

Los caminos regulatorios para la IA en América Latina

Recopilación de estudios de caso en Brasil, México, Perú y Colombia



AlSur

Los caminos regulatorios para la IA en América Latina

Recopilación de estudios de caso en Brasil, México, Perú y Colombia

TEXTO

Derechos digitales
Coding Rights
Fundación Karisma
Hiperderecho
IDEC
R3D

REVISIÓN

Cristian León Coronado (AlSur)

TRADUCCIÓN

Andrés Ovelar

DISEÑO

Horacio Oteiza

AlSur

Con el apoyo de:



Este trabajo se distribuye con licencia Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Esto significa que usted es libre de:

- **Compartir** – copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato para cualquier propósito, incluso comercialmente.
- **Adaptar** – remezclar, transformar y crear a partir del material para cualquier finalidad, incluso comercialmente.

La licenciente no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia.

Bajo los siguientes términos:

- **Atribución** – Usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciente.
- **No hay restricciones adicionales** – No puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

Acceda a una copia completa de la licencia en:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.es>

Tabla de contenidos

Introducción	4
Breve estado del arte de la regulación de la IA en Colombia	6
Un acercamiento a la legislación e iniciativas para la regulación de inteligencia artificial en México	9
a. Creación de la ANIA	9
b. Medios Alternativos de Solución de controversias (MASC)	9
c. Iniciativa de “regulación de inteligencia artificial”	10
d. ¿Qué sigue para la regulación en México?	11
Regulación de la IA en Perú	12
a. Protección del Consumidor	12
b. Gobierno Digital	13
c. Inteligencia Artificial en el Sistema Financiero	13
d. Persecución penal y administración de justicia	14
e. Conclusiones	15
Inteligencia Artificial en Brasil: retrospectiva de 2023 y lo que está por venir	16
a. La profusión de sistemas implantados en el sector público sin regulación	18
b. La profusión de proyectos de ley sobre usos específicos de una zona determinada	18
c. La profusión de campañas y litigios contra las tecnologías discriminatorias	19
d. A manera de conclusión: CARRERA POR LA IA	20
Gobernanza de la IA para Latam: mapa de los foros globales y regionales más relevantes	21
a. Gobernanza de la IA: ¿todo a la vez en todas partes al mismo tiempo?	21
b. Los foros de gobernanza de la IA de alcance regional	22
c. Los foros de alcance global	23
d. ¿Qué esperar a futuro?	24

Introducción

En Latinoamérica se ha promocionado la Inteligencia Artificial (IA) con una narrativa de desarrollo económico y social. Sin embargo, la omisión de un diálogo articulado entre las entidades del Estado y con las organizaciones de la sociedad civil dibuja una compleja cartografía de preocupaciones éticas, metodológicas y hasta epistemológicas en relación con la regulación de la IA en los países de la región.

En esta coyuntura crítica, el consorcio AISur de 11 organizaciones de sociedad civil y academia de América Latina¹ que buscan fortalecer los derechos humanos en el entorno digital de la región presentamos los escenarios de regulación en Brasil, Perú, Colombia y México. Los escenarios de regulación de estos países son ejemplos de una reactividad legislativa sin un marco legal integral, así como un desconocimiento de la realidad material y de las necesidades particulares de cada país. La regulación no solo se trata de tema técnico, sino de una serie de prácticas sociales y legislativas que afectan la vida de las personas.

En Brasil, la influencia de la legislación internacional planteó la inclusión inicial de un capítulo sobre “La garantía de los derechos de las personas afectadas por los sistemas de inteligencia artificial”. Posteriormente, debido a la acción ejecutiva se transformó en un vago capítulo sobre “La protección de la especie humana y la protección de datos”. Lo anterior, es un ejemplo de casos en los que las regulaciones se adaptan a las necesidades de proyectos tecnosolucionistas e intereses que parecieran opacar la relación entre IA y derechos humanos, más que demarcar los límites y establecer garantías para las personas que se ven impactadas por su uso e implementación.

En los casos de Perú, México y Colombia, la participación efectiva de la sociedad civil en la construcción de los marcos legales de la IA ha sido nula, generando una constante desconfianza sobre la garantía de los derechos humanos. Por ejemplo, ¿dónde quedan los contextos de vigilancia masiva y racismo algorítmico? ¿Por qué no se regulan los casos específicos en los que la IA afecta la garantía de derechos y por el contrario regulan sobre un espectro amplio de riesgos?

En el caso de Perú, se han creado distintas instituciones para promover el aprovechamiento ético de tecnologías, incluida la Inteligencia Artificial, pero se ha dejado de lado el análisis de los riesgos relacionados al uso de la IA y cómo el Estado debería hacerles frente. Además, la participación efectiva de la sociedad civil ha quedado en un espacio marginal en la construcción de las iniciativas legislativas.

¹ Asociación por los Derechos Civiles - ADC (Argentina), Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información - CELE (Argentina), Coding Rights (Brasil), Derechos Digitales (América Latina), Fundación Karisma (Colombia), Hiperderecho (Perú), Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC (Brasil), Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías - IPANDETEC (Panamá), InternetLab (Brasil), Red en Defensa de los Derechos Digitales - R3D (México), TEDIC (Paraguay).

En Colombia, si bien hay marcos éticos, mecanismos de regulación y “la hoja de ruta para garantizar la adopción ética y sostenible de la inteligencia artificial”, la interlocución entre normativas ya existentes como la ley de protección de datos personales o la legislación en Derechos de autor es inexistente. Además, se da la espalda a casos específicos de vulneración de derechos como es el caso de los sistemas para clasificar potenciales beneficiarios de programas sociales. En ese sentido, hay una constante preocupación por la falta de garantía de derechos inmediatos.

Por la misma línea, México tiene una regulación genérica de la IA que asimismo busca replicar el modelo de riesgos de la “Ley de Inteligencia Artificial” de la Unión Europea. Lo cual, pone en entredicho los derechos humanos. Ya que, se centra en riesgos que aún no existen y quita la mirada de temas específicos como la vigilancia biométrica masiva bajo premisas de “seguridad nacional”.

Similar al caso de Colombia, un marco efectivo para la regulación de sistemas automatizados o inteligencia artificial debe fundamentarse en un diagnóstico del marco jurídico que ya regula indirectamente esta tecnología. Por ejemplo, no se ha realizado un análisis de cómo la inteligencia artificial ya está parcialmente regulada por la legislación en materia de privacidad, protección de datos personales, procedimientos, consumo, competencia económica, propiedad intelectual y derechos de autor.

De manera que, una de las principales preocupaciones consiste en conciliar un enfoque con base en los distintos niveles de riesgo y un modelo regulador sustentado en derechos humanos. Lo anterior, para desviar la atención a la protección de las personas, quienes son las afectadas, impactadas y clasificadas por estos sistemas, y no a las máquinas o los algoritmos.

Si bien la legislación global sobre IA se desarrolla en un contexto de competencia y disputa entre empresas de unos pocos países, la sociedad civil no es un observador pasivo. Por ejemplo, en Brasil las acciones de las organizaciones de la sociedad civil frente al racismo algorítmico marcan una ruta de acción alternativa a las iniciativas legislativas.

Además de hacer un recorrido por las distintas formas de regulación de la IA en México, Brasil, Perú y Colombia, los textos que presentamos hoy apuntan a varios temas comunes como la necesidad de usar los marcos legales existentes, evitar la copia de modelos regulatorios extraños para el contexto local y la necesidad de desarrollar procesos participativos y garantistas de derechos para crear regulaciones adecuadas y pertinentes. La IA puede afectar profundamente las relaciones sociales y políticas que ya desfavorecen a las personas por su origen, género, raza y disponibilidad de recursos económicos. La adopción masiva de la IA requiere de debates y regulaciones responsables con los riesgos de esa adopción.

