

## **De la fragmentación a la gobernanza global: lecciones históricas para una regulación internacional de la inteligencia artificial**

From fragmentation to global governance: historical lessons for an  
international regulation of artificial intelligence

**José Manuel Romero Pardo**

Abogado independiente

[josromeropar@gmail.com](mailto:josromeropar@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-1697-3101>

**José Andrés Alday Pumaricra**

Abogado independiente

[andresalday03@gmail.com](mailto:andresalday03@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0001-3739-4213>

### **Resumen**

En los últimos diez años, la inteligencia artificial (IA) ha llamado mucho la atención porque influye en cómo se administra todo, en la productividad y hasta en trabajos creativos como escribir textos para la universidad o diseñar imágenes. Se está extendiendo muy rápido en negocios, leyes, el trabajo y hasta en el ejército, pero no hay reglas internacionales para proteger los derechos básicos ni para que se desarrolle de forma responsable. En Europa están trabajando en normas como la Ley de IA de 2024 y el RGPD. En América Latina, algunos países están avanzando más que otros. Esto nos recuerda a cuando algunos temas, como los derechos de los trabajadores, el medio ambiente, las leyes humanitarias o la propiedad intelectual, se empezaron a regular solo en cada país. Después nos dimos cuenta de que necesitábamos acuerdos internacionales que establecieran estándares mínimos para cada Estado. Es por ello que la finalidad del presente artículo es evidenciar la necesidad de un marco regulatorio frente a la creciente tendencia de la IA en nuestra vida cotidiana.

**Palabras clave:** Inteligencia artificial, Marco regulatorio, Fragmentación.

## **Abstract**

Over the past ten years, artificial intelligence (AI) has attracted significant attention because it influences governance systems, productivity dynamics, and even creative tasks such as producing academic writing or generating images. AI is expanding rapidly across business, law, work, and even the Army, but there are no international rules to protect basic rights or to ensure responsible development. In Europe, regulations such as the 2024 AI Act and the GDPR are being developed. In Latin America, some countries are advancing more than others. This is reminiscent of when certain issues, such as workers' rights, the environment, humanitarian laws, or intellectual property, were initially regulated only within individual countries. Later, it became clear that international agreements were needed to establish minimum standards for each state. Therefore, the purpose of this article is to highlight the need for a regulatory framework in response to the growing presence of AI in our daily lives.

**Keywords:** Artificial intelligence, Regulatory framework, Fragmentation.

## **Introducción**

En la última década, la inteligencia artificial (IA) se ha constituido como un tema de creciente interés en espacios académicos y profesionales, en virtud de los efectos visibles que su desarrollo viene generando en diferentes ámbitos, puesto que ha ayudado a lograr el mejoramiento en la gestión administrativa y la eficiencia productiva; asimismo, también se advierte su presencia en áreas de carácter creativo. Sobre ello, cabe hacer mención de ejemplos tales como la creación de textos con fines académicos, el diseño de imágenes y la elaboración de estrategias organizacionales y tareas que antes exigían un análisis personal detallado (Russell & Norvig, 2020). Lo cierto es que su expansión se produce de manera paralela en diversos sectores, afectando realidades económicas, jurídicas, laborales y militares en países con contextos normativos muy diferentes entre sí. Ahora bien, esta misma velocidad con la que se desarrolla la IA deja al descubierto un problema que no puede ignorarse: todavía no existe un marco regulatorio de carácter internacional que logre, por un lado, garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, por otro, impulsar un crecimiento tecnológico que se sostenga con responsabilidad y visión de largo plazo.

No deja de llamar la atención la forma en que la inteligencia artificial (IA) se regula de manera desigual en distintas partes del mundo. Mientras que en la Unión Europea se perciben avances claros gracias a normas como el AI Act de 2024 y el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), que buscan ga-

rantizar aspectos relacionados con la transparencia, la explicabilidad y el manejo adecuado de riesgos en sistemas de alto impacto (European Commission, 2021; Marzetti, 2022), en América Latina la situación parece distinta, puesto que no todos los países han seguido el mismo camino en cuanto a la regulación de la inteligencia artificial. En el ámbito brasileño hay proyectos de regulación de la ley que tienen como inspiración el modelo europeo, como sucede con el Projeto de Lei 21/2020; no obstante, este ha sido archivado. Así también, en México existen algunos intentos normativos sin que estos lleguen a su concreción, tal como pasa en el Perú, país que ha aprobado la Ley N.º 31814 en 2023, ley que tiene por objetivo guiar la IA con fines éticos (AL SUR, 2024).

A pesar de los avances en lo que respecta a la regulación de la inteligencia artificial (IA), queda claro que esta tecnología, que genera repercusiones transnacionales, no pueda gestionarse eficazmente únicamente a partir de legislaciones internas (Bodansky, 2010). Esta situación trae a la memoria distintos procesos históricos en los que fenómenos sociales o tecnológicos comenzaron regulándose dentro de cada país, pero pronto demostraron sus limitaciones, lo que condujo a la necesidad de crear marcos normativos de alcance internacional. Por ejemplo, lo podemos ver con el derecho laboral, que pasó de ser regulaciones nacionales desiguales a dar paso a la creación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919 (Organización Internacional del Trabajo, s.f.). De forma similar, podemos observar en materia ambiental cómo las políticas nacionales desvinculadas han llegado a acuerdos como el Protocolo de Montreal de 1987 o el Acuerdo de París de 2015. El derecho internacional humanitario también fue sometido a un proceso que finalizó en los Convenios de Ginebra de 1864 a 1949. De igual forma, la propiedad intelectual también fue desarrollada, primero mediante los Convenios de París (1883) y Berna (1886) y luego mediante el TRIPS en 1994 (World Trade Organization, 1994).

