dólar (Cancio, 2015, p.29).

A raíz del crecimiento económico del Perú en los últimos años, para el año 2018 el Estado estaría destinando un presupuesto cuatro veces mayor que en el año 2008, esto con la finalidad de financiar algunos programas sociales, y de ese modo, reducir la pobreza y extrema pobreza, mejorar la alimentación de escolares con escasos recursos económicos y dirigir la atención médica gratuita a los más necesitados; es decir, casi siete mil millones de soles en comparación con los mil quinientos millones de soles aproximadamente de hace diez años.

Pero a pesar del crecimiento mencionado, el nivel de *pobreza* en algunas zonas no posee esos índices alentadores. Según datos del INEI, en el año 2017 la *pobreza monetaria* sufrió un aumento porcentual, en el cual

doscientos setenta y cinco mil peruanos dejaron de pertenecer a la clase media para ubicarse en situación de pobreza, por lo que en la actualidad existirían casi siete millones de peruanos en situación de *pobreza* y *extrema pobreza*, es decir el 21,7% de la población total, a comparación de los seis millones seiscientos mil existentes en el año 2016. En Lima, la pobreza pasó del 11% en el año 2016 a 13,3% en el 2017, es decir, ciento ochenta mil personas se sumaron a la condición de pobres.

2.3 Concepto de pobreza

Se denomina *pobreza* a la condición en la cual una o más personas, región o país poseen una condición de *bienestar* por debajo de lo mínimo aceptado; por lo tanto, se encuentran en la incapacidad de satisfacer necesidades elementales de subsistencia, tanto en alimentación como en salud, vivienda, educación, empleo, ingresos y gastos, etc.; y a ello se suma la imposibilidad de ejercer derechos ciudadanos como el acceso a servicios públicos (INEI, 2000, p.1).

Existen diferentes aportes a fin de alcanzar un concepto definido sobre la *pobreza*. En muchos de los casos se manifiesta básicamente como la *falta de ingresos*, a pesar de que, como manifiesta Cancio (2015, p.29-39), esta encierra, además, una idea más compleja: que únicamente es necesario mejorar los ingresos para la erradicación de este flagelo. Asimismo Conconi (2009) manifiesta que la pobreza es una situación en la cual una persona posee poca o ninguna capacidad de acceder a una vida digna considerando sus ingresos económicos, la educación a la que puede aspirar, así como la ausencia de servicios de salud, empleo, etc.

Esta insuficiencia de *ingresos* o *carencia de recursos básicos* para contar con una vida digna y sostenible, generalmente se ve reflejada en la malnutrición, hambruna, pésimas condiciones de salud, elevadas tasas de mortalidad y morbilidad, poca capacidad de aprendizaje, escasas oportunidades laborales, exclusión social y otros que impiden un desarrollo aceptable dentro de la región (Mena, 2010, p.31).

Feres y Mancero (2001) manifiestan que si bien la *pobreza* incluye aspectos cualitativos tales como la calidad de vida, es decir, tener un vida larga y saludable, adecuada educación, disfrute de una vida decente y otros más complejos como la libertad política, respeto a derechos humanos, seguridad personal, acceso a trabajo adecuadamente remunerado, o poder tener una participación activa dentro de la comunidad, el estudio y medición de la *pobreza* solo están considerados para aspectos materiales y cuantificables que sí se relacionan con el nivel de vida de la población.

Del mismo modo, en el Perú, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) conceptualiza a la *pobreza* como un *fenómeno multidimensional* cuya definición es múltiple debido a su *carácter subjetivo, relativo y cambiante*. Se puede definir sobre la base del aspecto monetario, como la medición de la pobreza mediante los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que toman en consideración necesidades básicas estructurales como son vivienda, educación, infraestructura, etc. (2015b, p.52).

2.4 Métodos de medición de la pobreza

En teoría existen diversos métodos de medición de la pobreza. Cada uno de ellos tiene importancia dependiendo del contexto a aplicar y por lo mismo, presentan virtudes y defectos que en la práctica se van solucionando (Flores y Macero, 2001). En el Perú, la pobreza es medida metodológicamente considerando tres formas de visualizarla, como son: a) la *pobreza monetaria*, b) la *pobreza no monetaria* y c) el *método integrado* (INEI, 2000).

a) La pobreza monetaria, es considerada como la poca capacidad de dinero para adquirir una canasta mínima de consumo. Para efectos de su medición se emplea el método de la *línea de pobreza*, el mismo que considera el ingreso o gasto de consumo de una familia como medida de bienestar. En este caso, es una gran ventaja el uso de la línea de pobreza por el consumo, en contraposición de la línea de ingreso, en vista de que se puede considerar el valor de todo lo que se consume dentro del hogar

sin discriminar su forma de adquisición y no lo que se podría consumir si se utilizase la línea de pobreza por el ingreso.

Para este enfoque se considera que un hogar es *pobre* cuando su gasto per cápita es inferior a la *Línea de Pobreza total* (LPt), que es el costo de la canasta mínima de bienes y servicios, incluyendo alimentos. Asimismo, se considera un hogar en *pobreza extrema* cuando el gasto per cápita es inferior a la *Línea de Pobreza Extrema* (LPex) y se refiere al costo de la canasta mínima de alimentos, que es el conjunto de alimentos que requiere un hogar para satisfacer las calorías que esta requiere, el cual corresponde a 2318 calorías diarias por persona considerando los precios reales según el lugar de residencia.

Si bien es cierto que mediante este indicador se permiten políticas públicas para el mejoramiento de ingresos, además de hacer más sencilla la medición de la *pobreza*, presenta cierta desventajas ya que es de muy corta vigencia y no permite considerar el carácter multidimensional que tiene dicho fenómeno, toda vez que solo considera el aspecto de ingresos y gastos y no otros de carácter estructural como educación, empleo, salud, vivienda y otros (Conconi, 2009, p.2). Por tanto, luego de la identificación de la población carente de recursos con base en la *línea de pobreza*, se requiere diversas políticas económicas como de empleo, salario y otras relacionadas.

b) La pobreza no monetaria, en la cual se emplea el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que es el instrumento empleado por organismos internacionales para medir la pobreza teniendo en consideración la esperanza de vida al nacer y su posibilidad de una vida duradera y de calidad, el acceso a la educación considerando el alfabetismo y asistencia a la escuela desde los primeros años, y el ingreso familiar per cápita mensual.