Esta publicación ha sido preparada por las organizaciones de AISur Derechos Digitales, Fundación Karisma, IDEC, Coding Rights, Hiperderecho y R3D, como parte de una reflexión e intercambios internos en el marco de nuestro consorcio. Sabemos que éste es apenas un punto de inicio y que la carrera regulatoria con respecto a las IA todavía tendrá un largo camino por recorrer. Nuestro interés principal es aportar desde nuestra perspectiva, un análisis crítico que pueda ser aprovechado por tomadores de decisión, organizaciones de sociedad civil y activistas, para que los debates en torno a las IA tengan como base los derechos humanos y las necesidades específicas de los países de nuestra región.

Breve estado del arte de la regulación de la IA en Colombia

Cuando el término big data empezaba a caer en desuso en las políticas públicas colombianas, el gobierno ya hablaba del avanzado lugar que el país pronto ocuparía en materia de Inteligencia Artificial (IA), especialmente que Colombia era el país con [más iniciativas de IA en Latinoamérica](#). Tanto el [gobierno anterior](#) como el [actual](#), han hecho grandes anuncios en este contexto.

A pesar de los índices y mediciones, los avances en el tema parecen por ahora promesas a medio cumplir.

Aún estamos bastante atrasadas en materia de regulación, que es uno de los frentes más importantes para el desarrollo responsable y sostenible de este sector. Hasta ahora, en Colombia sólo se han formulado marcos éticos y mecanismos que en su mayoría no son vinculantes, documentos que permiten al Gobierno de turno demostrar avances, para luego empolvase en gavetas digitales sin ser implementados.

De estas iniciativas regulatorias, los exponentes más importantes son el [documento CONPES 3975 de 2019²](#) que formula la “política nacional para la transformación digital e inteligencia artificial” y sirve como base a los demás desarrollos. Luego están el [Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia](#) (octubre de 2021), las [Recomendaciones para el desarrollo y fortalecimiento de la IA en Colombia en el marco de la misión de expertos en IA para Colombia](#) (julio de 2022) y, en materia de gobernanza e infraestructura de datos, el [Plan Nacional de Infraestructura de Datos](#) (diciembre de 2021).

A estos se suman [algunos documentos más](#), varios de los cuales nunca pasaron de su etapa de borrador, como por ejemplo el [Modelo conceptual para el diseño de Regulatory Sandboxes y Beaches en IA](#) (agosto de 2020). Otros, son más recientes como la [Hoja de Ruta para garantizar la adopción ética y sostenible de la Inteligencia Artificial en Colombia](#) (febrero de 2024) elaborada por el Ministerio de Ciencias. Esta hoja de ruta propone cinco focos críticos para la adopción de IA: Ética y gobernanza; Educación, investigación e innovación; Industrias innovadoras y emergentes; Datos y organizaciones, y Privacidad, ciberseguridad y defensa. La [Estrategia Nacional Digital 2023-2026](#) (febrero de 2024) construida en conjunto entre la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) propone “generar oportunidades de aprovechamiento, implementación y democratización de la Inteligencia Artificial y otras tecnologías digitales emergentes para crear valor económico y social, teniendo como referencia principios éticos, gestión de riesgos de estas tecnologías y la protección de los derechos humanos”. Finalmente, se prepara un nuevo CONPES, del cual tenemos el primer borrador para comentarios.

2 En Colombia, el CONPES (el Consejo Nacional de Política Económica y Social) es la máxima autoridad de planeación nacional, y por tanto los documentos que elabora marcan la hoja de ruta para las políticas públicas expedidas desde el poder ejecutivo.

Estos documentos no son suficientes para garantizar que la adopción y el desarrollo de tecnologías de Inteligencia Artificial en Colombia esté alineado con los derechos humanos. Además, han sido construidos sin garantías plenas de participación ciudadana. Por lo mismo, no reflejan las necesidades regulatorias reales de los distintos sectores en que esta tecnología empieza a desplegarse.

Por su parte, los proyectos de ley, que serían el mecanismo democrático para garantizar una regulación más incisiva y eficiente en este terreno, también son abundantes en número, pero insuficientes en calidad. Algunos de ellos son:

1. **PL 059 de 2023 del Senado:** “Por medio de la cual se establecen los lineamientos de política pública para el desarrollo, uso e implementación de Inteligencia Artificial y se dictan otras disposiciones”) un proyecto que ya se ha presentado y rechazado varias veces.
2. **PLE 200 de 2023 de Cámara:** “Por medio de la cual se define y regula la inteligencia artificial, se establecen límites frente a su desarrollo, uso e implementación y se dictan otras disposiciones”.
3. **PL 91 de 2023 del Senado:** “Mediante la cual se establece el deber de información para el uso responsable de la inteligencia artificial en Colombia y se dictan otras disposiciones”.
4. **PL 130 de 2023 en Senado:** “Por medio de la cual se crea la armonización de la inteligencia artificial con el derecho al trabajo de las personas”.
5. **PL 109 de 2023 en Senado:** “Por medio de la cual se regula la contratación de personas y aportes a la seguridad social en las plataformas digitales y se dictan otras disposiciones”.

No quedan incluidas en este conteo las menciones a sistemas de inteligencia artificial presentes en otros proyectos legislativos como la reforma a la salud o la reforma laboral, entre otras iniciativas legislativas que pueden mencionar estas tecnologías complejizando el panorama regulatorio.

Sin embargo, y aunque es claro que el camino normativo es indispensable como mecanismo de garantía de derechos, todos estos proyectos comparten una serie de falencias fundamentales que los hacen insuficientes. En primer lugar, buscan regular un conjunto definido precariamente de tecnologías; varios de ellos se apoyan en la definición de la RAE de IA. Esta es demasiado imprecisa y antitécnica como para trazar límites legales adecuados o prácticos.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, los proyectos en su mayoría buscan regular al tiempo un grupo de tecnologías y aplicaciones muy disímiles, que van desde la IA generativa hasta los sistemas automatizados de decisión en manos del Estado o los sistemas de recomendación algorítmica propios de las redes sociales. Al combinar un grupo tan amplio de tecnologías en un único marco no permitirá dar con una norma suficientemente precisa como para que tenga efectos reales o sea efectiva en la garantía de derechos fundamentales.

En tercer lugar, en algunos casos, los proyectos parecen estar más preocupados por escenarios del “fin del mundo” que por los problemas que ya hemos identificado a raíz de la implementación de sistemas de IA en el Estado colombiano. Como por ejemplo, sistemas de clasificación de posibles beneficiarios de programas sociales (Sisbén / Registro social de hogares / Registro único de ingresos) que producen opacidad y exclusión en la repartición de subsidios y programas en el país, o la falta de flexibilidades al derecho de autor que hace que en nuestra legislación no esté autorizado el uso de metodologías de investigación modernas (incluyendo la minería de textos y datos y el aprendizaje automatizado). Además, los proyectos no articulan adecuadamente sus textos con normas y leyes ya vigentes, como la ley de protección de datos personales o la legislación en derecho de autor.

Por último, en la mayoría de los casos las normas son imitaciones de regulaciones provenientes del norte global (fundamentalmente de la Unión Europea), las cuales no son adaptables del todo a la realidad material y las necesidades regulatorias propias de nuestro contexto. Más del lugar que ocupa Colombia en la cadena de producción de la IA; ninguna menciona, por ejemplo, el trabajo precarizado de los etiquetadores de contenido o tiene en cuenta la urgencia de establecer condiciones y límites a la recolección de datos personales para la producción de IA o a la invisibilización de contenidos culturales producidos localmente.