De todo el conjunto de elementos expuestos en este apartado surge la pregunta clave que estructura el presente trabajo: ¿Qué enseñanzas brindan los procesos históricos de regulación internacional de determinados fenómenos sociales respecto al desarrollo de marcos globales para la gobernanza de la IA? Este trabajo se propone analizar, en perspectiva histórica comparada, los antecedentes y reflexionar sobre la posibilidad de aplicar las enseñanzas de los mismos en las condiciones de regulación de la IA y, con ello, contribuir a la construcción de líneas estratégicas con el fin de forjar un marco internacional que se articule con lo realizado a nivel nacional, salvaguardando los bienes jurídicos universales y promoviendo un desarrollo tecnológico justo, responsable y equitativo.

## **Conceptualización de la inteligencia artificial y su naturaleza transnacional**

### **Características fundamentales de la IA**

La inteligencia artificial puede ser entendida como la parte de la informática cuyo objeto es desarrollar sistemas que, mediante razonamiento, percepción, aprendizaje, toma de decisiones, etc., realizan tareas propias de la inteligencia humana (Russell & Norvig, 2020). No obstante, esta definición se complementa con las características propias de este sistema, siendo una de las principales la autonomía, entendida como la capacidad de un sistema de inteligencia artificial para procesar tareas sin supervisión o intervención humana directa; dicha autonomía parte desde la ejecución de instrucciones programadas hasta la forma de realizar decisiones, todo ello en virtud del aprendizaje permanente y de la adaptabilidad a distintos contextos (Pérez, 2024).

En razón de ello, es la autonomía aquello que distingue, en contraste con las tecnologías más clásicas, puesto que la inteligencia artificial no se limita únicamente a automatizar tareas, sino que tiene la capacidad de modificar su propio comportamiento de acuerdo con las interacciones que desarrolla en su entorno y la información que se le es brindada. Esta autonomía, que puede ser considerada técnico-operativa, manifiesta un cierto grado de intencionalidad indirecta que se va construyendo por quienes crean estos sistemas, pues son los creadores de estos sistemas quienes establecen sus parámetros de funcionamiento, sus objetivos y sus límites (Suárez, 2024). Por ese motivo, podemos decir que, aunque los sistemas de IA parezcan ser autónomos en la forma en la que actúan, sus actuaciones están condicionadas por las decisiones humanas que fueron tomadas antes de su diseño, programación y entrenamiento.

Otra de las características relevantes de la inteligencia artificial es su imprevisibilidad, entendida como la capacidad que tienen estos sistemas para obtener resultados que, muchas veces, no pueden ser anticipados (Araya, 2020). Esta característica surge por medio del aprendizaje y el razonamiento creativo propios de la IA, lo cual le permite proponer soluciones que llegan incluso a superar las expectativas y la previsibilidad; un ejemplo de esto son los videojuegos o los sistemas de diseño generativo. Esta característica plantea desafíos para la regulación jurídica, pues hace difícil anticipar las consecuencias de su actuación e imputar responsabilidad en el supuesto de producirse un daño. Asimismo, implica retos éticos de tipo algorítmico, ya que, tal y como señalan Graff et al. (2022), los sistemas de IA —en particular aquellos de aprendizaje profundo— funcionan del modo en que se manifiesta lo que se ha denominado “cajas negras”, pues los procesos internos de decisión no son tan siquiera comprensibles para quienes los programan y, por el contrario, se presenta el fenómeno de la opacidad de los procedimientos que llevan a un cierto tipo de conclusiones o recomendaciones.

Finalmente, el aprendizaje automático, que puede considerarse la otra dimensión más relevante de la IA, adquiere forma mediante técnicas que incrementan la posibilidad de elevar el funcionamiento de los mismos mediante patrones en la data, como el Machine Learning (aprendizaje de máquina), o bien el Deep Learning (aprendizaje profundo), que se desarrolla a partir del funcionamiento de las redes neuronales que poseen los seres humanos para procesar grandes volúmenes de información y poder tomar decisiones de forma autónoma, y/o el Natural Language Processing (procesamiento de lenguaje natural), que permite la interacción del sistema de IA con el lenguaje humano en tareas de traducción, síntesis de texto o generación de respuestas contextuales (Cabanelas, 2019).

El aprendizaje permanente no proporciona únicamente una forma de conexión con el medio, alterando notablemente la relación entre la IA y el contexto, sino que transforma a la IA en un agente de respuesta que tiene la posibilidad de inducir cambios en sus respuestas y/o estrategias a medida que va procesando nueva información y datos, sin ceñirse solo a la gestión de instrucciones rígidas preestablecidas. Esta característica no solo produce beneficios competitivos en cualquier área de la vida humana (logística, salud, etc.), sino que también genera tensiones en cuanto a la regulación, en virtud de la incertidumbre sobre quién establece las responsabilidades en relación con el propio modelo, así como acerca de la calidad y seguridad de estos datos que alimentan al mismo (Pérez, 2024).

### **Externalidades transfronterizas y desafíos globales**

La inteligencia artificial, al no tener barreras físicas, genera externalidades transfronterizas que escapan a la regulación de los Estados. Sobre esto, Bodansky (2010) señala que uno de los elementos que caracteriza los fenómenos globales es su carácter transnacional, es decir, el hecho de que los efectos son experimentados de forma simultánea por diversas jurisdicciones, y esta característica se ve aún más acentuada en el caso de la IA, que hace uso de plataformas digitales y de servicios online. Por ejemplo, un sistema de IA utilizado para el proceso de selección de personal en un país puede desencadenar discriminaciones algorítmicas que dañen a solicitantes de otra jurisdicción; los algoritmos de recomendación de contenidos en línea pueden influir en procedimientos electorales ajenos al país de utilización de los mismos; la IA autónoma militar puede acarrear consecuencias humanitarias mundiales, complicadas de enmarcar en la actualidad bajo los marcos normativos de la regulación existente (UNESCO, 2021).

