De la Red a los algoritmos: lecciones para una gobernanza participativa de la IA en América Latina

Autor: Juan Manuel García[1]

Nota: los puntos de vista y opiniones expresados son del autor y no reflejan necesariamente la política o posición de LACNIC

Índice

1. Introducción 2
1.1. Problema de investigación y relevancia del estudio 2
1.2. Hipótesis y objetivos 3
1.3. Metodología 3
2. El abordaje de gestión de múltiples partes interesadas en Internet 4
2.1. Experiencias regionales: el caso del CGI.br 5
2.2. Aportes y limitaciones del abordaje de múltiples partes interesadas 6
3. La agenda emergente de la gobernanza de la inteligencia artificial 8
3.1. Panorama internacional: marcos éticos y regulatorios 8
3.2. América Latina: debates legislativos en Brasil, Chile y Colombia 9
4. Aprendizajes y transferencias posibles 11
4.1. Inclusión y diversidad de actores 11
4.2. Transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones 12
4.3. Cooperación regional y multilateral 13
Conclusiones 14

Resumen

Esta investigación analiza cómo el abordaje de múltiples partes interesadas, consolidado en el ámbito de la gobernanza Internet, puede aportar a la construcción de marcos institucionales para la regulación de la inteligencia artificial (IA) en América Latina. Parte de la hipótesis de que dicho esquema, con sus fortalezas y limitaciones, constituye un referente valioso para diseñar procesos más inclusivos y participativos en la región.

El trabajo se desarrolla en un momento especialmente significativo: a veinte años de la creación del Foro de Gobernanza de Internet (IGF), cuya continuidad todavía no está garantizada, mientras que los nuevos espacios de regulación de la IA no logran reflejar un verdadero pluralismo, a pesar de las recomendaciones de organismos internacionales y de los esfuerzos de diversos actores sociales.

La metodología combina tres enfoques: por un lado, una revisión bibliográfica en español e inglés sobre gobernanza de múltiples partes interesadas. Luego un análisis documental de proyectos legislativos en Brasil, Chile y Colombia y, por último, consultas cualitativas con representantes de la sociedad civil y el sector público. El objetivo es identificar aprendizajes y transferencias posibles en torno a inclusión, legitimidad y cooperación, ofreciendo recomendaciones para una gobernanza de la IA participativa y centrada en derechos en América Latina.

[1] Este trabajo surge como resultado del apoyo de programa Líderes de LACNIC, sin el cual no hubiese sido posible. El autor agradece particularmente el apoyo en tutoría de Julián Casasbuenas, cuya lectura y comentarios enriquecieron el texto.

1. Introducción

1.1. Problema de investigación y relevancia del estudio

La expansión de la inteligencia artificial (IA) en América Latina ha generado un creciente interés en establecer marcos regulatorios, varios de los cuales se encuentran actualmente en discusión en países como Brasil, Chile y Colombia. Sin embargo, estos procesos han estado liderados principalmente por actores estatales o empresariales, con escasos mecanismos de participación amplia y efectiva. Esta falta de apertura en las discusiones iniciales puede trasladarse a las instituciones que se están diseñando, reproduciendo modelos cerrados y con baja legitimidad democrática.

En contraste, la gobernanza de Internet ofrece un recorrido de más de dos décadas en el que se consolidaron distintos abordajes de gestión de múltiples partes interesadas como forma de responder a la complejidad de coordinar a diversos actores con intereses divergentes (Mueller, 2010; Raymond & DeNardis, 2015). Esta experiencia brinda un punto de referencia para explorar cómo trasladar aprendizajes hacia la regulación de la IA, una agenda emergente que en la última década cobró particular aceleración a nivel global (Jobin, Ienca & Vayena, 2019; Floridi et al., 2018). La comparación, desde luego, exige considerar momentos tecnológicos distintos: en Internet, al inicio, el poder sobre la tecnología estaba más distribuido y los estados eran más permeables a influencias externas, mientras que en IA "hay concentración de infraestructura, datos y talento" en pocos actores (Entrevista, MPC)[2].

La relevancia de este estudio se refuerza por el momento actual: por un lado, hay evidencia de una creciente consolidación de iniciativas regulatorias de IA en distintas regiones del mundo y, por otro, de una emergencia de iniciativas internacionales que buscan establecer principios de gobernanza global con una perspectiva multisectorial. Como sintetizó una entrevistada, la conversación sobre IA es más dispersa y vertiginosa que la de Internet: "aparecen temas nuevos todos los días y es difícil digerir un problema regulatorio cuando ya surge otro" (Entrevista, OC). En paralelo, la revisión de veinte años de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (WSIS+20) en 2025 pone en juego la continuidad del Foro de Gobernanza de Internet (IGF), uno de los espacios más institucionalizado de este abordaje, el cual busca, de alguna manera, incluir iniciativas de regulación de IA, como la Policy Network on AI (PNAI). Como señala Global Partners Digital (2025), parece existir consenso para extender su mandato, aunque persisten debates sobre el alcance de las reformas necesarias. Esta coyuntura convierte a la comparación entre Internet e IA en un ejercicio analítico pertinente y oportuno.

[2] Entrevistas semiestructuradas realizadas por el autor (videollamada, ago–sep 2025). Las personas entrevistadas se identifican como OC y MPC a efectos de anonimización.

1.2. Hipótesis y objetivos

Este artículo parte de la hipótesis de que el abordaje de gestión de múltiples partes interesadas en la gobernanza de Internet puede ofrecer aprendizajes útiles para la construcción de marcos institucionales más inclusivos y participativos en el ámbito de la IA en América Latina.

Los objetivos específicos son:

- Examinar los principales hitos de la consolidación del abordaje en Internet, así como sus aportes y limitaciones.
- Analizar de manera exploratoria los procesos recientes de discusión regulatoria sobre IA en Brasil, Chile y Colombia, identificando señales y vacíos en materia de participación multisectorial (apertura, diversidad, trazabilidad e incidencia), sin pretender una evaluación exhaustiva de dichos aspectos.
- Identificar aprendizajes y prácticas transferibles que puedan contribuir a una gobernanza de la IA centrada en derechos, transparencia y sostenibilidad.