Por su parte, en el panorama internacional la situación de IA avanza a distintos ritmos y –como suele suceder– las preocupaciones del Sur Global quedan opacadas por las prioridades de los países del norte. Esto se hace evidente en discusiones sostenidas en espacios como el Global Digital Compact de las Naciones Unidas, el Policy Network on Artificial Intelligence del Foro de Gobernanza de Internet (PNAI - IGF), la UNESCO o el Committee on Artificial Intelligence (CAI) del Consejo Europeo, entre otras³. Espacios con agendas centradas en las necesidades de quienes producen herramientas de IA, más no de quienes somos consumidores. Recientemente, Colombia fue elegida por la UNESCO, junto a 17 países más, para ser parte de la implementación temprana de las recomendaciones sobre la ética de la Inteligencia Artificial. Este escenario, que antes ya ha estado cerrado a la participación de organizaciones de la sociedad civil, se transforme en una verdadera plataforma para dialogar estas preocupaciones.

En términos de regulación de la IA en Colombia, es conveniente fragmentar la pregunta de la regulación en problemas específicos que contribuyan a la garantía inmediata de derechos. Por ejemplo, prohibir el reconocimiento facial con fines securitarios, garantizar transparencia algorítmica en los sistemas del Estado, regular las plataformas de domicilios en función del bienestar de los repartidores, entre otros ya identificados por organizaciones de la sociedad civil. Lo anterior, con el objetivo de mitigar los riesgos y consecuencias negativas en la vida cotidiana de las personas por medio de un marco regulatorio articulado que haga frente a las situaciones vigentes o no a futuros distópicos.

3 Para conocer otros foros internacionales en que se discute la regulación de la IA puede consultarse este mapeo elaborado por la organización inglesa Global Partner Digital con la colaboración de una amplia red de organizaciones de la sociedad civil, incluida Karisma. <https://www.gp-digital.org/navigating-the-global-ai-governance-landscape/>

Un acercamiento a la legislación e iniciativas para la regulación de inteligencia artificial en México

El Congreso mexicano ha mostrado interés en la regulación, en general, de la “inteligencia artificial”. El acercamiento a este tema ha sido muy genérico, en el sentido de que se sigue englobando a todos los sistemas de decisión automatizada dentro del término paraguas de la IA.

a. Creación de la ANIA

Esto ha llevado a la creación de la [Alianza Nacional de Inteligencia Artificial](#). El Congreso decidió establecer un grupo de trabajo interdisciplinario para discutir distintas problemáticas sobre la gobernanza de IA. Este esfuerzo es impulsado por la UNESCO y es parte de los programas pilotos para la implementación de los principios de ética de la inteligencia artificial.

Esta Alianza ha tenido mesas temáticas en línea con el objetivo de hacer un estudio diagnóstico de estado actual de políticas públicas sobre sistemas automatizados. Hasta ahora, no ha habido un encuentro presencial o un documento de trabajo que registre los resultados de dichas conversaciones.

b. Medios Alternativos de Solución de controversias (MASC)

El día 26 de enero de 2024, se publicó la nueva [Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias](#) en el Diario Oficial de la Federación. Esta ley regula en general todas las formas de resolución de conflictos jurídicos excepto litigios, por ejemplo, arbitraje o conciliación. Dentro de esta ley se contempla un capítulo sobre la solución de controversias en línea que incluye las definiciones de sistemas automatizados y transparencia algorítmica.

La definición de sistemas automatizados⁴ en la ley consiste en un término paraguas para abarcar todo tipo de “inteligencia artificial”. Esto incluye a sistemas de aprendizaje automático, cualquier tipo de sistema que realice procesamiento de datos, procesamiento de lenguaje natural, algoritmos y redes neuronales artificiales

No obstante, se hace un primer acercamiento al concepto de transparencia algorítmica. La legislación define este concepto como el conjunto de prácticas para que los algoritmos utilizados por estos sistemas automatizados sean visibles, comprensibles y auditables. La transparencia algorítmica debe venir acompañada de una autoridad independiente que pueda evaluar y supervisar el uso de de estos sistemas, no obstante, es un buen inicio para mejorar la regulación en el futuro.

El riesgo es que pueden existir sistemas automatizados en la toma de decisiones que entren dentro de estos procesos. Esto puede afectar la igualdad entre las partes de este tipo de procesos. La igualdad procesal de las partes se pone en riesgo si la regulación no establece con más

4 **III. Sistemas automatizados.** Programas informáticos diseñados para realizar tareas que requieren de inteligencia artificial y que utilizan técnicas como aprendizaje automático, procesamiento de datos, procesamiento de lenguaje natural, algoritmos y redes neuronales artificiales, que para efectos de esta Ley se enfocan en la Solución de Controversias en Línea.

granularidad los estándares de transparencia de los sistemas automatizados. Por lo cual, una de las partes del proceso podría tener más conocimiento sobre el sistema que se está usando para dirimir dicha controversia que su contraparte. No obstante, el nivel de daño a este principio es más reducido ya que ambas partes deben de aceptar las condiciones de dichos sistemas para poder seguir adelante con ese MASC.

c. Iniciativa de “regulación de inteligencia artificial”

El senador Ricardo Monreal presentó una iniciativa que pretende regular el uso de inteligencia artificial en México. Dicha iniciativa buscaba replicar el controversial modelo de riesgos de la “Ley de Inteligencia Artificial” de la Unión Europea y validar el uso de sistemas automatizados intrusivos por autoridades públicas que ponen en riesgo a los derechos humanos.

Las principales problemáticas de esta iniciativa son:

- La definición de inteligencia artificial es demasiado amplia. Podría incluir desde un simple programa de procesamiento de texto hasta sistema de procesamiento de lenguaje natural con modelos de gran tamaño.
- Usa el modelo de riesgos para la regulación de sistemas automatizados. Los modelos de riesgos permiten que se establezcan excepciones amplias a la protección de los derechos humanos.
- Dentro de la categoría de riesgos inaceptables, se incluye la prohibición de sistemas que alteren la conducta, la conciencia o el “comportamiento de cualquier persona, de modo que se provoquen, o sea probable que se provoquen, perjuicios físicos o psicológicos mediante el uso de técnicas subliminales que trascienden la conciencia”. Este tipo de sistemas no existen como tal en la actualidad, y los sistemas que ostentan realizar estas técnicas no cuentan con respaldo científico.
- Establece excepciones de “seguridad nacional” e “interés público” al uso de sistemas de vigilancia biométrica masiva. Esta disposición permite la vigilancia estatal de manera indiscriminada.
- Permite sistemas de decisión automatizada con efectos discriminatorios, como aquellos para la admisión de estudios, calificación crediticia y sistemas de predicción policiaca. La legislación establece como única obligación a los proveedores de estos sistemas que se establezca un sistema de gestión de riesgos.

El primero de marzo, el senador Ricardo Monreal decidió retirar la iniciativa para mejorar la propuesta.

d. ¿Qué sigue para la regulación en México?

México todavía tiene un largo camino que recorrer en materia de regulación de sistemas automatizados. No obstante, los legisladores empezaron desde un punto de partida equivocado por dos razones. Primero, no existe una propuesta de regulación que establezca de manera central que la protección de derechos humanos. Los modelos de riesgos no son suficientes para proteger a las personas de los daños generados por la IA. Un modelo centrado en derechos humanos ayudará a delinear cada una de las obligaciones en materia de derechos humanos que deben cumplirse en cada paso del ciclo de vida de la IA.