Esta realidad plantea un problema estructural para la gobernanza jurídica, pues las regulaciones nacionales carecen de la eficacia necesaria para abordar riesgos que trascienden fronteras. Siguiendo a Florini (2003), las externalidades transnacionales proporcionan incentivos para que los gobiernos no adopten regulaciones o sean menos estrictos con aquellas, porque los beneficios de la

regulación se distribuyen en todos los países, mientras que el coste es soportado solamente por quienes eligen un nivel de regulación más elevado. Esto se ve reforzado por la competencia global, donde en muchos casos se desarrollan sistemas de IA sin límites éticos. A este problema se le adiciona la problemática de la asimetría normativa, ya que los Estados que tienen regulaciones débiles son los lugares de desarrollo y experimentación de una IA sin garantías de los derechos fundamentales, generando riesgos sistémicos para la dignidad humana y la seguridad global (UNESCO, 2021).

Tal como se ha señalado, en la actualidad hay iniciativas nacionales, como las que contiene el AI Act de la UE, proyectos que están en curso en Brasil y México, o la concepción de estrategias de IA como las que están en desarrollo en Chile, Perú y Colombia, lo que pone de manifiesto los avances existentes que son importantes, pero que resultan insuficientes (Coding Rights, 2024; Senado Federal, 2023). Esto se debe a que estos instrumentos plantean principios éticos y jurídicos internos, pero no establecen regulaciones globales, por lo que para las empresas multinacionales quedan zonas de incertidumbre jurídica que pueden dar lugar a vacíos normativos que cabe esperar terminen siendo explotados por actores económicos o por gobiernos con fines contrarios al interés público global.

Aunado a ello, también se puede advertir la insostenibilidad de esta situación teniendo en cuenta que la IA plantea riesgos para la paz, la democracia, la igualdad y los derechos humanos, que no pueden ser eventualmente tratados solamente mediante leyes nacionales, siendo necesario establecer un marco regulatorio internacional que establezca principios y estándares mínimos vinculantes para todos (UNESCO, 2021).

Otro de los grandes retos que resultan de las externalidades transfronterizas de la IA es el impacto que tienen sobre el trabajo en los mercados de las diversas economías del mundo. Esto es así porque la automatización inteligente no afecta solo el mercado laboral de una localidad, sino que a la vez altera las cadenas productivas internacionales. La ILO (2021) pone de manifiesto que la IA abre oportunidades a empleos con elevada capacitación a la vez que elimina los tradicionales y “frágiles”, contribuyendo así a la precarización de las condiciones laborales de los menos calificados. Un ejemplo de ello puede encontrarse en los algoritmos de gestión logística utilizados por las plataformas globales: pueden llegar a suponer un desplazamiento de la mano de obra de los países en vías de desarrollo, dado que la optimización tiende a concentrarse en centros automatizados que tienden a estar localizados en economías más avanzadas. De esta manera, se genera desempleo estructural en las economías afectadas sin que los Estados cuenten con la suficiente capacidad para regular a las empresas.

Este fenómeno, que recibe el nombre de “desplazamiento algorítmico transnacional”, pone de manifiesto cómo la IA no es simplemente una herramienta

más con el objetivo de ser eficiente, sino que, en cambio, funciona como un agente que redistribuye el poder económico y laboral de forma transnacional, y que puede llegar al extremo de acentuar las desigualdades entre aquellos Estados con mayores recursos tecnológicos y los que continúan dependiendo de industrias intensivas en mano de obra (ILO, 2021).

## **Regulación actual de la IA: un panorama fragmentado**

### **La Unión Europea como referente regulatorio**

La Unión Europea se ha consolidado como un referente internacional sobre la IA y su marco regulatorio, debido a su enfoque integral entre la protección de los derechos constitucionales y la innovación tecnológica. La Unión Europea, desde el periodo 2019 al 2024, ya venía proponiendo algunas primeras orientaciones políticas sobre la IA como un eje estratégico de su revolución digital, lo que se materializó finalmente en el “Libro Blanco sobre la Inteligencia Artificial”, donde se planteó la necesidad de construir un ecosistema de confianza que garantice su implementación segura y ética en el territorio europeo (Girgado, 2022, p. 3617).

En ese sentido, un elemento clave del marco regulatorio europeo es la Ley de Inteligencia Artificial (AI Act) en 2024, la primera norma jurídica vinculante para los Estados partes. Este reglamento tiene como objetivo garantizar que los sistemas de IA operen de forma segura y respetuosa con los derechos constitucionales y, a su vez, impulsar su uso en beneficio de la sociedad y el desarrollo económico (Art. 1 AI Act). En dicho reglamento también se establece la clasificación de los sistemas de IA según su nivel de riesgo, siendo necesario tener mayor cuidado en los considerados de alto riesgo al momento del procesamiento de datos, dependiendo del área donde se utilicen, como en el sector de educación, justicia, seguridad o migraciones. Esto es armonioso con el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea, que busca proteger el recojo, almacenamiento y gestión de datos personales por parte de empresas y organizaciones.