Para cumplir con estos objetivos, el artículo se organiza en cuatro partes. En primer lugar, se analizan los orígenes y la evolución del abordaje de gestión de múltiples partes interesadas en la gobernanza de Internet, desde sus raíces en la comunidad técnica hasta su consolidación en la WSIS y, principalmente, en el IGF, incluyendo experiencias regionales como el CGI.br. En segundo lugar, se aborda la agenda emergente de la gobernanza de la inteligencia artificial, con un repaso de los marcos regulatorios y éticos en el plano internacional y el análisis de los debates legislativos en Brasil, Chile y Colombia, así como de las limitaciones que presenta la participación en la región. En la tercera parte, se presentan los aprendizajes y transferencias posibles, con énfasis en la inclusión de actores, la transparencia y legitimidad en los procesos, la cooperación regional y multilateral, y los riesgos de trasladar este abordaje al campo de la IA. Finalmente, en las conclusiones se sintetizan los hallazgos, se formulan recomendaciones para una gobernanza de la IA participativa en América Latina y se exploran posibles vías de institucionalización y cooperación regional.

1.3. Metodología

La metodología de este trabajo combina distintos enfoques complementarios.

En primer lugar, se desarrolla una revisión bibliográfica orientada a sistematizar los principales aportes sobre gobernanza de múltiples partes interesadas, tanto en el ámbito de Internet como en el de la inteligencia artificial. Para ello, se recurrió a una búsqueda en fuentes académicas abiertas, principalmente a través de Google Scholar, utilizando términos en español y en inglés “abordaje de múltiples partes interesadas”, “*multistakeholder approach*” y “*multistakeholderism*”, así como a la bibliografía ya reconocida en el campo. La revisión busca ofrecer un panorama

crítico de cómo este abordaje ha sido conceptualizado, defendido y cuestionado en distintos contextos.

En segundo lugar, se lleva a cabo un análisis documental de los proyectos de ley y propuestas regulatorias en América Latina, con especial atención a los casos de Brasil, Chile y Colombia, como fue mencionado, donde actualmente se concentran algunos de los debates más avanzados en torno a la regulación de la inteligencia artificial. Este análisis permite identificar no solo el contenido de las iniciativas, sino también los mecanismos de participación que contemplan y las concepciones de gobernanza que subyacen a su diseño.

Además del análisis documental y la revisión bibliográfica, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave del ecosistema digital regional. En particular:

- OC, integrante con trayectoria en foros de gobernanza de Internet y procesos regionales, actual integrante del IGF MAG (entrevista por videollamada)
- MPC, referente de sociedad civil con participación en espacios multilaterales y de múltiples partes interesadas vinculados a IA (entrevista por videollamada)

Las entrevistas siguieron una guía flexible centrada en: (a) diferencias entre los ciclos de gobernanza de Internet e IA (actores, ritmos, espacios, asimetrías); (b) aportes y límites del enfoque de múltiples partes interesadas (inclusión, trazabilidad, incidencia); y (c) transferencias posibles hacia marcos de IA en América Latina.

2. El abordaje de gestión de múltiples partes interesadas en Internet

El abordaje de gestión de múltiples partes interesadas se consolidó en la gobernanza de Internet como un esquema que buscaba dar respuesta a la complejidad de coordinar a múltiples actores en un entorno global, distribuido y en constante evolución. Su desarrollo fue gradual, a partir de prácticas técnicas comunitarias que luego adquirieron reconocimiento político e institucional, convirtiéndose en un referente normativo para otros campos de la política digital.

Según indican Pohle y Santaniello (2024), el discurso por la participación de múltiples partes interesadas para la gobernanza de internet emergió en los primeros años 2000 como una puja entre dos coaliciones enfrentadas en torno al control del Sistema de Nombres de Dominio (DNS). De un lado, la coalición conformada por el gobierno de Estados Unidos, el sector privado y la comunidad técnica defendía la autorregulación y el liderazgo privado en el desarrollo de Internet, combinando narrativas neoliberales y libertarias que exaltaban tanto el éxito del mercado como la inevitabilidad de una red abierta y universal. Del otro lado, indican los autores, una coalición internacionalista, integrada por países como los BRICS[3], la Unión Internacional de

[3] Formado originalmente por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. En 2024, el grupo se expandió incorporando a Arabia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán como miembros plenos, y desde entonces ha sido llamado informalmente BRICS+. Fuente: Wikipedia (Consultado Septiembre 2025).

Telecomunicaciones (UIT) e inicialmente la Unión Europea, cuestionaba esa primacía de intereses técnicos y comerciales, abogando por un abordaje intergubernamental que garantizara mayor legitimidad y representación global. A estos actores, afirman los autores, se sumaron voces del Sur Global y de la sociedad civil, que subrayaban la necesidad de democratizar la gobernanza de Internet y atender las desigualdades derivadas de la brecha digital.

Ahora bien, más allá de esta confrontación discursiva, en base al marco propuesto por Raymond y DeNardis (2015), el abordaje puede entenderse también desde un punto de vista institucional. Para estos autores, la gobernanza de múltiples partes interesadas no es un molde único sino una familia de arreglos que varía según dos ejes: quiénes participan (Estados, organizaciones intergubernamentales, empresas y sociedad civil) y cómo se distribuye la autoridad entre ellos mediante reglas procedimentales. En esta tipología, sólo las formas de poliarquía, "homogénea" o "heterogénea", son compatibles con un abordaje de múltiples partes interesadas: es decir, casos donde distintos tipos de actores comparten, en grados diversos, capacidades de agenda, deliberación y control (Raymond & DeNardis, 2015).