En segundo lugar, un marco efectivo de regulación de sistemas automatizados o inteligencia artificial debe partir de un diagnóstico de un marco jurídico que ya regulan indirectamente esta tecnología. Por ejemplo, no se ha realizado un análisis serio de cómo la inteligencia artificial ya está regulada en cierta medida por la legislación en materia de privacidad, protección de datos personales, relacionadas con el procedimiento, consumo, de competencia económica, propiedad intelectual y derechos de autor.

Regulación de la IA en Perú

En el contexto peruano, la regulación de la Inteligencia Artificial (IA) se concentra en aspectos que abordan tanto su promoción como su utilización en diversas esferas. La normativa relacionada con la IA se estructura en torno a cuatro pilares principales: la protección al consumidor, la regulación del gobierno digital, el uso de la IA en el sistema financiero y su implementación en ámbitos como la persecución penal y la administración de justicia. Estos aspectos se encuentran enmarcados dentro de la Ley N.º 31814, de 05 de julio de 2023, que establece directrices para fomentar el empleo de la IA en aras del progreso económico y social del país.

La Ley 31814, Ley que promueve el uso de la Inteligencia Artificial en favor del desarrollo económico y social del país, es la principal norma que existe en Perú sobre la materia. Esta ley establece una serie de principios para el desarrollo y uso de la inteligencia artificial, entre los cuales se incluyen estándares de seguridad basados en riesgos, enfoque de pluralidad de participantes, gobernanza de internet, sociedad digital, desarrollo ético y respeto a la privacidad de los ciudadanos.

La norma, de la misma manera, dispone la creación de una Autoridad Nacional, encabezada por la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, responsable de dirigir y supervisar el uso y desarrollo de la inteligencia artificial en el país. Esta autoridad tiene como objetivo promover la formación de profesionales capacitados en el uso de la inteligencia artificial, fortalecer la infraestructura digital, fomentar la adopción de lineamientos éticos y crear un ecosistema de colaboración nacional e internacional en este ámbito.

Si bien la norma prevé unos principios mínimos para el desarrollo de la IA, estos resultan insuficientes ya que la propia ley no entra a analizar posibles riesgos relacionados al uso de la IA y cómo el Estado debe afrontar ello. Por el contrario, realiza una promoción acrítica del uso de esta tecnología. De la misma forma, si bien prevé un principio de pluralidad de participantes, su debate y aprobación estuvo lejos de ello.

a. Protección del Consumidor

En el ámbito de la protección al consumidor, se destacan dos leyes principales en Perú que abordan la interacción entre los consumidores y los sistemas de Inteligencia Artificial (IA). La Ley N.º 31606 reconoce el derecho del consumidor a recibir atención personalizada en situaciones donde se empleen servicios automatizados o basados en IA; y, por otro lado, la Ley N.º 31537, que establece disposiciones específicas para las contrataciones realizadas a través de sistemas de IA.

En virtud de la Ley N.º 31601 se reconoce el derecho del consumidor a optar por una atención personal en caso el proveedor brinde cualquier sistema de atención al público basado en, entre otros, Inteligencia Artificial. De otro lado, la Ley N.º 31537 asigna al proveedor la carga de la prueba en casos donde se cuestiona la adecuada provisión de información al consumidor y la aceptación de los términos ofrecidos. Es esencial resaltar que ambas normativas fueron aprobadas por el Congreso mediante un proceso parlamentario. Este proceso, si bien garantiza un nivel mínimo de diálogo y participación de todas las bancadas y fuerzas políticas representadas en el Congreso, no contó con la participación de sociedad civil en ninguna etapa. A lo máximo, la Ley N.º 31537 contó con opiniones de los gremios empresariales

b. Gobierno Digital

En el ámbito del gobierno digital en Perú, destaca el Decreto de Urgencia N.º 007-2020, que aprueba el Marco de Confianza Digital. Este decreto, en su Artículo 12.2, establece la responsabilidad tanto de entidades del sector público como del sector privado en promover y asegurar el uso ético de tecnologías digitales, incluida la Inteligencia Artificial. Es relevante destacar que este decreto, que tiene rango de ley, fue emitido de manera unilateral por el Poder Ejecutivo a través de facultades excepcionales previstas en la Constitución, sin la intervención parlamentaria inicial. Aunque posteriormente fue sometido a revisión por el Congreso, su emisión inicial fue exclusiva del ejecutivo.

En el ámbito reglamentario, cabe destacar el Decreto Supremo N.º 157-2021-PCM que regula el Sistema Nacional de Transformación Digital, estableciendo el Centro Nacional de Innovación Digital e Inteligencia Artificial como un instrumento para fortalecer la confianza digital en el país. Este centro se encarga de impulsar acciones para el despliegue y uso de tecnologías emergentes, con especial atención en la Inteligencia Artificial, con el objetivo de reforzar la seguridad y confianza digital en Perú. Asimismo, el reglamento incluye estrategias nacionales para la transformación digital, entre las cuales se destaca el desarrollo de iniciativas en el campo de la Inteligencia Artificial.

También es de resaltar el Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM, reglamento del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital. Este decreto define en su glosario el concepto de Inteligencia Artificial de la siguiente manera: “Se refiere a los sistemas que presentan comportamiento inteligente, que en base al análisis de su entorno toman decisiones, con algún grado de autonomía, para lograr metas específicas.”

Por último, la Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 003-2019-PCM-SEGDI establece la creación del Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Estado. Este tiene como misión el promover el aprovechamiento ético de tecnologías emergentes, incluida la Inteligencia Artificial, garantizando la protección de datos y la privacidad en el entorno digital.

Es de suma importancia resaltar que estas normas reglamentarias, al ser emitidas por el poder ejecutivo de manera unilateral, se caracterizan por carecer de un proceso formal de discusión y participación durante su redacción y aprobación. Esto implica que su elaboración y promulgación no están sujetas a un escrutinio parlamentario ni a un debate abierto que involucre a diversas fuerzas políticas y sectores relevantes.

c. Inteligencia Artificial en el Sistema Financiero

El Reglamento de Gestión de Riesgos de Modelo, promulgado mediante la Resolución SBS N.º 00053-2023, constituye el marco normativo para la supervisión y regulación de modelos utilizados en la gestión de riesgos financieros y operacionales en entidades financieras y bancarias peruanas. En lo que respecta a Inteligencia Artificial, el artículo 16.2 de este reglamento aborda específicamente la aplicación de esta en la construcción y evaluación de modelos, delineando directrices para garantizar su integridad y eficacia.

Una de las directrices clave establecidas en el artículo 16.2 es la realización de pruebas y análisis para evaluar la interpretabilidad del modelo. Esta medida enfatiza la importancia de comprender el proceso de toma de decisiones y los resultados generados por el modelo, aspectos fundamentales para garantizar la transparencia y la confiabilidad de su funcionamiento.

El reglamento requiere, además, la optimización de hiperparámetros como parte del proceso de aprendizaje del modelo. Asimismo, destaca la necesidad de realizar validaciones cruzadas u otras técnicas para prevenir problemas de sobreajuste del modelo.

Cabe resaltar que estas son regulaciones específicas emitidas por un organismo constitucionalmente autónomo que tiene las competencias para regular materia financiera y de banca. En este caso, la participación en su proceso de elaboración es mínima. No obstante, sí es importante destacar que existe un enfoque de riesgos al momento de regular la inteligencia artificial.

d. Persecución penal y administración de justicia

En el contexto de la persecución penal y la administración de justicia en el Perú, se destacan normativas como el Decreto Legislativo N.º 1611 que aprueba medidas especiales para la prevención e investigación del delito de extorsión y delitos conexos. En el artículo 7 se abordan cuestiones relativas a la identificación y localización de presuntos autores y partícipes en estos delitos y se establece que dicho proceso se puede realizar utilizando diversos métodos periciales y tecnológicos, entre los que se incluye la aplicación de inteligencia artificial, como una herramienta más en la investigación y persecución de los delitos.