Asimismo, para medir la *pobreza no monetaria* se emplea el método de las *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), el cual considera indicadores como hogares en viviendas con estructuras físicas inadecuadas, en donde

se pueden encontrar *paredes exteriores de esteras; piso de tierra y paredes de quincha, piedra con barro, madera u otros materiales* y/o *viviendas improvisadas que pueden ser de cartón, lata, ladrillos y adobes superpuestos*; asimismo, hogares en viviendas hacinadas, teniendo en cuenta la relación existente entre el número de personas y el número total de habitaciones, considerándose 3 o 4 personas por habitación. También se plantea como necesidad básica insatisfecha a los hogares carentes de desagüe; es decir, que al no existir el servicio adecuado de eliminación de excretas se propicia la afectación de la salud de los habitantes de la vivienda.

Incluye también los hogares que cuentan con niños con problemas de ausentismo escolar, referido a menores de seis a doce años que aún no pueden asistir a un centro educativo; así como hogares con ingresos económicos insuficientes, teniendo en consideración viviendas en donde no cuentan con ningún miembro ocupado; cuando el jefe de hogar no cuenta con instrucción adecuada; y/o cuando la relación entre la población ocupada y no ocupada es superior a tres. Lo anterior corresponde a *necesidades básicas insatisfechas*, características de una población *pobre* y en *extrema pobreza*. Cabe mencionar que una familia es considerada dentro de dicha situación con solo contar como mínimo con una de las características anotadas (INEI 2015b, p.53). Mediante la aplicación de este método, es importante la dación de políticas sociales que faciliten el acceso a diversos servicios esenciales como al agua, educación, viviendas, entre otros.

c) El método de medición integrado logra combinar los métodos antes mencionados logrando clasificar a cuatro grupos: aquellos que poseen ingresos escasos y, por lo tanto, un consumo por debajo de la *línea de pobreza* y que, además, presentan necesidades básicas insatisfechas, llamados *pobres crónicos*. Otro grupo son los *pobres recientes* quienes teniendo ingresos o gastos por debajo de la línea de pobreza no presentan necesidades insatisfechas. Los *pobres inerciales* son aquellos que presentando al menos una NBI, no presentan problemas en consumo o ingresos, es decir se encuentran por encima de la *línea de pobreza*; además, un último

grupo denominado *integrados socialmente* quienes no están ubicados en el ámbito de la *pobreza* al no presentar ningún problema, tanto de NBI ni de consumo o ingresos.

3. Población afrodescendiente

3.1 Diagnóstico situacional

Población afroperuana es aquella que desciende de poblaciones africanas que fueron obligadas a venir al continente americano en condición de esclavos, la misma que constituyó la migración forzada más inmensa de la historia teniendo una duración de aproximadamente 500 años y que, si bien es cierto se abolió en el año 1854, aún continúa presente en las conductas y en las mentes de la sociedad, toda vez que hasta la fecha, en muchos de los casos, aún se consideran de alguna manera como normales en las población afroperuana actividades que estaban destinadas a ser realizadas por los esclavos (Cosamalón, 2014, p.9).

Si bien las cifras varían de una fuente a otra, en muchos casos, coinciden en señalar que fueron aproximadamente 20 a 40 millones de africanos procedentes del África Occidental, específicamente de las zonas norte de Senegal y sur de Angola, sacados de sus territorios y traídos a desarrollar trabajos forzados a los países de América desde la época de la Conquista. Tenían la particularidad de pertenecer a diferentes tribus y etnias por lo que garantizaban identidades diferentes en cuanto a su cultura, lengua, tradiciones y costumbres. Eran tratados como objetos y en todos los casos podían ser vendidos, alquilados, dados en hipotecas, en prendas o como regalos. El empleo de africanos en trabajos forzados alcanzó en el país desde 3000 en el año 1550 hasta 100.000 personas durante la época del virreinato. Esta cantidad se redujo hasta 41.000 dadas las altas tasas de mortalidad, producto de las pésimas condiciones de vida, la participación en las guerras de independencia, la abolición de la esclavitud y el abandono que sufrieron cuando ya no eran útiles para las labores en las minas y otros (Defensoría del Pueblo, 2011).

Según un Informe presentado en el año 2011 por la Defensoría del Pueblo, el mismo que concuerda con datos del INEI, a la fecha las poblaciones afrodescendientes “[...] viven en situación de vulnerabilidad, postergación e invisibilidad que genera un impacto negativo en el ejercicio pleno de sus derechos y en acceso a servicios [...]” (2011, p.42-45), lo cual tiene como resultado el estancamiento en su desarrollo integral e inclusión social (Ministerio de Cultura, 2016). En el informe de la Defensoría del Pueblo se manifiesta que la población afroperuana correspondería al 2,0% a 3,0% de la población nacional, distribuidos en la costa del país de Tumbes a Tacna, los mismos que, a pesar de los avances económicos y disminución de brechas sociales, aún permanecen en un porcentaje superior de pobreza (35,7%), por lo que la indocumentación y sus consecuencias, como el impedimento del ejercicio de sus derechos y acceso a programas sociales, ayudan a su *invisibilización* por parte del Estado y del resto de la población.

El *Plan Nacional Perú Contra la Indocumentación 2011–2015* “reconoce que no se cuenta con información estadística oficial respecto al universo de personas afroperuanas indocumentadas” (Reniec, 2012, p.76). Según la Encuesta Nacional Continua (INEI, 2006), “resultados más próximos al respecto señalan que solo el 2,7% de los niños, niñas y adolescentes afroperuanos no cuentan con Acta de Nacimiento, alcanzando en el ámbito rural el 9,0% aproximadamente; esto sin considerar a personas adultas con lo cual dicho porcentaje de indocumentados se elevaría aún más” (Reniec, 2012, p. 92).