Bajo este prisma, la creación de la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* - ICANN), en 1998, puede leerse como la instalación de una institución focal encargada de coordinar recursos críticos (DNS, direcciones IP, entre otros), en la que la autoridad se distribuye de modo heterogéneo: actores de distinta naturaleza intervienen, pero con poderes formales diferenciados y canales específicos de incidencia. La clave no es solo la presencia de múltiples sectores, sino la institucionalización de procedimientos (estructuras de participación, consultas, mecanismos de apelación) que hacen operativa esa distribución de autoridad y la vuelven verificable (Raymond & DeNardis, 2015).

En cambio, las cumbres iniciales de WSIS en 2003 y 2005, y la creación del IGF en 2006, se acercan más a un complejo de régimen deliberativo y policéntrico: múltiples foros superpuestos, con membresías y agendas parcialmente solapadas, donde la autoridad no se ejerce mediante decisiones vinculantes, sino a través de coordinación, puesta de normas blandas y formación de consensos. Esta dimensión complementa el plano operativo de ICANN con un espacio de convergencia discursiva y agenda pública, ampliando la participación y, a la vez, evidenciando límites de efectividad normativa propios de los arreglos no vinculantes (Raymond & DeNardis, 2015).

2.1. Experiencias regionales: el caso del CGI.br

Uno de los ejemplos más citados de gobernanza de múltiples partes interesadas en el Sur Global es el Comité Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), creado en 1995 mediante una ordenanza interministerial y reformado en 2003 para ampliar y formalizar la participación de distintos sectores. Desde sus orígenes, el CGI.br se concibió como un foro de coordinación plural, con representación de actores gubernamentales, del sector privado, de organizaciones de la sociedad

civil, de la comunidad académica y técnica, además de expertos independientes. A diferencia de otros abordajes, los representantes no gubernamentales son elegidos a través de procesos electorales abiertos dentro de cada sector, lo que refuerza la legitimidad del esquema y garantiza que la pluralidad de voces se traduzca en presencia efectiva en la toma de decisiones (Affonso de Souza & Perrone, 2023).

El CGI.br se distingue también por su independencia financiera, derivada de la administración del dominio nacional de primer nivel (.br), lo que le permite sostener su funcionamiento sin depender directamente de fondos estatales ni de empresas privadas. En lo sustantivo, opera bajo un principio de consenso, buscando articular posiciones divergentes para definir políticas comunes sobre estándares técnicos, asignación de recursos críticos y orientaciones estratégicas para el desarrollo de Internet en el país.

Este abordaje doméstico se convirtió en la base de la diplomacia brasileña en foros internacionales. Tras las revelaciones de Edward Snowden en 2013, que afectaron directamente a la presidenta Dilma Rousseff, el gobierno brasileño buscó proyectar una respuesta firme en defensa de la soberanía digital y, al mismo tiempo, del abordaje participativo. La conferencia NETmundial, organizada en São Paulo en 2014, cristalizó esa estrategia: allí se aprobó un documento de principios de gobernanza de Internet elaborado mediante un proceso multisectorial, que obtuvo amplio reconocimiento internacional como un hito en la institucionalización del enfoque inclusivo (Affonso de Souza & Perrone, 2023).

La experiencia del CGI.br muestra cómo un arreglo nacional puede convertirse en referente internacional, al mismo tiempo que revela tensiones propias de estos abordajes: si bien aporta legitimidad democrática y autonomía, enfrenta el desafío de sostener consensos en un entorno donde coexisten intereses muy dispares. Estas tensiones permiten abrir paso a un análisis más amplio sobre los aportes y limitaciones del abordaje multisectorial en Internet, cuestión que abordaremos en la sección siguiente.

2.2. Aportes y limitaciones del abordaje de múltiples partes interesadas

El abordaje de gestión de múltiples partes interesadas en Internet suele presentarse como la innovación institucional capaz de lidiar con la complejidad de un entorno distribuido y global. Sin embargo, buena parte de su legitimidad descansa en lo que Hofmann (2016) denomina “ficciones”: narrativas que orientan expectativas y rutinas sin concretar plenamente en la práctica. La autora, siguiendo como hilo una comparación entre ICANN y el IGF, identifica tres ficciones principales.

La primera remite a la pretensión de representatividad “global”: ICANN y el IGF han construido elaborados abordajes para mostrar diversidad regional, sectorial y funcional, pero la ingeniería de cuotas y categorías de esas partes interesadas convive con críticas persistentes sobre desequilibrios de poder y subrepresentación, en especial de usuarios individuales y de segmentos

no comerciales, así como con “fronteras” porosas entre categorías que no siempre reflejan posiciones reales (Hofmann, 2016). Este punto, afirma Hofmann, es de suma importancia dado que la clasificación en categorías determina la distribución de asientos en múltiples comités o incluso paneles de exposición y, de alguna manera, la identidad y la voz en el discurso público en materia de gobernanza de internet.

Una segunda ficción es la democratización efectiva de la esfera transnacional. Los procesos de consulta y transparencia han ampliado la participación y densificado redes, pero su traducción en autoridad es ambivalente: en ICANN, la arquitectura procedimental coexiste con un directorio con amplias facultades; en el IGF, la apertura se expresa en deliberación no vinculante que genera legitimidad discursiva más que capacidad normativa.

La tercera ficción asocia pluralismo con mejores resultados de política: la promesa de decisiones más equilibradas contrasta con evidencias de sesgos hacia intereses gubernamentales o comerciales en ICANN y con la tendencia del IGF a privilegiar la conversación sobre la acción, lo que sugiere que la efectividad del enfoque depende de condiciones institucionales concretas, como reglas claras de distribución de autoridad, rendición de cuentas y financiamiento estable, y no del rótulo multisectorial en sí mismo (Hofmann, 2016).