Como sabemos, el uso de algoritmos de inteligencia artificial para la identificación y persecución de presuntos delincuentes plantea preocupaciones sobre la precisión y la imparcialidad de los resultados. Existe el riesgo de que estos sistemas estén sesgados o basados en datos incompletos o incorrectos, lo que podría conducir a decisiones injustas o discriminatorias.

Por otro lado, dentro del sistema judicial, se destaca la aprobación e implementación del “Laboratorio de Inteligencia Artificial de la Corte Superior de Justicia de Lima”, conforme a lo dispuesto en la Resolución Administrativa N.º 000620-2023-P-CSJLI-PJ. Esta norma se fundamenta en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la Ley N.º 31814 que promueve el uso de la inteligencia artificial, así como en el marco jurídico del gobierno digital establecido por el Decreto Legislativo N.º 1412. Respecto del Laboratorio en sí, se especifica que este tendrá la tarea de investigar y aplicar la inteligencia artificial para mejorar los servicios jurisdiccionales, analizar procesos judiciales, capacitar al personal y centralizar iniciativas de innovación en esta área.

Es importante resaltar que el Decreto Legislativo N.º 1611 es una norma con rango de ley emitida por el Gobierno en virtud de delegación de facultades legislativas, por lo que la participación ha sido mínima en este caso. De la misma forma, la normativa del Poder Judicial (en específica de la Corte Superior de Justicia de Lima), en la medida que fue emitida por un órgano administrativo del Poder Judicial, la participación también ha sido mínima.

e. Conclusiones

- Es importante señalar que, de las normas analizadas, no se ha podido identificar algún espacio que haya ejercido influencia sobre la elaboración de las normas, ni que se hayan pretendido adoptar estándares.
- Al momento de elaborar la normativa analizada, ninguna norma con rango de ley (ya sea Ley propiamente dicha o Decreto Legislativo), contó con la participación de la sociedad civil en su elaboración. No obstante, en normativa reglamentaria y de gobierno digital, sí hay cierto espacios de participación de especialistas o de sociedad civil. Esto último se debe, más que nada, a la política propia del liderazgo de la Secretaría de Transformación y Gobierno Digital.
- La discusión en Perú, sobre esta materia, está siendo liderada por la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital y por el Congreso. No obstante, estas dos entidades tienen poco diálogo entre sí.
- El enfoque regulatorio es de promoción de uso de la Inteligencia Artificial con poca perspectiva crítica. No obstante, en materia de banca y finanzas, se tiene un enfoque centrado en riesgos.
- El impulso regulatorio peruano en esta materia responde, más que nada, a una visión de dar respuestas inmediatas por parte de los legisladores peruanos. En este sentido, el impulso y aprobación de la normativa está sujeto al interés e impulso político respectivo.

Inteligencia Artificial en Brasil: retrospectiva de 2023 y lo que está por venir

En Brasil, que acogerá el G20 en noviembre de 2024, se debate desde hace años una ley integral sobre los sistemas de Inteligencia Artificial. Durante 2023, el [Proyecto de ley 2338/2023](#), cuyo autor es el senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG), fue nuestro centro de debate. El texto se basaba en la propuesta resultante del trabajo de la Comisión de Juristas del Senado Federal (CJSUBIA), creada temporalmente en 2022 con la misión de establecer principios, normas, directrices y fundamentos para regular el desarrollo y la aplicación de la inteligencia artificial en Brasil. Su objetivo final era elaborar un proyecto sustitutivo que instruyera la evaluación de los proyectos de ley anteriores sobre el tema: Proyectos de Ley N.º 5.051 de 2019, N.º 21 de 2020 y N.º 872 de 2021.

Tras una serie de paneles y una consulta pública, de la que formaron parte [Coding Rights](#) e Idec, el CJSUBIA finalizó su trabajo en diciembre de 2022, entregando un borrador que trataba de asentarse sobre tres pilares: la garantía de los derechos de las personas afectadas por los sistemas de inteligencia artificial (Capítulo II); la categorización de los riesgos de los sistemas (Capítulo III) y la gobernanza de los sistemas de IA (Capítulo IV). [La exposición de motivos del proyecto](#), a diferencia del texto europeo, se centra en una terminología de derechos, haciendo hincapié en que tales disposiciones también fomentan un entorno de seguridad jurídica para la innovación y el desarrollo tecnológico. Como bien señala: “este proyecto de ley se basa en la premisa de que no existe una disyuntiva –una elección mutuamente excluyente– entre la protección de los derechos y libertades fundamentales, la valorización del trabajo y la dignidad de la persona humana frente al orden económico y la creación de nuevas cadenas de valor”

Se mencionan las leyes CLT y de defensa del consumidor como otras leyes que se enfrentan al mismo tipo de reto. El proyecto también subraya que su objetivo normativo es “conciliar un enfoque basado en el riesgo con un modelo regulador basado en los derechos”. Por lo tanto, también existe un enfoque basado en el riesgo, pero principalmente para tener en cuenta el tipo de modelo de responsabilidad civil del proveedor o del operador del sistema, es decir, para salvaguardar la protección de los derechos. Así, en el artículo 1.º del proyecto tenemos: “La presente Ley establece normas nacionales generales para el desarrollo, implantación y uso responsable de sistemas de inteligencia artificial (IA) en Brasil, con el objetivo de proteger los derechos fundamentales y garantizar la implantación de sistemas seguros y confiables, en beneficio de la persona humana, del régimen democrático y del desarrollo científico y tecnológico.” Y el segundo artículo también destaca varios derechos fundamentales, así como la protección del medio ambiente.

Tras establecer los derechos, de forma similar a la disposición europea, el anteproyecto establece en el capítulo III un sistema de categorización de riesgos, donde prohíbe la implantación de sistemas de IA que ofrezcan riesgos excesivos, y enumera los sistemas de alto riesgo, que tendrán obligaciones de evaluación de impacto y prácticas de gobernanza diferentes, destacando que ambas listas podrán ser actualizadas, según ciertos criterios también determinados en el texto, que serán interpretados por una autoridad competente, que creará el Ejecutivo para supervisar la aplicación de la ley. La categoría de riesgo también afecta al régimen de responsabilidad del proveedor o gestor de la red. El proyecto de ley 2338/2023 se basó en este borrador sin cambios sustanciales, se presentó en mayo de 2023 y ha sido objeto de debate desde entonces.

Sin embargo, en agosto de 2023, el Senado constituyó otra Comisión Temporal, esta vez la Comisión Temporal de Inteligencia Artificial (CTIA), presidida por el Senador Carlos Viana (PODEMOS-MG), para examinar conjuntamente los Proyectos de Ley N.º 5.051 y N.º 5.691 de 2019; N.º 21 de 2020; N.º 872 de 2021; y N.º 2.338 y N.º 3.592 de 2023. El senador Eduardo Gomes (PL-TO) fue nombrado ponente. Desde entonces, la CTIA ha celebrado una serie de audiencias públicas. El 28 de noviembre, el vicepresidente de la CTIA, el senador astronauta Marcos Pontes (PL-SP), presentó una enmienda de sustitución muy controvertida que hace caso omiso del extenso trabajo de la comisión de juristas. La propuesta suprime todo el capítulo II, sobre cómo interpretar y aplicar los derechos fundamentales en el desarrollo de sistemas de IA. Este capítulo se sustituye por vagas predicciones bajo un título que se alinea con los que propugnan vagas teorías sobre el riesgo existencial futuro, en detrimento del tratamiento de las cuestiones presentes: “Los principios para la protección de la especie humana y de los datos personales”. El texto también incluye un sistema de cálculo de las puntuaciones de riesgo que ha sido ampliamente criticado por confuso e inaplicable, además de no abordar los regímenes de responsabilidad.