En el año 2016 se publicó el Decreto Supremo N°003-2016-MC que aprueba el *Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020*, cuyos objetivos estratégicos son cuatro: a) garantizar la visibilidad estadística de la población afroperuana; b) garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación de dicha población; c) promover su desarrollo social, político, económico, productivo y cultural con identidad e igualdad de oportunidades; y, d) promover y proteger sus derechos,

ciudadanía, participación y acceso a instancias de decisión (Ministerio de Cultura, 2016, p.11). Todo ello sobre la base de *dignidad y derechos humanos; reconocimiento, reparación y justicia; la no discriminación, y desarrollo social* (Ministerio de Cultura, 2016).

La Organización de las Naciones Unidas en el año 2013 declaró el *Decenio Internacional de los Afrodescendientes 2015 – 2024* como forma de reconocimiento a más de 200 millones de personas que se autoidentifican como descendientes de africanos que viven en las Américas y otros millones más que habitan en otras partes del mundo fuera del continente africano. Este pronunciamiento tiene como objetivos específicos promover el respeto, protección y realización de los derechos humanos y libertades personales de las personas afrodescendientes, en concordancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos; del mismo modo, promover un mayor conocimiento y respeto de la diversidad de la herencia y la cultura de los afrodescendientes y su contribución al desarrollo social; y la aprobación y fortalecimiento de marcos jurídicos en los Estados comprometidos, respecto a la eliminación de formas de discriminación racial, asegurando su aplicación plena y efectiva (ONU, 2013).

3.2 El Carmen, Chincha Alta

Actualmente, uno de los lugares en la zona de la costa peruana donde se pueden observar concentraciones de familias afrodescendientes es El Carmen, uno de los once distritos que conforman la provincia de Chincha, ubicada en el Departamento de Ica, conjuntamente con los distritos de Chincha Alta, Chincha Baja, Alto Larán, Chavín, Grogio Prado, Pueblo Nuevo, San Juan de Yanac, Sunampe, San Pedro de Huacarpana y Tambo de Mora (INEI, 2009, p.21). Otras provincias del departamento de Ica son Nazca, Palpa, Pisco e Ica.

Según datos del mapa de pobreza del INEI (2009), el departamento de Ica registra aproximadamente el 43% de su población, es decir, cerca de 300.000 habitantes, con al menos una NBI y cerca de 125.000 con

dos o más NBI, donde el 24% de las viviendas tienen características no adecuadas, el 18% constituyen viviendas con hacinamiento, cerca del 16% no cuentan con saneamiento básico, el 4% de niños no asisten a la escuela y cerca del 1,8% de hogares presentan dependencia económica. De los 43 distritos del departamento de Ica, 24 se ubican dentro del rango de pobreza (del 19,9% al 39,9%).

La aparición de El Carmen se origina en el arribo de esclavos africanos, como en todo el país, principalmente de Guinea, Angola, Biafra y el Congo, traídos en la época virreinal para realizar trabajos forzados en haciendas de la zona, en particular la de San José y la hacienda jesuita de San Francisco de Regis, cuya principal actividad era el cultivo de la vid y el azúcar y que además eran centros de evangelización y cementerio de esclavos. Fue reconocido como pueblo en el año 1855, cuando el presidente Ramón Castilla debido al despliegue agrícola en la zona y el aumento de la población crea el Departamento de Ica, que hasta ese entonces pertenecía a la Intendencia de Lima. Aunque el decreto de creación fue firmado más tarde, en el año 1868 por el presidente José Balta (Barriga y Lossio, 2014, p.50); posteriormente, el 28 de agosto del año 1916, mediante Ley N°2265, fue reconocido como distrito durante el gobierno de José Pardo.

Posee una población de 12.777 habitantes que representan, según el INEI (2009), el 1,6% de la población departamental. Está ubicado sobre una superficie de 789,90 km² a 155 metros sobre el nivel del mar (2009, p.21). Es una región eminentemente agrícola en donde predomina la etnia afroperuana; en todo su tiempo de existencia “fue un pueblo destinado a albergar a la población esclava”, por lo que, producto de las acciones independentistas contra los españoles y luchas caudillistas, primó el *cimarronaje* que era el inicio del cuestionamiento a seguir siendo esclavos y el *bandolerismo*; ambos como forma de escapar de la esclavitud propiamente dicha. Si bien es cierto existió la promulgación del decreto de libertad del general José de San Martín en el año 1821 y la abolición de la esclavitud en

el año 1854 por Ramón Castilla, esto no significó cambios notorios tanto en el orden social como económico, sino hasta tiempo después (Barriga y Lossio, 2014, p.46).

A partir del siglo XX surgen cambios demográficos a consecuencia de la construcción de carreteras, lo cual impulsó el comercio y la migración en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida. Asimismo, se produce la migración andina a la zona de El Carmen producto de la escasez de mano de obra, en virtud de la crisis del azúcar a nivel mundial, siendo sustituido en gran medida por el cultivo del algodón que demandaba mayor mano de obra ante la elevada demanda interna. Esta migración provenía de Huancavelica y Ayacucho de manera temporal en épocas de menor producción agrícola en la sierra. En el año 1969, ante la reforma agraria emprendida por el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, las tierras de este distrito fueron expropiadas a sus dueños y entregadas a la población en parcelas que, además de productos agrícolas, también pasaron a la crianza de animales. No obstante, a pesar de los dos cambios importantes como fueron en teoría la *abolición de la esclavitud* y la *migración andina*, nunca perdieron su identidad como “espacio afroperuano asociado económicamente a las haciendas de la zona” (Barriga y Lossio, 2014, p.54-59); aunque, a pesar de estos cambios, a la fecha, como se mencionó, la idea de la esclavitud aún sigue presente en las conductas y en las mentes de las personas, creándose *estereotipos* hacia estas poblaciones, percibiéndose como propias de los afrodescendientes, actividades que eran desarrolladas por los antiguos esclavos (Cosamalón, 2014 p. 9).