A este cuadro se suma un cambio discursivo de fondo. Pohle y Santaniello sostienen que, en la última década, el lenguaje de la soberanía digital ha ganado centralidad y compite con el abordaje de múltiples partes interesadas como principio ordenador de la gobernanza. Según los autores, esta perspectiva busca reterritorializar la discusión, poner el centro en los estados y promover lógicas jerárquicas e intergubernamentales en detrimento de abordajes multisectoriales (Pohle & Santaniello, 2024). Un punto de inflexión, afirman, fue el impacto de las revelaciones de Edward Snowden en 2013, que pusieron de relieve la dependencia estructural de los flujos globales de datos y expusieron la vulnerabilidad de los Estados frente al control ejercido por actores externos. Episodios posteriores, como el referéndum del Brexit o las elecciones de 2016 en EEUU y 2018 en Brasil, reforzaron la percepción de que esas dinámicas podían aprovecharse para influir en procesos políticos nacionales, alimentando demandas de mayor control estatal sobre infraestructuras y comunicaciones digitales. En este sentido, la narrativa de soberanía digital no implica un reemplazo inmediato del abordaje de múltiples partes interesadas, pero sí introduce un giro que busca recentrar la gobernanza en ámbitos estatales y regionales, limitando la gravitación de foros internacionales y abriendo la disputa sobre quién detenta la autoridad última sobre los datos, infraestructuras y contenidos digitales.

En suma, el abordaje de múltiples partes interesadas ha abierto espacios inéditos de visibilidad y diálogo, pero sus promesas de representación global, democratización y mejores resultados han sido parciales y disputadas. El ascenso del marco de soberanía digital no invalida esos logros,

pero sí obliga a replantear las condiciones institucionales bajo las cuales el abordaje puede sostener legitimidad y efectividad en un entorno crecientemente territorializado y competitivo.

3. La agenda emergente de la gobernanza de la inteligencia artificial

En este contexto, comienza a darse el debate sobre la gobernanza de la inteligencia artificial (IA). Durante la última década, se ha acelerado esta conversación, impulsada por la expansión de sistemas de aprendizaje automático en sectores críticos y por la creciente conciencia de sus impactos sociales, económicos y en derechos humanos. A diferencia del campo de Internet, donde el abordaje de múltiples partes interesadas tomó forma en arreglos policéntricos como ICANN y el IGF, la IA se discute en foros dispersos, con fuertes asimetrías técnicas y financieras, y con una gravitación estatal y corporativa considerable. En este paisaje, conviven marcos éticos, propuestas regulatorias nacionales y regionales, y esquemas de cooperación internacional incipiente, sin una arquitectura global afianzada.

3.1. Panorama internacional: marcos éticos y regulatorios

En la última década, la proliferación de iniciativas destinadas a orientar el desarrollo y uso de la inteligencia artificial ha sido notable. La mayoría han adoptado la forma de principios éticos y declaraciones de buenas prácticas, situando el debate más en el plano normativo que en el regulatorio. En una investigación pionera en la materia (Jobin et al., 2019), fueron comparados más de 80 documentos producidos por gobiernos, organismos internacionales, empresas, asociaciones profesionales y consorcios académicos. Su estudio muestra una convergencia sustantiva en torno a una serie de principios generales: transparencia, justicia, no-maleficencia, responsabilidad, privacidad, beneficencia, libertad y autonomía, confianza, dignidad, sostenibilidad y solidaridad. Los autores encontraron una marcada divergencia en la forma de interpretarlos, priorizarlos y, sobre todo, traducirlos en mecanismos concretos de aplicación. Destacan que algunos marcos enfatizan cuestiones de derechos humanos, mientras que otros se centran en la innovación económica o la competitividad, revelando que los principios funcionan más como lenguajes de legitimidad que como marcos de acción coordinada.

Por su parte, Fjeld et al. (2020) realizaron una revisión sistemática de 36 iniciativas relevantes que incluye directrices estatales, códigos corporativos y estándares académicos. De ese análisis identifican un consenso emergente en torno a los principios de privacidad, rendición de cuentas, seguridad, transparencia y explicabilidad, justicia y no-discriminación, control humano, responsabilidad profesional y promoción de valores humanos. Según los autores, estos principios aparecen de manera consistente en documentos de muy diverso origen. Al mismo tiempo, advierten que este aparente acuerdo oculta una brecha de implementación: mientras los principios son formulados de manera general y abstracta, los instrumentos para verificarlos o exigir su cumplimiento resultan escasos o directamente inexistentes. En consecuencia, lo que predomina

es un escenario de fragmentación normativa, donde los actores apelan a un vocabulario compartido, pero sin estándares comunes de monitoreo, métricas de impacto o mecanismos de rendición de cuentas.

En conjunto, estos estudios sugieren que la que podría considerarse una primera ola de gobernanza ética de la IA ha sido crucial para establecer un lenguaje normativo común, pero insuficiente para responder a las demandas de institucionalización y efectividad. Frente a ese déficit, marcos internacionales como la Recomendación de la UNESCO sobre la Ética de la IA (2021) y los Principios de la OCDE sobre IA (2019) representan un intento de avanzar hacia guías más operativas. Ambos documentos otorgan un lugar central a la participación multisectorial como condición de legitimidad, inclusión y eficacia, en la medida en que buscan conectar la elaboración de principios con su puesta en práctica mediante la cooperación entre Estados, sector privado, comunidad técnica y sociedad civil. En esta misma línea, la declaración de NetMundial+10 (2024) reconoció a la inteligencia artificial como una tecnología clave que requiere ser incorporada en los principios de gobernanza digital, dado que transforma profundamente las dinámicas entre diferentes actores y forma parte de una nueva generación de tecnologías emergentes que demandan un enfoque integrado y multisectorial en su regulación y gobernanza.

En resumen, la agenda global combina control de riesgos y acceso. Como advirtió una entrevistada, referente de la sociedad civil, “el mundo se va a dividir entre aquellos que tienen acceso a la tecnología y tienen capacidades suficientes para poder beneficiarse de la tecnología o entre aquellos que no, que simplemente van a ser unos espectadores. Si no estás en la mesa, estás en el menú” (Entrevista, MPC).