Asimismo, desde la perspectiva infraestructural, el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública del Gobierno de España ha creado la Estrategia de IA 2024. Este documento se alinea a los objetivos de la Unión Europea al fomentar la creación de centros de procesamiento de datos sostenibles que resultan imprescindibles para la IA. Esta estrategia reconoce que el desarrollo de la IA requiere una infraestructura computacional robusta, que garantice la capacidad de almacenamiento, procesamiento y eficiencia energética necesaria para su operatividad, buscando así consolidar a España como uno de los primeros países en la vanguardia del uso estratégico de la IA.

Por lo visto, la Unión Europea se ha propuesto convertirse en un centro mundial de excelencia para el uso eficiente de la IA, conforme lo podemos ver en los lineamientos del Enfoque Europeo de la IA. Un ejemplo de ello es el Plan de Acción para el Continente de la IA, aprobado en abril de 2025, cuya finalidad es reforzar el liderazgo global de Europa mediante el fomento de tecnologías de IA que respeten los valores democráticos y los derechos humanos.

No obstante, es importante señalar que en 2025 la regulación de la IA continúa siendo objeto de amplio debate en Europa y en el mundo. Durante un seminario realizado en UC Berkeley sobre regulación de la IA, se reflexionó acerca de si esta tecnología podría reemplazar a los jueces, recordando que esta interrogante no es nueva, pues desde el Derecho romano hasta Leibniz se ha buscado automatizar la justicia mediante reglas claras y predecibles (Sumar, 2025).

### **América Latina: avances nacionales y carencia de marco regional**

Si bien es cierto que América Latina, en comparación con Europa, aún tiene una gran tarea pendiente por cubrir dentro del plano regulatorio de la IA, ya existen diferentes avances que permiten un mejor tratamiento de la misma.

Uno de los países con mayor alcance en cuanto a la regulación de la IA es México, donde se ha intentado emular lo desarrollado en Europa respecto de la Ley de la Inteligencia Artificial, por medio de propuestas legislativas. Asimismo, otro de los países con avances en la regulación de la IA es Perú, donde, por medio de la Ley N.º 31814, promulgada en el año 2023, se da un especial énfasis a la protección al consumidor, la regulación del gobierno digital, el uso de la IA en el sistema financiero y su implementación en la persecución penal y la administración de justicia. En dicho cuerpo legal se establecen principios importantes, tales como altos estándares de seguridad, desarrollo ético y respeto de la privacidad (Coding Rights, 2024, p. 12).

Por otra parte, en Colombia, en el año 2019 se promulgó la Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial, la cual tiene como finalidad potenciar la generación de valor social y económico por medio del empleo de tecnologías digitales tanto en el sector público como en el sector privado. Asimismo, los lineamientos generales de este cuerpo legal están comprendidos por la disminución de las barreras que limitan el uso de tecnologías digitales, la creación de condiciones eficaces para la innovación digital y también lograr el desarrollo necesario para permitir al país una correcta adaptabilidad a los cambios económicos y sociales generados por la IA (Salazar & Weck, 2020, p. 39).

En ese sentido, López Ardila, G., Lesmes, J. y Díaz, V. (2025), en Colombia, han elaborado un documento sobre el estado de la ciberseguridad y la inteligencia artificial, haciendo un diagnóstico del país colombiano como de los demás países. Puntualmente, para el presente diagnóstico se consideraron tres fuentes

de información: i) Global AI Index 2024 de Tortoise; ii) Government AI Readiness Index 2023 de Oxford Insights; y iii) Índice Latinoamericano de IA (ILIA) 2024 de Cenia (pp. 73-74).

Los resultados del Global AI Index 2024 posicionan a Estados Unidos como el líder en el uso de la IA en su gestión, seguida por China como segunda posición, luego, en tercer lugar, a Singapur y, en relación con los países de América Latina, se tiene a los tres primeros dentro del ranking elaborado por Tortoise: a Brasil en el puesto 30°, a Chile en el puesto 38° y a Colombia en el puesto 51° (López Ardila, G., Lesmes, J. y Díaz, V., 2025, p. 73).

Los resultados del Government AI Readiness Index 2023 presentan un ranking similar al de Tortoise, posicionando a Brasil, Chile y Colombia en los puestos 32°, 41° y 53°, respectivamente (López Ardila, G., Lesmes, J. y Díaz, V., 2025, p. 74).

En relación con los resultados del Índice Latinoamericano de IA (ILIA) 2024, se posiciona a Chile como el pionero en Latinoamérica respecto al desarrollo y ecosistema de IA, siendo Colombia el quinto en la escala de los países de América Latina y el Caribe (López Ardila, G., Lesmes, J. y Díaz, V., 2025, p. 73). En relación con Perú, ocupa el puesto 8°, siendo un país adoptante del uso de la IA.

Otro de los grandes precursores de la regulación de la IA en América Latina es Brasil, país comprometido con el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, donde, a su vez, está desarrollando grandes avances desde el plano legislativo, puesto que está buscando adoptar un modelo con un alto grado de flexibilidad para así lograr adaptarse a la inminente evolución de las nuevas tecnologías y asegurar, de ese modo, un desarrollo constante, sin desistir de las normas y responsabilidades relacionadas con el respeto de los derechos humanos (Pimentel, 2023, p. 23).

## **Procesos históricos de regulación internacional: lecciones para la gobernanza de la IA**

### **Derecho laboral internacional y la OIT (1919)**

Los derechos laborales buscan garantizar la dignidad humana de quienes participan en el mercado de trabajo y establecer límites al poder del empleador, teniendo como finalidad equilibrar las relaciones entre el empleador y el trabajador, asegurando condiciones dignas de empleo, protección social, libertad sindical, etc. (García Murcia, 2019, p. 9).