4. Objetivo e hipótesis de la investigación

El objetivo de la presente investigación es determinar la relación existente entre la *indocumentación de las personas* y el *nivel de pobreza* en la población afroperuana de El Carmen, Chincha; toda vez que esta contribuye a su *exclusión* y *discriminación*, tanto en el aspecto social como racial. Por tanto, se plantea como hipótesis que, efectivamente, el estar *indocumentado* contribuye, entre otros aspectos, a limitar el acceso a programas sociales,

de salud, educación y otros, así como a reducir sus oportunidades de progreso y desarrollo; y, por tanto, a encontrarse en una situación de *vulnerabilidad* como es la *pobreza* y *extrema pobreza* al no ser incluidos en las Políticas de Estado, lo que facilita su exclusión y discriminación social e incluso racial.

5. Metodología

La presente investigación se enmarca dentro del enfoque cuantitativo, básico y por su finalidad se clasifica como descriptiva relacional, toda vez que observará la relación existente entre la *indocumentación de las personas* y el *nivel de pobreza*. Para ello se tomó una *muestra de tipo no probabilístico* a la población del caserío El Guayabo, ubicado al margen izquierdo de la carretera El Carmen perteneciente al distrito del mismo nombre en la provincia de Chincha. En ella se ubican viviendas cuyas características, en muchos de los casos evidencian la carencia de recursos para una vida digna, además de concentraciones de familias eminentemente afrodescendientes que han sido los *criterios básicos de selección* para las cincuenta familias que componen la muestra de estudio.

En cuanto a las técnicas e instrumentos de recolección de datos, se empleó un cuestionario de encuestas aplicando el método de *validez de criterio de juicio de expertos*. Respecto al *grado de confiabilidad*, esta alcanzó el resultado de *muy alta* (0,815) luego de la aplicación del *estadístico Alfa de Crombach*. Las encuestas recolectaron información sobre el *grado de documentación* que poseen, es decir, si cuentan con DNI y Acta de Nacimiento, y si tienen problemas con estos en cuanto a errores u omisiones; del mismo modo, conocer el *nivel de pobreza* en que se encuentran respecto a las necesidades básicas: ingresos que perciben, estado de la vivienda, la instrucción educativa y el tipo de empleo.

5.1 Ficha técnica del cuestionario sobre la indocumentación de las personas

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS	DETALLES
Objetivo:	Determinar el grado de indocumentación de las personas en el distrito de El Carmen, Chincha, 2017.
Tiempo:	3 horas
Lugar:	Caserío El Guayabo, distrito de El Carmen, Chincha
Horas:	13: 00 – 17:00 horas.
Aplicación:	Individual / jefes de familia
Niveles:	-Documentado -Relativamente documentado -Indocumentado
Dimensiones:	Número de dimensiones: 2 Absoluta: 15 ítems Relativa: 15 ítems Total de Ítems: 30
Escalas:	0 = No 1 = Sí
Descripción:	Con el uso del software SPSS: Si las respuestas son altas: (valor de la escala) * (total de ítems) $30 \times 1 = 30$ Si las respuestas son bajas: (valor de la escala) * (total de ítems) $30 \times 0 = 0$ (Rango valor máximo) – (valor mínimo) $30 - 0 = 30$ La constante = rango entre número de niveles $30 / 3 = 10$

5.2 Niveles y rango de la variable ‘Indocumentación de las personas’

Niveles	Rangos
Documentado	[0 ; 9]
Relativamente indocumentado	[10 ; 20]
Totalmente indocumentado	[21 ; 30]

5.3 Ficha técnica del cuestionario de la variable ‘Nivel de pobreza’

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS	DETALLES
Objetivo:	Determinar el nivel de pobreza de las personas en el distrito de El Carmen, Chincha, 2017.
Tiempo:	3 horas
Lugar:	Caserío El Guayabo, distrito de El Carmen, Chincha.
Horas:	13: 00 – 17:00 horas
Aplicación:	Individual / jefes de familia
Niveles:	Pobres extremos Pobres No pobres
Dimensiones:	Número de dimensiones: 4 -Ingresos adecuados: 02 ítems -Viviendas dignas: 19 ítems -Instrucción educativa: 06 ítems -Empleo adecuado: 10 ítems Total de Ítems: 37

Escalas:	0 = No 1 = Sí
----------	------------------

Descripción:	<p>Con el uso del software SPSS: Si las respuestas son altas: (valor de la escala) * (total de ítems) $37 \times 1 = 37$ Si las respuestas son bajas: (valor de la escala) * (total de ítems) $37 \times 0 = 0$ (Rango valor máximo) – (valor mínimo) $37 - 0 = 37$ La constante = rango entre número de niveles $37 / 3 = 12$</p>
--------------	--

5.4 Niveles y rango de la variable ‘Nivel de pobreza’

Niveles	Rangos
Pobres extremos	[0 ; 12]
Pobres	[13 ; 25]
No pobres	[26 ; 37]

6. Resultados

La descripción de los resultados se refiere a cada uno los niveles de las variables como sigue:

6.1 Descripción de resultados de la variable indocumentación

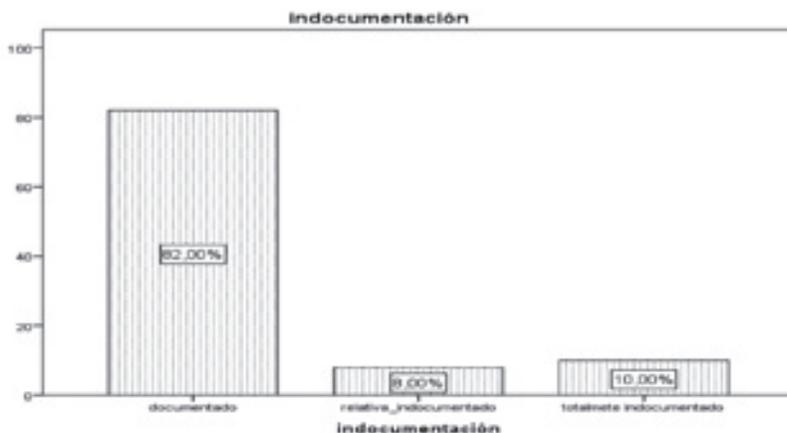


Figura 1. Nivel de frecuencia de la indocumentación de las personas en la población afrodescendiente de El Carmen, Chincha.