La enmienda propuesta también prevé la creación de un Consejo Nacional de Inteligencia Artificial, en cuya composición no se incluye la participación de la sociedad civil. En definitiva, el texto elimina varias disposiciones muy fundamentadas y justificadas del PL2338/2023, que también se basaba en un estudio de legislación comparada, para presentar en su lugar un delirio sin base legislativa. Además de esta enmienda, el 12 de diciembre se presentaron otras dos dirigidas al artículo 17 del PL2338/2023, que enumera los sistemas que presentan un alto riesgo. Una enmienda pide que la autoridad competente no pueda actualizar esta lista, lo que supone una discrepancia, dado el rápido ritmo de cambio tecnológico en este campo. Otra pide que se eliminen de la lista del artículo 17 los sistemas de “calificación crediticia”, ya que hemos visto los riesgos de este sistema desde 2018. Otra disposición de la misma enmienda clasificaría los sistemas biométricos como de alto riesgo solo si son utilizados por las autoridades públicas con fines de investigación criminal y seguridad pública, lo que también está en desacuerdo con las disposiciones de la Ley General de Protección de Datos, que considera los datos biométricos como datos sensibles.

A la vista de las enmiendas presentadas en el contexto de la CTIA, vemos por tanto un paso atrás en el proceso legislativo brasileño en comparación con lo que se había conseguido con gran dificultad gracias al trabajo de la CJSUBIA. Aún así, el ponente del PL 2338, Eduardo Gomes, afirmó que, una vez aprobada, la legislación probablemente aún tendrá un año para entrar en vigor, lo que significa que el país seguirá sin un marco integral de IA hasta 2025. Mientras tanto, se están produciendo tres fenómenos en paralelo:

a. La profusión de sistemas implantados en el sector público sin regulación

En agosto de 2022, como parte de la contribución de Coding Rights a la consulta pública del CJSUBIA, Coding Rights publicó una [nota técnica](#) en la que se muestra que 45 organismos públicos federales consultados hasta octubre de 2021 a través de la Ley de Acceso a la Información, 23 declararon que utilizan sistemas de inteligencia artificial para llevar a cabo su trabajo y funciones, incluyendo la implementación de políticas públicas. Todo esto sin la existencia de un marco legal integral.

Cabe recordar que mientras el Legislativo no aprueba un texto integral, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación inició en diciembre la revisión de la Estrategia Brasileña de Inteligencia Artificial (EBIA), lanzada en 2021. Se espera que el proceso de revisión finalice en mayo de 2024 y, según el MCTI, sus prioridades son el “desarrollo de aplicaciones destinadas a abordar problemas en áreas como la salud, la educación, la agricultura, la energía y la transición energética (...) con el objetivo de apoyar el desarrollo de soluciones para satisfacer las demandas y desafíos del sector público, con miras a modernizar y mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos.” En otras palabras, se fomentarán más proyectos de IA en el sector público, incluso sin una legislación exhaustiva. El MCTI también es responsable del Eje de Inteligencia Artificial del Grupo de Trabajo sobre Economía Digital del G20.

b. La profusión de proyectos de ley sobre usos específicos de una zona determinada

Por último, también es posible observar que mientras no se apruebe una ley integral, además de los proyectos y enmiendas mencionados anteriormente, aparecen proyectos de ley dirigidos a usos específicos de un determinado tipo de inteligencia artificial en función de los casos de usos cuestionables que salen a la luz. Así ocurrió con el escándalo de los *deep fakes* producidos por estudiantes universitarios que ilustraban a colegas en escenas de desnudos; así como con el caso de un anuncio que reproducía una versión en medios sintéticos de la cantante Elis Regina utilizando IA, y probablemente, con los casos de *deep fakes* de personajes famosos reproducidos en anuncios falsos, también veremos presentarse más Proyectos de Ley específicos sobre el tema. Sólo en 2023, podemos enumerar al menos 25 proyectos de ley de este tipo presentados a nivel federal en la Cámara y el Senado (la lista está disponible más abajo, en el Apéndice I).

De cara a 2024, merece la pena observar cómo se aprueban y aplican estos textos legislativos específicos, centrados en determinados tipos de IA aplicada en contextos ilícitos, a menudo ya predefinidos por ley. También es importante prestar atención a cómo interactuarían con una legislación más amplia sobre IA. Esperamos que en este caso no prevalezca la tabla de riesgos del senador astronauta, sino la sabiduría aprendida de la serie de audiencias, conferencias y consultas públicas llevadas a cabo por la Comisión de Juristas. Yendo más allá, [queremos una regulación que también tenga en cuenta aportaciones como las recibidas durante las audiencias públicas de la CTIA, como la del líder indígena Time'i Awaete, presidente del Instituto Janeraka, que busca entender cómo las nuevas tecnologías desarrolladas por no indígenas afectan y amenazan a su pueblo Awaete. Durante su intervención describió los problemas como la deforestación, la contaminación del agua y otras violaciones de derechos a las que se enfrenta la comunidad en el territorio de Xingu, cerca de Altamira, en Pará, y subrayó:](#)

Quando hablamos de IA, es importante “que no sea sólo otra herramienta que está acumulando, acumulando, matando la tierra para coger oro, para tener más tecnología, matando a la gente, matando el bosque y los animales, y también el planeta y la vida, tu vida también”. Yo, como chamán, y otros en el pueblo, ya hemos recibido la advertencia. Nosotros también tenemos inteligencia. Sólo tenemos que entender lo que realmente va a ser positivo para nosotros, para que no sea sólo otra herramienta que nos va a vigilar y colonizar. Y la tecnología, para nosotros, en nuestro territorio, cuando hay una invasión de nuestro territorio, llevándose el oro que está bajo tierra, talando el bosque, nuestra espiritualidad también está ligada a esta tecnología. Si nos la quitan, si nos la quitan, tendremos conflictos espirituales, conflictos con todo el mundo, y aparecerán enfermedades. Si creemos en el wifi, ¿por qué no creemos en nuestra conexión? Soy un indígena recién contactado, no sé leer ni escribir, pero mi ciencia, mi educación siempre ha funcionado y así es como me comunico con la gente de mi pueblo a través de la tecnología espiritual ancestral” - Time'i Awaete Assurini do Xingu.

c. La profusión de campañas y litigios contra las tecnologías discriminatorias

Ante el avance de la adquisición e implementación de iniciativas basadas en tecnologías de inteligencia artificial –a menudo sin participación popular en los procesos de toma de decisiones–, también están ganando notoriedad e impacto los esfuerzos por cuestionar la inversión pública en determinados proyectos tecnosolucionistas.

En Brasil, [expertos](#) señalan que ha surgido un movimiento creciente que aboga por la prohibición de la tecnología de reconocimiento facial. Este movimiento incluye varias campañas y proyectos, como cartas abiertas dirigidas a los sectores público y privado ([#TireMeuRostoDaSuaMira](#)), peticiones en contra de implementaciones específicas ([#SemCâmeraNaMinhaCara](#)) y esfuerzos legislativos a nivel municipal y estatal para restringir el uso de estas tecnologías por parte del gobierno ([#SaiDaMinhaCara](#)). Estas iniciativas nacionales han sido impulsadas en gran medida por la expansión de las tecnologías de reconocimiento facial y las externalidades negativas resultantes, incluyendo falsos positivos, incidentes de seguridad y obsolescencia programada. Además, activistas e investigadores negros han denunciado cada vez más el racismo algorítmico inherente a estos sistemas de vigilancia, lo que ha avivado aún más el impulso hacia la acción legislativa y social.