3.2. América Latina: debates legislativos en Brasil, Chile y Colombia

Según el Global Index on Responsible AI (2024), América Latina se encuentra en una etapa incipiente en materia regulatoria: aunque varios países han publicado estrategias nacionales de inteligencia artificial, los procesos legislativos avanzan de manera fragmentada y con marcadas asimetrías institucionales.

En la primera generación de estrategias nacionales de IA, que podría ubicarse en los primeros años de la década del 2020, los países de la región mostraron un interés declarado en abrir espacios de consulta, pero la práctica reveló limitaciones persistentes. Como sintetizan Hernández et al. (2022), los procesos se quedaron en un mero nivel de consulta: hubo oportunidades para enviar comentarios o sugerencias, pero sin un diálogo real con las autoridades ni posibilidades de incidir directamente en las decisiones. A esto se suman, según dicha investigación, otros problemas estructurales, como la escasa participación de mujeres y grupos históricamente marginados, la ausencia de datos desagregados sobre representatividad, la falta de mecanismos inclusivos para personas con discapacidad, la apuesta casi exclusiva por canales digitales pese a las brechas de acceso, y plazos reducidos que dificultaron una participación efectiva. Además, la

falta de trazabilidad de los aportes, es decir, de información clara sobre qué comentarios fueron incorporados y por qué, desincentivó la continuidad en la participación. En conjunto, estos factores muestran que la apertura formal no se tradujo en mecanismos sustantivos de incidencia ni en una gobernanza inclusiva de la IA en la región (Hernández et al., 2022).

Respecto del avance en proyectos de ley, es interesante analizar cómo fueron encarados estos procesos y si efectivamente promocionan la apertura de espacios para una gobernanza multisectorial. El caso más emblemático en la actualidad es el de Brasil, donde el Proyecto de Ley 2.338/2023 fue aprobado por el Senado en diciembre de 2024 y espera discusión en la Cámara de Diputados. Inspirado en el enfoque europeo, este proyecto propone un marco regulatorio basado en riesgos, con obligaciones diferenciadas según el impacto de los sistemas de IA. Si bien el proceso legislativo ha incluido audiencias públicas y consultas, persisten críticas sobre la limitada incidencia real de la sociedad civil y el sesgo hacia la innovación empresarial como motor regulador. Estas críticas se profundizan si se consideran ejemplos como la experiencia previa de la Comisión encargada de alcanzar un proyecto unificado (CJSUBIA), donde, a pesar de los mecanismos formales de apertura, la composición sectorial mostró un desequilibrio claro: el sector privado concentró un porcentaje elevado de intervenciones y aportes escritos, mientras que las organizaciones no comerciales tuvieron una participación mucho más reducida (García & Venturini, 2024).

En Chile, el Proyecto de Ley para regular los sistemas de IA (Boletín 16821-19) fue ingresado al Congreso en mayo de 2024 por el gobierno, unificando iniciativas parlamentarias previas. Su objetivo es doble: proteger derechos fundamentales, garantizando la dignidad, libertad e igualdad, y promover la innovación, en particular de pequeñas y medianas empresas, ofreciendo reglas alineadas con estándares internacionales (Ministerio de Ciencia, 2024). El proyecto prevé que la Agencia de Protección de Datos Personales sea la autoridad de supervisión y establece principios como transparencia, responsabilidad, no discriminación y explicabilidad. En paralelo, el Ministerio de Ciencia impulsó mesas de trabajo con la industria, gremios tecnológicos, academia y expertos independientes. Estos espacios han permitido recoger insumos diversos, aunque su carácter no vinculante y su concentración en actores empresariales plantean interrogantes sobre la amplitud y el equilibrio de la participación.

En Colombia, los avances legislativos son más recientes. Tras la Política Nacional de IA de 2019, en 2025 se presentó el Proyecto de Ley 43/2025, que busca establecer principios y lineamientos generales para un uso responsable de la IA. El texto incluye un artículo sobre articulación interinstitucional e intersectorial para la gobernanza de la IA, lo que constituye un reconocimiento explícito de la necesidad de coordinar distintos sectores en el proceso regulatorio (Congreso de Colombia, 2025). Sin embargo, aún no se han consolidado mecanismos que garanticen una participación amplia y efectiva de la sociedad civil ni de colectivos ciudadanos en el debate.

En conjunto, los casos de Brasil, Chile y Colombia confirman que la región atraviesa un momento fundacional, donde los proyectos legislativos avanzan en definiciones generales y principios rectores, pero no logran todavía superar los límites señalados por Hernández et al. (2022): falta de inclusión sustantiva, trazabilidad limitada y baja incidencia real de los actores más débiles en el ecosistema digital.

4. Aprendizajes y transferencias posibles

El recorrido histórico de la gobernanza de Internet ofrece un reservorio de experiencias para pensar los desafíos de la inteligencia artificial (IA). Procesos como ICANN, la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (WSIS) o el Foro de Gobernanza de Internet (IGF) han mostrado que la coordinación de actores diversos en espacios globales puede tomar formas múltiples y, pese a los cuestionamientos mencionados, servir de plataforma para la articulación y el intercambio de experiencias, propuestas y comunidades. Incluso, estas infraestructuras fueron la plataforma donde se dan conversaciones sobre la regulación de la IA, como fue la última edición de NETmundial+10 y la Policy Network on Artificial Intelligence (PNAI), que funciona en el IGF.

A partir de este trasfondo, el presente capítulo explora los aprendizajes y transferencias posibles del abordaje de múltiples partes interesadas hacia la gobernanza de la IA. Para ello se organizan tres dimensiones de análisis: la inclusión y diversidad de actores en los procesos deliberativos, la transparencia y legitimidad de la toma de decisiones y, por último, la cooperación regional y multilateral como estrategia de incidencia.