De los datos que se muestran en la *figura 1* se puede apreciar que el 82% de los encuestados en la población afrodescendiente de El Carmen, Chincha, se encuentran documentados, mientras que el 8% son relativamente documentados y/o en vía de trámite y el 10% se encuentran en situación de indocumentación.

6.2 Descripción de resultados de la variable *nivel de pobreza*

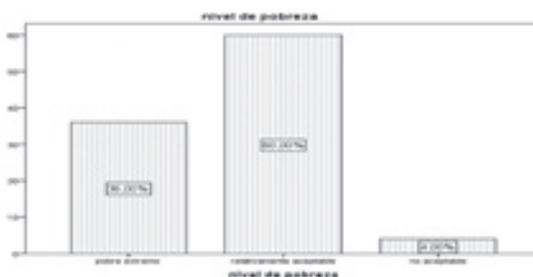


Figura 2. Nivel de frecuencia de la pobreza de las personas en la población afrodescendiente de El Carmen, Chincha.

En la *figura 2* se tienen el nivel de pobreza del grupo encuestado, donde el 36% se encuentra en pobreza extrema mientras que el 60%, en un nivel de pobreza relativamente aceptable, y el 4% de los encuestados son no aceptables (no pobres).

6.3 Niveles comparativos entre la indocumentación de las personas y la pobreza en la población afrodescendiente de El Carmen, Chincha

Tabla 1. Distribución de frecuencias entre la indocumentación de las personas y el nivel de pobreza en la población afrodescendiente de El Carmen, Chincha.

Tabla cruzada: nivel de pobreza /indocumentación						
			Indocumentación			Total
			Documentado	Relativamente indocumentado	Totalmente indocumentado	
Nivel de pobreza	Pobre extremo	Recuento	12	1	5	
		% del total	24,0%	2,0%	10,0%	36,0%
	Relativamente aceptable	Recuento	27	3	0	30
		% del total	54,0%	6,0%	0,0%	60,0%
	No aceptable	Recuento	2	0	0	2
		% del total	4,0%	0,0%	0,0%	4,0%
Total		Recuento	41	4	5	50
		% del total	82,0%	8,0%	10,0%	100,0%

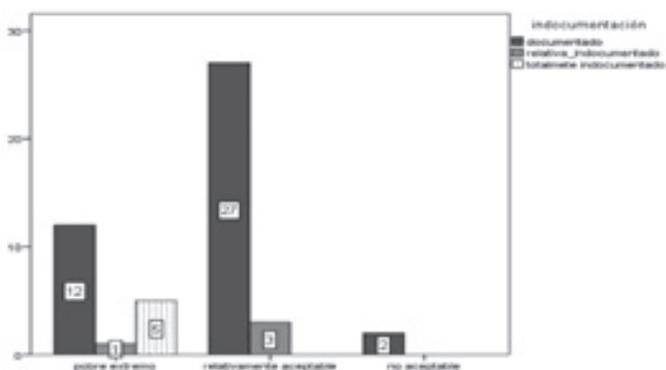


Figura 3. Niveles entre la indocumentación de las personas y la pobreza en la población afrodescendiente de El Carmen, Chincha.

En la *tabla 1* y la *figura 3* se observa que existe asociación entre la *indocumentación de las personas* y el *nivel de pobreza* en la población afrodescendiente de El Carmen, Chincha; de los cuales se tiene que, del total de jefes de familias encuestados documentados, que representan el 82,0%, el 24,0% son considerados como pobres extremos, el 54,0% poseen una pobreza relativamente aceptable y solo el 4,0% se encuentran en una situación de no pobreza o pobreza no aceptable.

En cuanto a los jefes de familia relativamente indocumentados o en vías de documentación que representan el 8,0% del total, solo el 2,0% se encuentra dentro de pobreza extrema y el 6,0% se encuentran en un nivel de pobreza relativamente aceptable. De otro lado, el 10,0% de los encuestados que presentan un nivel de indocumentación alto, se encuentran, a la vez, en un nivel de pobreza extrema.

7. Discusión

Posteriormente al análisis cuantitativo, se puede señalar, en cuanto a la primera variable de estudio, *nivel de indocumentación*, que el 82,0% de nuestros encuestados en la zona rural del caserío El Guayabo ubicado en el distrito de El Carmen, Chincha, se encuentran debidamente documentados; el

8% de los encuestados se encuentran relativamente indocumentados o en vías de documentación; y el 10% de los mismos se encuentran totalmente indocumentados. Este resultado no se asemeja con los registros de la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos - Enapres (INEI, 2015a), que señalan que, en promedio, el 98,4% de la población que reside en el área rural se encuentra debidamente documentado. Asimismo, según la encuesta en mención, en la zona rural de la región de Ica, lugar del estudio, en promedio el 99,2% se encontraría debidamente documentado, 99,6% de los mayores de edad y 99,1% de los mayores de 60 años.

En cuanto a la segunda variable de estudio, *nivel de pobreza* en la zona rural del caserío El Guayabo ubicado en el distrito de El Carmen, Chincha, según nuestro estudio el 36,0% de la población se encuentra en situación de extrema pobreza, el 60,0%, se halla en situación de relativa pobreza, mientras que el 4,0%, se encuentra en situación de no aceptable como pobre. Este resultado no corresponde a lo mencionado por Mena (2010), quien manifiesta, basado en un estudio de la pobreza con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI) en los asentamientos humanos, que existe un decrecimiento del 71,0% a 63,2% entre los años 1993 y 2005; mientras que en el presente estudio se encontró con al menos una NBI al 96,0% de dicha población. Esto fue expresado de la misma manera por el INEI (2015b), que estableció en el Empadronamiento Distrital de Población y Vivienda realizado en los años 2012-2013 que en el año 2013 existirían, de los 1854 distritos a nivel nacional, 1688 con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI), es decir, cerca del 91,0% de distritos a nivel nacional.