Si queremos hablar sobre el origen de los derechos laborales, tendríamos que citar a Hunt Ortiz (2007), quien relata que la Revolución Industrial durante el siglo XIX en Europa y América del Norte trajo como consecuencia la respuesta

de los trabajadores frente a condiciones inhumanas de trabajo, como largas jornadas laborales, ausencia de seguridad social y salarios bajos. Así, comenzaron a consolidarse los primeros movimientos sindicales sobre la necesidad de una legislación que protegiera al trabajador frente a la desigualdad estructural con su empleador.

En este proceso histórico destaca la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), creada por las Naciones Unidas, que tiene como mandato promover la justicia social y los derechos laborales reconocidos internacionalmente. La OIT fue fundada en 1919 como parte del Tratado de Versalles, el cual puso punto final a la Primera Guerra Mundial, surgiendo de la firme convicción de que una paz universal y duradera solo puede lograrse si se basa en la justicia social (International Labour Organization, s.f.).

Conforme lo afirma Hunt Ortiz (2007), desde su constitución ya se plasmaba la preocupación de las Naciones Unidas por las condiciones de trabajo injustas y miserables que amenazaban la paz mundial, trazándose como misión la promoción de mejores condiciones laborales en todo el mundo. Por su parte, el International Labour Organization (s.f.) indica que se organizó con sede en Ginebra y con Albert Thomas como su primer director al mando, e impulsó la adopción de nueve convenios internacionales del trabajo y diez recomendaciones en menos de dos años, destacando temas como la protección de la maternidad y el trabajo infantil.

Sin embargo, aunque la OIT constituye un sistema normativo sólido y de gran proyección internacional, presenta ciertas limitaciones, como su dependencia de la ratificación y transposición por parte de cada Estado, lo que genera falta de uniformidad y efectividad real de sus normas. Además, su marco no es autosuficiente ni autónomo, pues requiere articularse con los sistemas jurídicos nacionales, lo que puede provocar problemas de compatibilidad y resistencia en su implementación. Asimismo, posee una capacidad sancionadora limitada, ya que se basa principalmente en mecanismos de supervisión y recomendaciones, dependiendo más de su legitimidad moral que de la coercitividad jurídica para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones (García Murcia, 2019, p. 9).

### **Derecho ambiental y el Acuerdo de París (2015)**

El derecho ambiental internacional ha crecido como reacción ante uno de los retos más serios que enfrenta el planeta: el cambio climático. Su trayectoria inicia con la inquietud mundial que la industrialización y las emisiones de gases de efecto invernadero aumentaron a partir de finales del siglo XX. De ahí surge, en 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), documento que establece el primer marco legal para luchar contra este fenómeno; a esto le sigue, en 1997, el Protocolo de Kioto, que estableció compro-

misos vinculantes de reducción de emisiones para los países más ricos. Por último, en 2015, el Acuerdo de París se presenta como el primer gran pacto ambiental del siglo XXI, proponiendo limitar el calentamiento global muy por debajo de 2 °C y, si es posible, a 1,5 °C sobre niveles preindustriales (Garín, 2019).

Pese al avance formal de estos textos, el camino aún es largo. Primero, porque el cambio climático es un problema perverso que implica dimensiones económicas, sociales, políticas y jurídicas entrelazadas; esa complejidad hace que cada Estado reaccione con fórmulas muy distintas, a menudo guiadas más por su propio interés (Garín, 2019). Además, el régimen internacional ha recibido duras críticas por su lentitud en la implementación de sus instrumentos adoptados en el marco de la CMNUCC y la falta de eficiencia. Al respecto, Aguayo Armijo (2022) elabora un cuadro que resume los principales instrumentos adoptados en este proceso histórico:

<b>Instrumento</b>	<b>Fecha de adopción (y de entrada en vigor si el instrumento es vinculante)</b>	<b>Valor jurídico del instrumento</b>
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	9 de mayo 1992 (en vigencia el 21 de marzo de 1994)	Vinculante
Protocolo de Kioto	11 de diciembre de 1997 (en vigencia el 16 de febrero de 2005)	Vinculante
Acuerdo de Copenhague	18 de diciembre de 2009	<i>Soft law</i>
Acuerdos de Cancún	11 de diciembre de 2010	<i>Soft law</i>
Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto	8 de diciembre de 2012 (en vigencia el 31 de diciembre de 2020)	Vinculante
Acuerdo de París	2 de diciembre de 2015 (en vigencia el 4 de noviembre de 2016)	Vinculante

*Fuente: Elaborado por Aguayo Armijo, 2022.*

Sin embargo, aunque el Acuerdo de París ha renovado la idea de obligaciones multilaterales, carece de objetivos rigurosos y vinculantes para cada Estado parte y tiene que depender de las contribuciones determinadas a nivel nacional. Si bien ese es un enfoque más flexible y menos invasivo, también permite que el comportamiento del gobierno nacional dependa de una serie de factores, incluido el nivel de descontento popular que surge de las prácticas climáticas (Aguayo Armijo, 2022).

Además, el Acuerdo de París también introdujo otros cambios en la política climática internacional. En primer lugar, estableció un sistema híbrido que

combina obligaciones internacionales generales con compromisos nacionales autoimpuestos; ello supuso un esfuerzo por parte de los países de encontrar un compromiso entre los intereses divergentes para actuar de manera colectiva sin negar la acción climática ambiciosa (Aguayo Armijo, 2022). En segundo lugar, el acuerdo ofreció una revisión progresiva mediante la revisión quinquenal de las contribuciones determinadas a nivel nacional para aumentar su ambición, así como mecanismos de cooperación y financiamiento para países en desarrollo. Este marco ha impulsado a los Estados a diseñar políticas nacionales más integradas y coherentes con los objetivos internacionales (Garín, 2017).