4.1. Inclusión y diversidad de actores

Uno de los principales aprendizajes de la gobernanza de Internet es que la legitimidad de los procesos depende de la capacidad de convocar a múltiples sectores, evitando que las decisiones queden monopolizadas por gobiernos o corporaciones, quienes gozan de una ventaja en términos de capacidad y recursos. Alcanzar esa diversidad real sigue siendo un desafío. Como fue advertido en el caso de la CJSUBIA (García y Venturini, 2024) el abordaje de múltiples partes interesadas puede quedarse en lo formal si no se garantiza una participación efectiva de actores con menos recursos, como organizaciones de la sociedad civil o colectivos ciudadanos, frente a la mayor capacidad de incidencia de empresas y gobiernos.

En este sentido, resulta ilustrativo el proceso de la Declaración de Montreal para un Desarrollo Responsable de la Inteligencia Artificial (2018), que incorporó no solo a expertos y organizaciones, sino también a ciudadanos en talleres deliberativos. Este esfuerzo mostró que es posible ampliar la conversación más allá de los actores tradicionales, integrando preocupaciones cotidianas como la discriminación algorítmica, la transparencia de sistemas automatizados o la protección de datos personales.

De manera complementaria, el reciente informe publicado por la organización Derechos Digitales sobre participación significativa en la gobernanza de la IA (Mantilla-León y Camacho, 2024) subraya que la inclusión no se reduce a invitar a la mesa a diversos sectores, sino que requiere crear condiciones para que esas voces tengan capacidad real de incidir en las decisiones. Entre los obstáculos señalados están la falta de financiamiento para actores independientes, los procesos de consulta apresurados y la ausencia de mecanismos claros de rendición de cuentas.

Las entrevistas realizadas para este estudio reflejan estas tensiones. Desde la perspectiva gubernamental, puede interpretarse que la convocatoria multisectorial funciona como un mecanismo de legitimación de políticas de IA, al abrir espacios de participación más amplios. En palabras de un representante del MAG, “si no sentás a todos en la mesa, los problemas no se resuelven. El gobierno solo no puede y las empresas solas tampoco” (Entrevista, OC). En contraste, una referente de sociedad civil subrayó que, aunque existen instancias de diálogo, muchas veces se limitan a consultas poco significativas, que no basta con abrir buzones de consulta si luego no hay claridad sobre qué se incorpora y por qué. Sin trazabilidad real, la participación se vuelve meramente performativa (Entrevista, MPC).

En conjunto, estas experiencias evidencian que la inclusión y diversidad de actores no puede asumirse como un resultado automático del diseño multisectorial, sino como una tarea que exige metodologías deliberativas, mecanismos de apoyo material y reglas claras que garanticen que las voces menos poderosas también influyan en la construcción de marcos normativos para la IA.

4.2. Transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones

Cabe analizar los aportes potenciales del abordaje de múltiples partes interesadas para la transparencia y legitimidad de procesos donde conviven intereses divergentes. En el campo de Internet, tanto ICANN como el IGF desarrollaron mecanismos orientados a dar visibilidad a las deliberaciones: transmisiones abiertas, actas públicas, procesos de consulta y, en algunos casos, la obligación de publicar documentos de trabajo para someterlos a comentarios. La publicidad de estas deliberaciones, además de ser un insumo para la rendición de cuentas de estos procesos puede ser un camino para que las negociaciones tengan la necesidad de llegar a consensos específicos, principalmente plasmados en la redacción de documentos finales que permiten comprender objetivos y posicionamientos.

En este escenario, resulta ilustrativo el rol de la Freedom Online Coalition (FOC), una alianza intergubernamental creada en 2011 que actualmente reúne a 42 Estados comprometidos con la promoción y protección de los derechos humanos en el entorno digital. A diferencia de otros espacios estrictamente intergubernamentales, la FOC funciona como un foro de articulación que involucra a gobiernos, sociedad civil, sector privado y comunidad técnica, y ha producido lineamientos que hoy se proyectan hacia la gobernanza de la inteligencia artificial.

En su reciente Declaración Conjunta sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos (FOC, 2025), los Estados firmantes subrayan que los sistemas de IA, cuando son gobernados responsablemente y en cumplimiento con el derecho internacional de los derechos humanos, pueden fortalecer la transparencia, la participación y la confianza en los procesos democráticos. Sin embargo, advierten también que la falta de controles adecuados está facilitando usos sistemáticos de la IA para la supresión de la disidencia, la manipulación del discurso público y la vigilancia digital arbitraria, lo que erosiona la legitimidad democrática. La declaración enfatiza que los marcos regulatorios emergentes no deben quedar capturados por intereses autoritarios o exclusivamente comerciales, sino desarrollarse a través de procesos inclusivos y multisectoriales que garanticen trazabilidad, supervisión independiente y rendición de cuentas a lo largo de todo el ciclo de vida de los sistemas de IA.

Algunas experiencias recientes ofrecen pistas sobre cómo avanzar. La Policy Network on Artificial Intelligence (PNAI), impulsada en el marco del IGF, ha incorporado procesos de consulta pública y reportes detallados de actividades, intentando replicar la cultura de apertura heredada de la gobernanza de Internet. Sin embargo, todavía persisten interrogantes sobre hasta qué punto estos insumos influyen en la definición de políticas nacionales o en foros intergubernamentales donde se toman las decisiones vinculantes.

En síntesis, la transferencia más relevante desde la experiencia de Internet a la IA consiste en reconocer que la legitimidad democrática que surge de la apertura, la trazabilidad y la capacidad de rendir cuentas. La gobernanza multisectorial puede contribuir a ello, siempre que logre evitar que la transparencia se reduzca a un ejercicio retórico y la legitimitad quede capturada por los actores con mayores recursos, que pueden detentar cierta predominancia en la agenda.