Asimismo cabe mencionar, respecto a los resultados obtenidos en el estudio de Vásquez (2006), que el departamento de Ica es una de las regiones con menor índice de vulnerabilidad nutricional superado por Tacna, Lima y Arequipa, alcanzando solo el 15,0%. Estos datos están muy por debajo de lo encontrado en el presente trabajo de investigación en donde se presenta un nivel de *pobreza* y *extrema pobreza* que sumados

ambos alcanzan el 96,0%, considerando al menos una NBI. Sobre esto debemos considerar que la diferencia existente entre el porcentaje del nivel de pobreza, según datos del INEI, que asciende a 22,0% en promedio nacional, con los datos alcanzados en el presente estudio, tiene que ver con la forma de medición empleada. Este último resultado es obtenido sobre la base del *método de pobreza monetaria*, es decir, personas cuyos gastos *per cápita* están por debajo de la *Línea de Pobreza* y/o *Línea de Pobreza Extrema*.

Con respecto a la correlación, mediante el estadístico *coeficiente Rho de Spearman*, se obtuvo como resultado 0,448, por lo que existe una moderada relación positiva entre el *grado de indocumentación* y el *nivel de pobreza* en la población afrodescendiente que habita en la zona rural del caserío El Guayabo, ubicado en el distrito de El Carmen, Chincha, frente al grado de significación estadística ($p < 0,05$), por lo que se tomó la decisión de rechazar la hipótesis nula y confirmar la hipótesis planteada: *Existe una significativa relación directa entre la indocumentación de las personas y el nivel de pobreza en la población afrodescendiente del distrito de El Carmen, Chincha.*

Con respecto a la variable *grado de indocumentación de las personas* y su relación con el *acceso a ingresos inadecuados*, se obtuvo un coeficiente de correlación de 0,346, el cual representa una baja relación positiva entre el grado de indocumentación y el acceso a ingresos inadecuados en la población afrodescendiente que habita en la zona rural del caserío El Guayabo, ubicado en el distrito de El Carmen, Chincha. Frente al grado de significación estadística ($p < 0,05$) se tomó la decisión de rechazar la hipótesis nula y confirmar la hipótesis planteada: *Existe una significativa relación directa entre la indocumentación de las personas y el acceso a ingresos inadecuados en la población afrodescendiente del distrito de El Carmen, Chincha aunque esta relación es considerada como baja.*

Con respecto a la variable *grado de indocumentación de las personas* y su relación con *acceso a viviendas poco dignas*, se obtuvo un coeficiente de

correlación de 0,423, el cual representa una moderada relación positiva entre el grado de indocumentación y el acceso a viviendas poco dignas en la población afrodescendiente que habita en la zona rural del caserío El Guayabo. Frente al grado de significación estadística ($p < 0,05$), se tomó la decisión de rechazar la hipótesis nula y confirmar la hipótesis planteada: *existe una significativa relación directa entre la indocumentación de las personas y el acceso a viviendas poco dignas en la población afrodescendiente del distrito de El Carmen, Chincha.*

Con respecto a la variable *grado de indocumentación de las personas* y su relación con *acceso a instrucción educativa inadecuada*, se obtuvo un coeficiente de correlación de 0,358, el cual representa una baja relación positiva entre el grado de indocumentación y el acceso a una instrucción educativa inadecuada en la población afrodescendiente que habita en la zona rural del caserío El Guayabo. Frente al grado de significación estadística ($p < 0,05$), se tomó la decisión de rechazar la hipótesis nula y confirmar la hipótesis planteada: *existe una significativa relación directa entre la indocumentación de las personas y el acceso a instrucción educativa inadecuada en la población afrodescendiente del distrito de El Carmen, Chincha*, aunque dicha relación es considerada como baja.

Con respecto al variable *grado de indocumentación de las personas* y su relación con *acceso a empleo inadecuado*, se obtuvo un coeficiente de correlación de 0,402, el cual representa una moderada relación positiva entre el grado de indocumentación y el acceso a empleos inadecuados en la población afrodescendiente que habita en la zona rural del caserío El Guayabo. Frente al grado de significación estadística ($p < 0,05$) se tomó la decisión de rechazar la hipótesis nula y confirmar la hipótesis planteada: *existe una significativa relación directa entre la indocumentación de las personas y el acceso a empleo inadecuado en la población afrodescendiente del distrito de El Carmen, Chincha.*

8. Conclusiones

Primera: La *indocumentación de las personas* tiene relación directa con el nivel de pobreza en la población afrodescendiente de El Carmen, Chincha, así como con las diversas dimensiones de la *pobreza* como son: con el *acceso a ingresos inadecuados* y *acceso a viviendas con características físicas no adecuadas*. En cuanto al *acceso a instrucción educativa no adecuada*, presenta una baja relación positiva, mientras que en relación con el *acceso a empleo inadecuado*, presenta una moderada relación positiva.

Segunda: Esta situación de *pobreza*, presentada por el INEI en los diferentes estudios realizados, deviene de otros factores como pocas ofertas de empleo digno, educación de baja calidad, servicios de salud deficientes, etc. En otras palabras, la *indocumentación de las personas* es un factor relativamente determinante de la *pobreza* en la medida en que se refiere a la poca o nula posibilidad de ejercer derechos individuales y civiles y, que a la postre, puede derivar en exclusión social. En la medida en que al Estado le compete el diseño, implementación y ejecución de políticas públicas a fin de revertir los índices de pobreza en el país, como por ejemplo los programas sociales, aquellas no deben crearse solo a raíz de campañas políticas partidarias, sino de un profundo análisis real de la realidad nacional.

Tercera: El DNI es importante porque permite identificarnos dentro del territorio nacional para realizar diversas actividades con efectos civiles, comerciales, judiciales, administrativos y, en general, para todos aquellos casos en que la ley lo exija; asimismo para el acceso a los servicios públicos como salud, educación, alimentación, seguridad y programas sociales. Los servicios que ofrece el Estado, además de educación, salud, salubridad u otros, también incluyen el *acceso a la identidad* y a *la identificación*; por lo que no contar con la documentación personal restringe el ejercicio de derechos limitando el desarrollo de los mismas; se consideran como personas *invisibles*, toda vez que no existen para el Estado para ser consideradas e incluidas en las políticas públicas.