Sin embargo, en la actualidad persisten problemas que desafían la eficacia del Acuerdo de París, como lo es la insuficiencia de los compromisos actuales para limitar el calentamiento global a 1.5 °C, pues los escenarios previstos indican un aumento mayor si no se incrementan sustancialmente las medidas de mitigación (Garín, 2017). Además, la falta de cumplimiento efectivo y la ausencia de un mecanismo sancionador vinculante reducen su fuerza coercitiva, dependiendo casi exclusivamente de la voluntad política de los Estados (Aguayo Armijo, 2022).

### **Propiedad intelectual y el sistema TRIPS (1994)**

La idea de la propiedad intelectual surge de la necesidad de cuidar las creaciones humanas, desde patentes y diseños industriales hasta novelas y pinturas. Este impulso se volvió urgente con la invención de la imprenta, que hizo necesario establecer reglas de derechos de autor para asegurar el crédito moral de los autores y fomentar el flujo cultural y científico (Fazio, 2018). Esa preocupación comenzó a institucionalizarse en el siglo XIX, cuando se firmaron grandes tratados como el de París de 1883, para la Protección de la Propiedad Industrial, y el de Berna de 1886, que protegía libros y obras artísticas. Antes, en 1791, la Asamblea Nacional Francesa ya había proclamado que el derecho de autor era una extensión del dominio sobre los descubrimientos, y en 1966 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reafirmó que toda persona debe poder beneficiarse de su trabajo intelectual, ya sea en ciencia, literatura o arte (Rozanski, 2003). De este modo, la ley sobre propiedad intelectual fue creciendo como herramienta para animar la innovación, resguardar la creatividad y ordenar el comercio de bienes intangibles.

Sin embargo, este camino no ha estado libre de problemas. Según Fazio (2018), la propiedad intelectual, creada originalmente con ímpetus morales y sociales, se ha convertido hoy en una herramienta económica que facilita la venta de bienes científicos y culturales, y lo hace, sobre todo, en beneficio de las grandes empresas transnacionales. Por esa misma razón, su papel actual está puesto en tela de juicio: en vez de abrir un acceso democrático al saber y a la

cultura, acaba ampliando la distancia entre quienes pueden aprovechar esas licencias y los que quedan fuera de juego. En el ámbito internacional, Escobar Domínguez y Moreno Cruz (2023) advierten que la inclusión de estos derechos en el sistema multilateral por medio del ADPIC cortó las posibilidades de que los países en desarrollo y los más rezagados adopten políticas más laxas, tal como hicieron Japón y Corea del Sur durante su propia industrialización para fortalecer la capacidad tecnológica.

Así las cosas, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS), de 1995, avalado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), marcó un punto de inflexión global, ya que armonizó por primera vez normas mínimas de protección para derechos de autor, patentes, marcas y modelos industriales (Rozanski, 2003). En este nuevo marco jurídico, obligó por primera vez a los países miembros a modificar sus legislaciones internas para alinearse con dichos estándares, eliminando la posibilidad de discriminar entre campos tecnológicos y ampliando los derechos de patentabilidad (Escobar Domínguez y Moreno Cruz, 2023).

Aun así, hoy por hoy el sistema TRIPS sigue recibiendo críticas y enfrenta serios problemas. Primero, su diseño mostró límites durante la pandemia de COVID-19, cuando las patentes sobre vacunas y herramientas médicas retardaron un acceso justo y rápido y parecieron anteponer intereses comerciales a derechos humanos básicos (Escobar Domínguez y Moreno Cruz, 2023). Segundo, la rigidez de sus normas impide aceptar excepciones o salvaguardias que respondan a prioridades nacionales en salud, seguridad alimentaria o cambio climático, aun cuando el propio texto del acuerdo sugiere que esas lecturas más equilibradas son viables (Escobar Domínguez y Moreno Cruz, 2023). Por último, la creciente expansión de la propiedad intelectual actúa como un nuevo cercamiento sobre el conocimiento, la cultura y los bienes de la naturaleza, y plantea interrogantes éticos y filosóficos sobre su legitimidad, dado que refuerza la lógica mercantil sobre los recursos que deben ser comunes a toda la humanidad (Fazio, 2018).

## **Hacia un marco regulatorio internacional para la inteligencia artificial**

### **Justificación y necesidad de un tratado internacional sobre IA**

Conforme hemos venido analizando los distintos procesos históricos respecto al derecho laboral internacional con la OIT, el derecho ambiental con el Acuerdo de París y el derecho de propiedad intelectual con TRIPS, podemos observar que nacieron como una solución frente a los problemas globales concretos que excedían la capacidad de los Estados para enfrentarlos de forma individual. Es así que la OIT surgió frente a la explotación laboral generada por la revolución industrial, el sistema TRIPS se acuerda frente a la necesidad de armonizar los de-

rechos de propiedad intelectual dentro de un comercio global interdependiente, y el Acuerdo de París nace como reacción ante un cambio climático que, por su naturaleza transversal, no puede resolverse aisladamente. Sin embargo, cada proceso enfrentó sus propios desafíos, pues, como todos los grandes cambios sociales, se debió primero luchar por ello.