Las organizaciones de la sociedad civil han estado trabajando a través de diversos canales para abordar los desafíos que plantea la tecnología de reconocimiento facial. Aunque los esfuerzos legislativos en Europa y EE. UU. han avanzado en cierta medida—frecuentemente enfocándose en usos específicos o en algunas ciudades—Brasil ha logrado éxitos significativos a través de acciones legales e intervenciones gubernamentales. Por ejemplo, después de que Idec expresara preocupaciones, la Secretaría Nacional del Consumidor [multó a la tienda de ropa Hering por usar reconocimiento facial sin el conocimiento de los clientes](#). De manera similar, ViaQuatro, la operadora de la línea amarilla del metro de São Paulo, [fue condenada por el Tribunal de Justicia por capturar imágenes de los pasajeros mientras veían anuncios publicitarios](#). Más recientemente, el poder judicial de São Paulo suspendió temporalmente, durante un par de meses, la instalación de sistemas similares en varias líneas del metro.

En 2023, tras polémicas, impugnaciones judiciales, una licitación suspendida y mucha resistencia por parte de la sociedad, el Ayuntamiento de São Paulo firmó un contrato de 588 millones de reales para instalar 20.000 cámaras y un sistema de reconocimiento facial masivo en las calles de la capital. Muchos expertos sostienen que la licitación nunca debería haberse llevado a cabo, ya que un proyecto de este tipo pone en riesgo la privacidad de los ciudadanos y tiene resultados cuestionables en términos de eficacia de la seguridad pública.

Los tribunales llegaron a suspender el proceso de licitación de [Smart Sampa](#) como medida cautelar en una acción civil pública interpuesta por el Grupo Feminista en el Ayuntamiento, pero la decisión fue revocada pocos días después. El caso sigue abierto. Otra demanda, esta vez interpuesta por otras organizaciones, sobre la que aún no se ha dictado sentencia, también intenta detener a Smart Sampa en los tribunales.

d. A manera de conclusión: CARRERA POR LA IA

Conviene recordar que la legislación global sobre IA se desarrolla en un contexto de competencia y disputa entre empresas de unos pocos países, principalmente EE. UU. y China. En este sentido, [el año ha estado marcado por cartas y declaraciones de líderes de la industria pidiendo hipócritamente una pausa en el desarrollo de la IA](#), bajo el argumento sensacionalista del “riesgo existencial” para la humanidad. Una pausa que ellos mismos nunca aplicarían. Pero frente a estas cartas, lo que siguió fue que [estos mismos líderes de la industria comenzaron a ser consultados directamente por la Casa Blanca y otros centros de poder del Norte Global](#) para elaborar normativas destinadas a combatir este “riesgo existencial”. Acuerdos y regulaciones que, a su vez, adoptan la terminología de la industria, con términos como “seguro”, “confiable”, “ético”, “centrado en el ser humano”.

Esto deja en un segundo plano las cuestiones medioambientales, laborales, el sesgo algorítmico y la diversidad cultural, así como los riesgos de desarrollar IA únicamente desde la perspectiva del monopolio de las grandes tecnológicas del Norte Global. Los grupos de presión de estas empresas, la teoría de un remoto riesgo existencial, así como la carrera por impulsar las respectivas industrias nacionales o regionales, alejan estas cuestiones estructurales del foco regulador, como bien subraya [la carta publicada por los investigadores de Global Majority](#).

Gobernanza de la IA para Latam: mapa de los foros globales y regionales más relevantes

Los foros en que se discute sobre la gobernanza de la inteligencia artificial (IA), actualmente son tantos y tan diversos que, en ocasiones, generan sensación de agobio en quienes seguimos de cerca las múltiples actividades o agendas en las que se habla de la IA con el objetivo de acordar principios, normas o estándares técnicos y de derechos humanos aplicados a su diseño, despliegue, funcionamiento y usos.

Ahora bien, no todos los foros y espacios tienen relevancia directa o inmediata para América Latina. De toda la maraña de foros en que se discute este tema, solo un puñado involucran a los Estados de nuestra región y, por lo mismo, se tornan relevantes por los compromisos que éstos asumirían y en los cuales la ciudadanía y la sociedad civil podría participar y ejercer escrutinio.

Aquí centramos la atención en esos espacios, en particular, a lo que sucede en el G20, la CEPAL, los BRICS+, la OEA, y el más reciente Consejo Intergubernamental para la IA. Sin embargo, sabemos que hay escenarios que de manera indirecta pueden influenciar a nuestros Estados, como lo que sucede, por ejemplo, en el Consejo de Europa y su regulación de la IA, pero ¿qué hay de los espacios secretos de regulación bilateral de la IA que estamos perdiendo de vista y que pueden influenciar indirectamente la discusión a nivel regional y global?

a. Gobernanza de la IA: ¿todo a la vez en todas partes al mismo tiempo?

Como dijimos, hay otros procesos de regulación que escapan deliberadamente al consenso público. Se trata de los encuentros bilaterales entre las *Big Tech* y dos países en concreto: Estados Unidos y China, que a diferencia de países de América Latina –y buena parte del mundo– no solo consumen sistemas de IA, sino que los producen. Los acuerdos relevantes sobre el futuro de la regulación y gobernanza de la IA están sucediendo allí.

Es en esos espacios, cerrados y poco transparentes y que por lo tanto escapan al escrutinio social, donde surgen los acuerdos regulatorios que deberían importarnos, quizá tanto o más que las otras discusiones sobre regulación y gobernanza que tienen lugar en los foros regionales o globales más conocidos –de los cuales enlistamos más abajo solo unos cuantos–.

Por ejemplo, sabemos, gracias a la prensa, que el gobierno de los Estados Unidos y las *Big Tech* sostienen diálogos en las que éstos últimos sugieren cómo ser regulados, una estrategia discursiva que a cualquiera le haría creer que ‘piden’ una regulación bajo la narrativa de los ‘riesgos existenciales’ que sugiere premura y preocupación, pero que desprecia los perjuicios actuales y reales asociados a sus productos. Una narrativa que, en el fondo, busca instrumentalizar a los tomadores de decisiones para que actores dominantes del ecosistema digital puedan imponer su propia agenda que, para empezar, suprime de la ecuación la transparencia con el público.

La relación entre las *Big Tech* y China es aún más opaca. En una nota periodística reciente publicada por el [Financial Times FT](#) sobre la diplomacia secreta entre representantes de compañías como OpenIA, Anthropic o Cohere y representantes de ese gobierno, éstos no sólo se negaron a dar declaraciones sobre los asuntos conversados en dichos encuentros que, de acuerdo a la nota, incluyeron aspectos asociados a la regulación de sus productos; sino que se espera que las conversaciones continúen a futuro para seguir abordando los retos de alineación de los sistemas de IA con los códigos y normas sociales ¿de qué país o países? La nota no lo señala, pero incluso allí se mantiene la misma narrativa sobre los ‘riesgos existenciales’.

Entonces, hay foros globales y regionales que voltean la vista a las discusiones sobre la gobernanza de la IA que convocan a múltiples partes y permitirían visibilizar y articular otros intereses y derechos en juego –con mayores o menores tropiezos, en todo caso–. Pero quizá no todos los foros de discusión sean igualmente relevantes o quizá no todos merezcan el mismo nivel de atención si lo que se busca, ante el desasosiego que generan su diversidad y heterogeneidad, es priorizar y enfocar la atención en los que resultan más críticos por su falta de apertura y transparencia.