Cuarta: La *población afrodescendiente*, aquella que se autoidentifica como descendiente de población que fue traída del África en la época de la conquista, en todos los casos de manera forzada y en condición de esclavos, a la fecha no se tiene datos exactos de cuántos son. Algunos especialistas sostienen que son 1 millón 400 mil personas y otros hasta 2,5 millones (Benavides, 2002). En cualquier caso, han formado en todos estos tiempos, hasta la fecha, parte de las capas sociales más bajas y de menos *status* conjuntamente con las poblaciones indígenas. Ello porque, en muchos casos, aún perdura la idea de que las poblaciones afroperuanas solo están preparadas para el ejercicio de labores similares que antes eran desarrolladas en su condición de esclavos o únicamente de actividades de menor importancia.

Quinta: Se ha podido establecer que la *indocumentación*, si bien no es factor directo para la *pobreza*, lo es de manera indirecta en vista de que se relaciona de manera estrecha y directa con la *exclusión social*, toda vez que, al no poder tener libre acceso a bienes y servicios básicos y fundamentales, mercados de trabajo, instituciones sociales, participación política u otros, la persona afrodescendiente no puede lograr su pleno desarrollo personal ni social, situándose en la zona de *pobreza y/o extrema pobreza*. Otro factor que, aunado a la *exclusión social*, ocurre con la población afroperuana es la *discriminación*, entendido como aquellos comportamientos y actos negativos hacia estas personas.

Referencias bibliográficas

Arroyo, J. (2010). *La identidad en el Perú*. Lima: Universidad San Martín de Porres.

Barriga E., y Lossio J. (2014). *Los afrodescendientes en el Perú republicano: El Carmen: notas en torno a un distrito afroperuano*. Lima: PUCP, Instituto Riva Agüero.

Benavides M., Torero M. y Valdivia N. (2002). *Más allá de los promedios: afrodescendientes en América Latina. Pobreza, discriminación e identidad: el caso de la población afrodescendiente en el Perú*. Washington DC: GRADE.

Cancio, S. (2015). *Pobreza global: la responsabilidad de los individuos y sus implicancias para los estados*. (Tesis de doctorado) Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.

Ceplan (2011). *Plan Bicentenario: El Perú hacia al 2021*. Lima: Ceplan.

Conconi, A. (2009). *Pobreza multidimensional en Argentina: ampliando las medidas tradicionales de pobreza por ingresos y NBI*. (Tesis de maestría). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Contraloría General de la República (2008). *Programas sociales en el Perú: elementos para una propuesta desde el control gubernamental*. Lima: GIZ.

Cosamalón J. (2014). *Los afrodescendientes en el Perú republicano: Los últimos esclavos africanos en Lima según el censo de 1860*. Lima: PUCP, Instituto Riva Agüero.

Defensoría del Pueblo (2011). *Informe de Adjuntía N° 003/2011-DP/ADHPD. Los afrodescendientes en el Perú: una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Flores, J. y Macero X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la Literatura*. Santiago de Chile: Cepal.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2000). *Metodología para la medición de la pobreza en el Perú. Colección metodologías estadísticas, 1(2)*. Lima. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2006). Encuesta Nacional Continua –CENCO. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2008). *Censo de Población y Vivienda*. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2009). *Ica: compendio estadístico departamental 2008-2009*. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2014). *11 de julio día mundial de la población*. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2015a). *Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2011-2014*. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2015b). *Mapa de pobreza provincial y distrital 2013*. Lima: INEI.

Instituto de Opinión Pública (2017). Estado de la Opinión Pública 2017. *Etnicidad, origen familiar cultural y condiciones de vida en el Perú*. (141). Lima: PUCP.

Mena, E. (2010). *La desnutrición, mala alimentación infantil y pobreza en los asentamientos humanos de Huaraz 1993-2005*. (Tesis de maestría). Lima: Universidad Mayor de San Marcos.

Ministerio de Cultura (2016). *Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana*. Lima: Ministerio de Cultura.

Paredes, M. (2006). *Registro del estado civil: manual teórico práctico*. Lima: Cultural Cuzco.

Reniec (2010). *Enciclopedia del Sistema Registral*. Lima: Reniec.

Reniec (2012). *Plan Nacional Perú Contra la Indocumentación 2011-2015*. Lima: Reniec.

Reniec (2012a). *Plan Estratégico Institucional 2012-2016*. Lima: Reniec.

Reniec (2013). *La inscripción del nacimiento, el reconocimiento y la adopción en el Perú: una historia de sus normas legales*. Lima: Reniec.

Reniec (2015). *La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico*. Lima: Reniec.

Reniec (2017). *Plan Nacional Perú contra la Indocumentación 2017-2021*. Lima: Reniec.

Tapia (2009). *El registro único de identificación de personas naturales: un registro administrativo*. (Tesis de maestría). Lima: Universidad Mayor de San Marcos.

Valdivia, N. (2011). *El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: Balance y aportes para una discusión*. Lima: Grade.

Valdivia, N., Torero, M. y Benavides, M. (2006). *Más allá de los promedios: Afrodescendientes en América Latina. Pobreza, discriminación e identidad: El caso de la población afrodescendientes en el Perú*. Washington: Grade.

Vásquez, E. (2006). *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos*. Lima: Universidad del Pacífico.

Velásquez, T. (2004). *Vivencias diferentes: la indocumentación entre las mujeres rurales del Perú*. Lima: Demus-Oxfam-DFID.

Verdera, F. (2007). *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Fuentes

Ley N°26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 12 de julio de 1995. Perú.

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia N° 02273-2005-HC, 09/02/2005. Perú.

Decreto Supremo N°003-2016-MC. Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano* el 15 de julio de 2016. Perú.

Segundo Marcelo Vargas Granda: Maestro en Gestión Pública de la Universidad César Vallejo, Bachiller en Administración Pública por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Actualmente se encuentra siguiendo el Doctorado de Educación en la Universidad Nacional de Educación (UNE – La Cantuta). Ha publicado en la Revista de la Escuela Registral del Reniec donde se desempeña laboralmente.