A pesar de las notorias diferencias entre los procesos históricos analizados, un punto en común es que todos nacieron frente a una realidad problemática estructural a nivel global, las cuales era necesario abordarlas mediante una regulación internacional unificada que estableciera estándares mínimos obligatorios y la coordinación entre los Estados, para garantizar derechos fundamentales y crear un marco de gobernanza global acorde con los derechos humanos. Este factor revela que, históricamente, cuando los desafíos sociales, ambientales o económicos trascienden fronteras y ponen en riesgo la dignidad humana, el orden mundial recurre a tratados o convenios internacionales como instrumentos para articular soluciones colectivas frente a la fragmentación normativa.

Actualmente, de los hallazgos encontrados se puede advertir que la regulación internacional de la IA presenta un panorama fragmentado, con grandes avances como el de la Unión Europea, que mediante el AI Act busca garantizar un uso seguro, ético y respetuoso con los derechos humanos. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos normativos, es imposible poder regular el uso eficiente y adecuado de la IA a nivel global, pues su ámbito de aplicación se limita a Europa, dejando de lado otras regiones como América Latina, en donde también se ha intentado regular el uso de la IA, pero de forma parcial y dispersa, limitada a los marcos nacionales como la Ley N.º 31814 de Perú o la Política Nacional de Colombia. Esta diferencia pone de manifiesto la falta de un acuerdo internacional obligatorio que fije normas básicas mundiales sobre la IA. Esto es preocupante porque su progreso, uso y peligros cruzan fronteras y podrían tener efectos mundiales en los derechos humanos, la seguridad, la economía y el gobierno democrático.

Un caso importante es el de Estados Unidos, donde la Corte Suprema de Arkansas, en su Orden N.º 25 sobre Inteligencia Artificial (Supreme Court of Arkansas, 2025), ha establecido un precedente importante sobre el uso de la IA en el sistema judicial. La corte dictaminó que jueces, funcionarios y personal judicial no deben ingresar información confidencial en herramientas de IA comerciales como ChatGPT. Esto se debe a que estas plataformas guardan datos para entrenar sus modelos, lo que podría poner en riesgo información privada, como documentos judiciales, fallos no publicados o nombres de víctimas, permitiendo que se almacenen y reutilicen sin control.

Por lo tanto, es esencial crear un tratado internacional específico para la regulación de la inteligencia artificial. Esto no solo permitiría coordinar los esfuerzos

regulatorios actuales, sino también cerrar las brechas normativas entre regiones y evitar que la IA se use de forma arbitraria, con efectos desiguales y sin protecciones comunes. De forma similar a cómo la OIT se creó en respuesta a la explotación laboral transnacional y el Acuerdo de París ante la crisis climática global, la veloz aplicación de la IA en todos los aspectos de la vida humana requiere un marco internacional unificado que asegure su uso responsable, proteja la dignidad humana y fomente la cooperación tecnológica con justicia y equidad global.

### **Propuesta de principios orientadores para un marco global**

Los principios orientadores para este marco legal internacional deben servir para establecer el ámbito de aplicación de dicho instrumento legal. En función de los marcos normativos analizados, se propone la implementación de los siguientes:

- **Transparencia:** Se exige la transparencia de los sistemas de IA, informando a los usuarios sobre su uso, datos de entrenamiento, responsables y criterios operativos clave. Esto es central para construir confianza y asegurar que las decisiones automatizadas sean auditables y supervisables.
- **Explicabilidad:** Requiere que los sistemas de IA justifiquen sus decisiones o sugerencias con razones claras. La IA no debe ser una caja negra, sino que debe permitir a las personas comprender cómo y por qué se alcanza un resultado, en especial si afecta derechos básicos.
- **Protección de los derechos humanos:** Exige que todo desarrollo y uso de la IA respete la dignidad, igualdad y libertad de las personas. Los sistemas de IA no deben discriminar, violar la privacidad o reemplazar decisiones humanas en áreas críticas como justicia, salud o seguridad social, priorizando el bienestar humano. Para ello, es necesario que se implementen políticas de seguridad en cada IA a fin de que se resguarden los derechos humanos.
- **Prohibición de IA autónoma letal:** Busca evitar la creación o el empleo de sistemas de IA que decidan por sí mismos causar daño o muerte, como armas letales autónomas. Este principio insiste en que las decisiones sobre la vida o la integridad humana no deben delegarse a máquinas sin supervisión humana.
- **Cooperación internacional:** Es necesaria la coordinación entre Estados para crear normas comunes, compartir buenas prácticas, impulsar la innovación responsable y prevenir su uso indebido o con fines que amenacen la paz y la seguridad internacional.

## **Conclusiones**

El estudio permitió comprobar que los procesos históricos de regulación internacional, como los vinculados al derecho laboral, ambiental y de propiedad intelectual, ofrecen valiosas enseñanzas para la construcción de un marco global de gobernanza de la inteligencia artificial (IA). En todos estos casos, los Estados se vieron obligados a trascender la regulación doméstica para enfrentar problemas de carácter transnacional que comprometían bienes jurídicos universales. Así, la creación de la OIT en 1919, el Acuerdo de París en 2015 y el sistema TRIPS en 1994 evidencian que la cooperación internacional y la estandarización normativa son respuestas necesarias cuando los fenómenos superan la soberanía nacional y amenazan la dignidad humana o el equilibrio global.

Del examen comparado se evidencia que la fragmentación jurídica constituye un obstáculo recurrente frente a los desafíos globales. De igual forma, el actual desarrollo de la IA reproduce esa misma dispersión normativa, con regiones como la Unión Europea avanzando hacia una regulación integral, mientras América Latina mantiene esfuerzos parciales y desarticulados. Dicha disparidad genera vacíos legales y asimetrías éticas que pueden derivar en afectaciones a los derechos fundamentales y en un uso desigual de la tecnología. Por tanto, la principal enseñanza de los procesos históricos analizados es que solo mediante la coordinación supranacional y la adopción de principios jurídicos comunes es posible lograr una gobernanza legítima y eficaz.