4.3. Cooperación regional y multilateral

La experiencia de Internet mostró que la cooperación en las distintas ramas que implican la regulación, como la técnica o de ingeniería, la de infraestructura física y la regulación de contenidos, permite sumar legitimidad y capacidad a procesos que, de otro modo, quedarían fragmentados por jurisdicciones y asimetrías de poder. En la gobernanza de la IA, esa lógica resulta aún más pertinente por el carácter transfronterizo de los riesgos (entre otros, discriminación algorítmica, vigilancia masiva, fallas en la seguridad, impactos laborales) y por la concentración de capacidades técnicas en pocos actores. La región puede aprender de los abordajes de múltiples partes interesadas de Internet para construir mecanismos compartidos que eleven estándares para la garantía de derechos y abran espacios de incidencia para actores tradicionalmente subrepresentados.

Un primer plano consiste en estandarizar herramientas procedimentales: plantillas regionales de evaluaciones de impacto en derechos (con umbrales de obligación por nivel de riesgo), guías comúnmente aceptadas para auditorías y pruebas de sesgo, y criterios mínimos de transparencia

en la contratación pública de sistemas de IA. Publicarlas como bienes comunes regionales con licencias abiertas y ejemplos sectoriales (salud, educación, justicia, seguridad social), reduciría barreras de entrada para agencias estatales pequeñas y fortalecería a sociedad civil y academia al contar con marcos comparables para el escrutinio público.

Sin pretender una armonización rígida, es posible acordar un mínimo común regional para la creación de marcos normativos. Es posible partir de principios reconocidos por distintos marcos éticos como la no discriminación algorítmica, explicabilidad proporcional al riesgo, registro público de sistemas de alto riesgo en el Estado, mecanismos de reparación y supervisión independiente, entre otros. Para blindar el proceso, conviene incorporar indicadores de pluralismo sustantivo (no solo sectorial) al estilo de las propuestas recientes en participación significativa, de modo que la convergencia normativa no sacrifique diversidad de intereses ni derechos.

Un referente reciente para enmarcar estos esfuerzos lo constituyen los Lineamientos Interamericanos de Gobernanza de Datos e Inteligencia Artificial, aprobados por la OEA en 2024. Este documento plantea la necesidad de armonizar estándares regionales en línea con los marcos internacionales de derechos humanos, promover la articulación institucional y multisectorial en la participación de los países en foros globales y garantizar que las políticas de IA se desarrollen bajo principios de transparencia, rendición de cuentas y respeto a los derechos fundamentales (OEA, 2024). En ese sentido, los lineamientos ofrecen un punto de partida para la construcción de una agenda compartida en América Latina, que combine cooperación técnica, institucional y normativa con mecanismos de participación significativa.

Una cooperación así diseñada puede producir tres efectos virtuosos: capacidad (Estados y sociedad civil acceden a herramientas y evidencia sin partir de cero); legitimidad (procedimientos abiertos y comparables reducen la distancia entre decisión y ciudadanía); e incidencia (la región habla con voz propia en foros globales, trasladando aprendizajes de Internet a la IA con reglas claras contra la captura y a favor de la rendición de cuentas).

Conclusiones

La posibilidad de trasladar aprendizajes del abordaje de gestión de múltiples partes interesadas de Internet al ámbito de la inteligencia artificial abre un horizonte prometedor, pero también plantea riesgos significativos. A diferencia de Internet, donde el abordaje se consolidó en torno a recursos críticos de carácter global y una arquitectura técnica común, la IA presenta una diversidad de aplicaciones, marcos regulatorios y trayectorias nacionales que dificultan la construcción de un espacio de gobernanza unificado. El carácter transversal de la IA, que afecta simultáneamente a sectores como salud, seguridad, educación, transporte o finanzas, amplifica esta fragmentación y vuelve más complejo definir foros de coordinación legítimos y eficaces.

Un primer riesgo es el de la captura por actores con mayor capacidad económica y política, especialmente grandes corporaciones tecnológicas, que podrían imponer sus prioridades en detrimento de una representación equilibrada. Este problema ya ha sido identificado en las discusiones de ética de la IA, donde las iniciativas lideradas por el sector privado tienden a privilegiar la innovación y la competitividad por sobre las garantías de derechos fundamentales, cuando no son objetivos contradictorios de por sí.

En segundo lugar, la asimetría de capacidades entre regiones y sectores amenaza con reproducir dinámicas de exclusión. Mientras que en Internet la brecha digital ya condicionó la participación efectiva de muchos países del Sur Global, en el caso de la IA estas desigualdades podrían ser aún más marcadas debido a la dependencia de infraestructuras de datos, cómputo y talento altamente concentradas en un puñado de países.

Otro desafío reside en la definición misma de los marcos de autoridad y responsabilidad. Como subrayan Raymond y DeNardis (2015), los arreglos multisectoriales requieren reglas procedimentales que definan cómo se distribuye la autoridad. En el caso de la IA, la ausencia de un recurso técnico único (como el DNS en Internet) dificulta establecer instituciones focales que organicen el campo. En su lugar, proliferan iniciativas dispersas que generan riesgos de fragmentación normativa y de proliferación de foros con escasa coordinación entre sí.

Finalmente, trasladar el abordaje sin una adaptación crítica podría sobrecargar las expectativas sobre la participación, sin resolver problemas de legitimidad. Tal como advierte Hofmann (2016), el abordaje de múltiples partes interesadas en Internet se sostuvo en parte sobre ficciones, como la representación global, la democratización del espacio transnacional y la producción de mejores resultados, que no siempre se materializaron. En el caso de la IA, mantener esas ficciones sin mecanismos efectivos de inclusión, rendición de cuentas y evaluación de resultados podría debilitar la confianza en los procesos participativos y reforzar la percepción de que son meramente consultivos.

En este sentido, el traslado del abordaje requiere un análisis cuidadoso de sus límites históricos y de las particularidades de la IA como campo tecnológico, normativo y político. Solo así será posible evitar que el recurso al abordaje de múltiples partes interesadas funcione como una estrategia de legitimación vacía, en lugar de un camino hacia una gobernanza más justa y efectiva.