Ante los escenarios de interacción opaca y secreta en que se discute el futuro de una tecnología con impactos trascendentales para las sociedades del mundo actual y futuro, ¿qué estrategias emplear para transparentar los acuerdos entre las *Big Tech* y algunos Estados, y cómo abrir dichas discusiones a la participación social?, ¿qué contrapesos imaginar para que en las decisiones bilaterales sobre el futuro de una tecnología crítica sean considerados otros valores en juego?

Por ahora, conviene que reconozcamos que los foros y espacios abiertos al diálogo –apertura y participación que en la práctica puede ser más o menos criticable– son numerosos, pero que los pocos entornos opacos y cerrados a la participación social ejercen un contrapeso relevante en la discusión sobre gobernanza de la IA.

b. Los foros de gobernanza de la IA de alcance regional

Ahora, para tener claridad sobre los foros de gobernanza relevantes para América Latina, hay que decir, en principio, que son facilitados en su mayoría por actores que promueven la agenda del desarrollo que busca priorizar las ventajas económicas fruto de la explotación y producción de sistemas de IA con el objetivo de potenciar la economía y el mercado del trabajo. Aquí se encuentran, entre otros, los BRICS+, la CEPAL y el G20.

Los **BRICS+** son un grupo de países en desarrollo que busca hacer contrapeso al G7 compuesto por Brasil, Rusia, India, China y Sur África que busca ampliar la cooperación de sus miembros en materia de IA y desarrollar estándares de gobernanza para ‘[hacer que las tecnologías de IA sean más seguras, confiables, controlables y equitativas](#)’. No se ha definido quiénes conformarán dicho grupo, o su agenda de trabajo, o qué mecanismos de participación serán creados para involucrar a distintos actores interesados, lo cual se espera que suceda próximamente.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe **CEPAL** creó en 2022 un grupo de trabajo para la IA en el marco de la agenda e-LAC. El grupo está coordinado por el Centro Nacional de IA de Chile y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento de Uruguay AGESIC. Por ahora su énfasis está puesto en las condiciones habilitadoras para el desarrollo y uso de la IA en los países LAC. Este entorno cuenta con los Estados como protagonistas, y parece que facilitará espacios de socialización de los resultados del trabajo de grupo en IA con la sociedad civil, veremos.

El **G20** es un grupo de países que reúne a las mayores economías del mundo que agrupa en la región a Brasil, Argentina y México. Cuenta con un grupo de trabajo en IA cuya agenda se enfoca en su desarrollo, en la generación de capacidades, en la gobernanza de datos e infraestructura, entre otros. Para 2024, el trabajo del G20 está enfocado en distintas dimensiones del desarrollo sostenible (economía, sociedad, medioambiente) y en la reforma de la gobernanza global. Se espera que los desarrollos del grupo de trabajo en IA sean discutidos y adoptados en la Cumbre que tendrá lugar en noviembre en donde participan Estados, la academia, sociedad civil, entre otros.

Como contrapeso a la agenda centrada en el desarrollo económico, la Organización de Estados Americanos **OEA** ha generado dos instancias relacionadas propicias para la discusión sobre la regulación o gobernanza de la IA. La primera, fruto de la orden emitida en 2023 por la Asamblea General que encarga a la Secretaría de dicho organismo la delimitación de una agenda latinoamericana dedicada al abordaje de las tecnologías emergentes en los gobiernos digitales; y la segunda, que está asociada a los compromisos pactados en la Cumbre de las Américas de 2022, el cual fija como meta para los Estados miembro impulsar el uso ético y responsable de la IA, así como su respeto por los derechos humanos y el desarrollo inclusivo. Paralelamente, en el marco de la OEA se dio creación a un grupo ad hoc que abordará la gobernanza de datos e IA cuyo trabajo será avanzar lineamientos interamericanos en esa materia.

En esta agenda regional también se suma el Consejo Intergubernamental para la IA, fruto de la Primera Cumbre Ministerial y de Altas Autoridades sobre la Ética de la IA para América Latina y el Caribe, promovida por el CAF, UNESCO⁵ y el gobierno de Chile. Su objetivo es el de crear un posicionamiento regional en las discusiones sobre la regulación y gobernanza de la IA que tendrá lugar en Naciones Unidas en este año. Está por verse qué espacios de participación y discusión abierta se darán allí, en un proceso que hasta la fecha se ha caracterizado más bien por su impenetrabilidad.

c. Los foros de alcance global

En el plano global el conjunto de foros de discusión de esta temática es numeroso⁶, pero conviene mencionar lo que está sucediendo en Naciones Unidas a través del trabajo de su Secretaría General, y del Enviado Especial en Tecnología (Envoy on Technology en inglés) encargado de centralizar y coordinar a los actores interesados en tres procesos en el Pacto Digital Global y el cuerpo asesor de alto nivel para la IA.

El Pacto Digital Global (o GDC por sus siglas en inglés) busca definir la agenda de principios para el futuro digital abierto, libre y seguro, incluye entre su contenido las discusiones sobre gobernanza global de la IA. De hecho, para avanzar en una agenda de propuestas, el GDC dio paso a la creación de un cuerpo asesor de alto nivel para la IA (High-Level Advisory Board on AI, HLab en inglés).

5 Unesco también tiene un gran rol en la región y a nivel global promoviendo la adopción de sus principios de ética para la IA. No ahondamos aquí en su rol, pero reconocemos que es un actor relevante en el ecosistema de discusiones sobre regulación y gobernanza de la IA.

6 Está el 'Policy Network on AI' del Foro de Gobernanza de Internet; el Grupo de Trabajo en IA de la Coalición por la Libertad de Expresión (Freedom Online Coalition); los múltiples grupos de trabajo en IA de la OCDE, entre otros como el Consejo de Europa –cuya regulación en el ecosistema digital suele resonar en LAC fruto del 'efecto Bruselas'–.

El cuerpo asesor tiene como misión en este año avanzar distintas recomendaciones de gobernanza global de la IA. Su primera propuesta, publicada a fines de 2023, será afinada en un borrador final que será publicado en [agosto de 2024](#). Se espera que su trabajo sirva como insumo para la creación de una agencia internacional para la gobernanza de la IA.

Ahora bien, la [Cumbre del Futuro](#) es un evento global que busca definir en 2024 las estrategias operativas para responder a los retos del futuro y que incluye, por supuesto, las discusiones sobre gobernanza de la IA. Los acuerdos de la Cumbre serán plasmados en un Pacto para el Futuro, el acuerdo escrito de múltiples discusiones que abordarán también el futuro de la IA.

d. ¿Qué esperar a futuro?

Mientras las agendas de los foros regionales y globales avanza a ritmos dispares y con objetivos que en ocasiones se superponen entre sí, no hay que perder de vista la actividad legislativa en materia de IA en nuestros países. Actividad cada vez más vertiginosa y que emerge no solo en los congresos o parlamentos sino desde diversas autoridades y tomadores de decisión: autoridades de [protección del consumidor y transparencia](#), [el sector justicia](#), entre otros.

Es allí, en propuestas legislativas y de política pública a nivel local que podremos rastrear y confirmar en verdad cuál es el impacto que está teniendo la agenda internacional en los enfoques de regulación y gobernanza de la IA. Mientras tanto, conviene estar vigilantes de los foros que sugerimos aquí como los más relevantes, y en especial, de aquellos otros más críticos que paralelamente tienen lugar a espaldas del público.

A1Sur

www.alsur.lat