Correo electrónico: svargas@Reniec.gob.pe

Recibido: 12/09/17

Aprobado para su publicación: 28/12/17

Instrucciones para los autores

1. La Revista Académica es una publicación anual de la Escuela Registral (ER) del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Fue fundada en 2013. Sus artículos son elaborados por destacados especialistas del Derecho, la Historia, las Ciencias Sociales y otras disciplinas afines al estudio de la identificación y registro de hechos vitales de los peruanos, provenientes de diversas instituciones locales y extranjeras, públicas y privadas, así como por funcionarios del RENIEC que reflexionan sobre su quehacer. Está dirigida a un público académico, servidores del RENIEC, funcionarios de otras instituciones públicas y privadas, y todos los interesados en la temática registral y de identificación.

La revista es editada por la Dirección de la Escuela Registral del RENIEC. Cada artículo que se recibe es evaluado por el sistema *peer review* (arbitraje por pares).

2. Los artículos deben ser originales e inéditos además de concisos. Los artículos deben contar para su publicación con la aprobación del Comité Editorial así como de la Dirección de la Revista.

Las colaboraciones deben ser enviadas a través de la siguiente dirección electrónica: amaurial@reniec.gob.pe

Se deben enviar dos archivos en formato DOC (Ms Word): el primero con el cuerpo del artículo sin contener los datos de autor; el segundo archivo debe incluir solo los datos del autor (nombre, filiación institucional, correo electrónico, URL, blog y una breve biografía de entre 100 y 120 palabras). Este procedimiento se aplica con la finalidad de asegurar el anonimato en el proceso de arbitraje de los artículos.

Las imágenes no deben ser incrustadas en el documento sino enviadas en un archivo adjunto en formato jpg o tiff (resolución mínima 300 dpi). En caso de realizar cuadros, tablas, gráficos o similares en Excel, se debe adjuntar el archivo original en dicho formato. 211

Los artículos deben cumplir con la siguiente estructura :

1) La extensión es de un máximo de 25 páginas, incluyendo cuadros, gráficos, notas y bibliografía. Solo en casos excepcionales se aceptarán trabajos de mayor extensión.

2) Se debe omitir en el artículo el nombre y filiación institucional para asegurar el anonimato en el proceso de arbitraje.

3) El texto del artículo, incluyendo títulos y subtítulos, debe presentarse a espacio y medio, en letra tipo Arial de 11 puntos.

4) La página debe ser de formato A-4 y con márgenes de 2.5 cms a cada lado.

5) La bibliografía citada se incorporará al final del artículo en orden alfabético.

Los artículos deben contener:

1) Título en español y en inglés.

2) Resumen y abstract de un máximo de 150 palabras cada uno.

3) Tres palabras clave en español y en inglés.

4) Breve biografía de los autores, entre 100 y 120 palabras.

Las citas bibliográficas se basan en pautas establecidas por la American Psychological Association (APA).

• **Libro (un autor)**

Referencia: Muñoz, R. (2002). *Estudio práctico de la fusión y escisión de sociedades*. México: ISEF.212

En el texto: (Muñoz, 2002).

Si el libro tiene más de un volumen o se cita algún tomo (t.) o volumen (vol./ vols.) en particular, la referencia es la siguiente:

Colombo, C. J., Alvarez Juliá, L., Neuss, Germán R. J., y Porcel, R. J. (1992).

Curso de derecho procesal y civil (vols. 1-7). Buenos Aires: Abeledo- Perrot.

Cita en el texto (Colombo, y otros, 1992, vol. 1, p. 120)

Freud, S. (2005). El malestar en la cultura. En J. L. Etcheverry (trad.), *Obras Completas: Sigmund Freud* (vol. 21, pp. 57-140). Buenos Aires: Amorrortu (Trabajo original publicado 1930).

Cita en el texto (Freud, 1930/2005, p. 57)

• **Libro (dos o más autores)**

Referencia:

González, R., y Ramírez, J.L. (2007). *La teoría de los valores*. México: Prentice-Hall.

En el texto: (González y Ramírez, 2007)

• **Libro (tres o más autores)**

Referencia:

Hernández, E.G., Rojas, H., Ramírez, J.L., y González, R. (1998). *Algunos aportes de la psicología al estudio de los valores*. Madrid, España: Pirámide.213

En el texto:

En el caso de tres o más autores, se citarán todos ellos la primera vez que se haga referencia a su trabajo. De allí en adelante, se utilizará solamente el apellido del primer autor, seguido por las siglas et al. y después el año de publicación. A continuación un ejemplo:

Las teorías del aprendizaje cognoscitivo han sido importantes en este sentido (Rojas, Vargas, González y Gutiérrez, 2007).

(Esto se hace la primera vez que se citan en el texto).

Otras formas de aprendizaje han sido descritas en la literatura sobre aprendizaje cognoscitivo (Rojas et al., 2007).
(Esto se hace después de la primera cita).

- **Capítulo de libro**

Referencia:

Arce, J.C., y Gutiérrez, M. (2012). Indicadores financieros y su relación con la economía futura latinoamericana. En R.J. Porras (Ed.), *El rumbo económico de América Latina* (pp.100-121). Bogotá, Colombia: Nuevo Camino.

En el texto: (Arce y Gutiérrez, 2012, p. 104).

- **Artículo de publicación periódica**

Referencia:

Mora, H., y Domínguez, L.A. (2010). La psicología cognoscitiva y su relación con las ciencias del cerebro. *Actualidades en Ciencias Cognoscitivas*, 14, 330-337.

En el texto: (Mora y Domínguez, 2010, p. 334). 214

- **Artículo de un diario**

Referencia:

Castro, E. (25 de mayo de 2011). El pulso de la economía actual latinoamericana.

La Nación, pp. 15A, 17A.

En el texto: (Castro, 2011).

- **Documento de Internet**

Referencia:

Instituto Nacional de Seguros. (2011). Normas de salud ocupacional para las empresas privadas. Recuperado de <http://www.ins.go.cr/normas.html>

En el texto: (Instituto Nacional de Seguros, 2011).

ESTE LIBRO SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS

TALLERES GRÁFICOS DE RELIZA SRL

AV. CANEVARO 935 - LINCE

CORREO: VENTAS@RELIZA.COM

TLÉF.: 6521000 - 6526195

JULIO 2018 LIMA - PERU



Jr. Bolivia 109, Torre Centro Cívico, Lima, Perú
Central Telefónica: (511) 315-2700
URL: <www.reniec.gob.pe>