Bibliografía

- Affonso de Souza, C., & Perrone, C. (2023). Brazil and multistakeholder diplomacy for the Internet: Past achievements, current challenges and the road ahead. In Law 2023 (pp. 220–237). Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781035301546.00017

- Almeida, V., Getschko, D., & Afonso, C. (2015). The origin and evolution of multistakeholder models. *IEEE Internet Computing, 19*(1), 74–79. https://doi.org/10.1109/MIC.2015.15

- Belli, L., Zingales, N., & Francisco, P. (2023). Artificial intelligence policy and regulation in Latin America: Mapping developments and challenges. Computer Law & Security Review, 49, 105767. https://doi.org/10.1016/j.clsr.2022.105767

- Bryson, J., & Winfield, A. (2017). Standardizing ethical design for artificial intelligence and autonomous systems. Computer, 50(5), 116–119. https://doi.org/10.1109/MC.2017.154

- Congreso de Colombia (2025). Proyecto de Ley 43 de 2025: Por medio del cual se establecen lineamientos para el desarrollo, implementación y uso de la inteligencia artificial en Colombia. Bogotá: Congreso de la República de Colombia. https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2025%20-%202026/PL%20043-25%20-%20REGULACION%20INTELIGENCIA%20ARTIFICIAL.pdf

- Declaración de Montreal (2018). Déclaration de Montréal pour un développement responsable de l'IA.

- Floridi, L., Cowls, J., Beltrametti, M., Chatila, R., Chazerand, P., Dignum, V. … & Vayena, E. (2018). AI4People—An ethical framework for a good AI society: Opportunities, risks, principles, and recommendations. Minds and Machines, 28(4), 689–707. https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5

- Freedom Online Coalition (2025). Joint Statement on Artificial Intelligence and Human Rights. https://freedomonlinecoalition.com/joint-statement-on-ai-and-human-rights-2025/

- García, J. M., & Venturini, J. (2024). Participação cidadã e regulação da inteligência artificial: Análise da composição setorial das audiências públicas na CJSUBIA. Internet & Sociedade https://revista.internetlab.org.br/participacao-cidada-e-regulacao-da-inteligencia-artificial-analise-da-composicao-setorial-das-audiencias-publicas-na-cjsubia/

- Global Index on Responsible AI. (2024). Global Index on Responsible AI: Corrected Edition 2024. Global Index on Responsible AI. https://www.global-index.ai/

- Global Partners Digital. (16 de junio de 2025) WSIS+20 Will Decide the IGF's Fate—Are We Ready? Link: https://www.gp-digital.org/wsis20-will-decide-the-igfs-fate-are-we-ready/

- Greene, G. (2022). AI governance multi-stakeholder convening. In J. M. Balkin, S. Zuboff, & E. Selinger (Eds.), The Oxford handbook of AI governance (pp. 109–126). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197579329.013.6

- Hernández, L., Canales, M. P., & De Souza, M. R. (2022). Inteligencia Artificial y participación en América Latina: Las estrategias nacionales de IA. Derechos Digitales.
- Hofmann, J. (2016). Multi-stakeholderism in Internet governance: Putting a fiction into practice. Journal of Cyber Policy, 1(1), 29–49. https://doi.org/10.1080/23738871.2016.1158303
- Jobin, A., Ienca, M., & Vayena, E. (2019). The global landscape of AI ethics guidelines. Nature Machine Intelligence, 1(9) 389–399. https://doi.org/10.1038/s42256-019-0088-2
- Kleinwächter, W. (2004). ICANN between technical mandate and political challenges. Telecommunications Policy, 28(9–10), 571–587 https://doi.org/10.1016/S0308-5961(00)00037-9
- Malcolm, J. (2008). Multi-Stakeholder Governance and the Internet Governance Forum.
- Mantilla-León, L. C., & Camacho Gutierrez, L. (2024). Aprendizajes de la gobernanza de Internet para la gobernanza de la IA: Un enfoque de participación significativa desde América Latina. Derechos Digitales. ia.derechosdigitales/publicaciones
- Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile. (2024a). Proyecto de Ley Marco que regula los sistemas de inteligencia artificial en Chile. Gobierno de Chile. https://www.minciencia.gob.cl/areas/inteligencia-artificial/Inteligencia-Artificial/Proyecto-Ley-regula-sistemas-IA/
- Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile (2024b). Vinculación de actores del ecosistema tecnológico en el marco de la Política Nacional de IA. Gobierno de Chile. https://www.minciencia.gob.cl/areas/inteligencia-artificial/Inteligencia-Artificial/vinculacion-actores-ecosistema-tecnologico/
- Mueller, M. (2010). Networks and States: The Global Politics of Internet Governance. MIT Press. https://doi.org/10.7551/mitpress/9780262014595.001.0001
- NetMundial+10 (2024). Declaración/Documento de resultados. https://netmundial.br/pdf/OutcomeDocument-20240430_SPANISH.pdf
- OEA (2024). Lineamientos Interamericanos de Gobernanza de Datos e Inteligencia Artificial. https://www.oas.org/ext/es/democracia/marco-interamericano-de-gobernanza-de-datos-e-inteligencia-artificial-migdia/moduleid/14735/id/1080/lang/2/controller/item/action/download
- Pohle, J., & Santaniello, M. (2024). From multistakeholderism to digital sovereignty: Toward a new discursive order in internet governance? Policy & Internet. Advance online publication. https://doi.org/10.1002/poi3.426

- Raymond, M., & DeNardis, L. (2015). Multistakeholderism: anatomy of an inchoate global institution. International Theory, 7(3), 572–616. https://doi.org/10.1017/S1752971915000081
- World Summit on the Information Society [WSIS]. (2005). Tunis Agenda for the Information Society. ONU. https://digitallibrary.un.org/record/565827?v=pdf