En consecuencia, el desarrollo de la IA exige la creación de un tratado internacional vinculante que establezca estándares mínimos globales inspirados en experiencias previas de cooperación multilateral. Dicho instrumento debería cimentarse en los principios de transparencia, explicabilidad, protección de los derechos humanos, responsabilidad compartida y prohibición de sistemas autónomos letales. De esta manera, la comunidad internacional no solo reproduciría las lecciones del pasado, sino que avanzaría hacia un nuevo paradigma jurídico capaz de equilibrar la innovación tecnológica con la preservación de la dignidad humana y la justicia global.

## **Referencias**

AGUAYO ARMIJO, F.

2022 El cambio climático como problema global: herramientas jurídicas para conciliar ambición y eficacia y el rol del Acuerdo de París. *Desafíos*, 34(1).

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.10831>

AL SUR

2024 *Caminos regulatorios para la IA en América Latina. Recopilación de estudios de caso de Brasil, México, Perú y Colombia.* National Endowment for Democracy.

ARAYA, C.

2020 Desafíos legales de la inteligencia artificial en Chile. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 9(2), 257–290.  
<https://doi.org/10.5354/0719-2584.2020.54489>

BODANSKY, D.

2010). *The Art and Craft of International Environmental Law.* Harvard University Press.

CABANELAS, J.

2019 Inteligencia artificial: ¿Dr. Jekyll o Mr. Hyde? *Mercados y Negocios*, 40, 5–22.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

2023 *Projeto de Lei nº 2338, de 2023.*  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236340>

CODING RIGHTS

2024 *Caminos regulatorios para la IA en América Latina. Recopilación de estudios de caso de Brasil, México, Perú y Colombia.* National Endowment for Democracy.

ESCOBAR DOMÍNGUEZ, A., & MORENO CRUZ, M. M.

2023 Propiedad intelectual y transferencia de tecnologías ecológicamente racionales: apuntes sobre el preámbulo, los objetivos y principios del acuerdo sobre los ADPIC. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 14, Art. 40.  
<https://dx.doi.org/10.7770/rchdcp-v14n1-art40>

EUROPEAN COMMISSION

2021 *Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act). COM(2021) 206 final.*  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>

s.f. *European approach to artificial intelligence. Shaping Europe's digital future.*  
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/european-approach-artificial-intelligence>

EUROPEAN UNION

s.f. *Protección de datos (GDPR). Your Europe.*  
[https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/data-protection/data-protection-gdpr/index\\_es.htm](https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/data-protection/data-protection-gdpr/index_es.htm)

FAZIO, A.

2018 La crítica social a la propiedad intelectual. *Signos Filosóficos*, 20(39), 116–143.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-13242018000100116](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-13242018000100116)

FLORINI, A.

2003 *The Coming Democracy: New Rules for Running a New World.* Brookings Institution Press.

GARCÍA MURCIA, J.

2019 La legislación laboral internacional: mandato y función de la Organización Internacional del Trabajo. *Documentación Laboral*, 116, 9–16.

GARÍN, A. L.

2017 Novedades del Sistema de Protección Internacional de Cambio Climático: el Acuerdo de París. *Estudios Internacionales* (Santiago), 49(186), 137 – 167.

<https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2017.45222>

2019 Principios del derecho ambiental en el Acuerdo de París sobre cambio climático. *Revista Derecho del Estado*, 44, 195–226.

<https://doi.org/10.18601/01229893.n44.08>

GIRGADO, A.

2022 La regulación de la inteligencia artificial en la Unión Europea y su repercusión en el contrato de seguro. *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 16 bis, 3612–3641.

HUNT ORTIZ, J. F.

2007 La Organización Internacional del Trabajo: Un milenio de oportunidades. *Medicina y Seguridad del Trabajo*, 53(209).

[http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0465-546X2007000400001](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0465-546X2007000400001)

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

s.f. *Historia de la OIT.*

<https://www.ilo.org/es/acerca-de-la-oit/historia-de-la-oit>

LLAMAS, J., MENDOZA, O., & GRAFF, M.

2022 Enfoques regulatorios para la inteligencia artificial (IA). *Revista Chilena de Derecho*, 49(3), 31–62.

<https://doi.org/10.7764/R.493.2>

LÓPEZ ARDILA, G., LESMES, J., & DÍAZ, V.

2025 *Estado de la ciberseguridad y la inteligencia artificial en Colombia*. TIC - TicTac y CCIT.

MARZETTI, M.

2022 La regulación de la inteligencia artificial en la Unión Europea: ¿Un espejo para América Latina? *Anuario de Derecho Privado*, 4, 109–135.

<http://dx.doi.org/10.15425/2022.650>

MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

2024 *Estrategia Europea de IA 2024*. Gobierno de España.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2021 *World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work.*

[https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2021/WCMS\\_771749](https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2021/WCMS_771749)

s. f. *Historia de la OIT.*

<https://www.ilo.org/es/acerca-de-la-oit/historia-de-la-oit>

PÉREZ, M.

2024 Análisis comparado de los distintos enfoques regulatorios de la inteligencia artificial en la Unión Europea, EE. UU., China e Iberoamérica. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 28(1), 129–156.

<https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.28.05>

PIMENTEL, A.

2023 Regulación brasileña de la inteligencia artificial. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, LXXIII(287).  
<https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2023.287.86399>

ROZANSKI, F.

2003 El valor de la propiedad intelectual en los países en desarrollo. *Interciencia*, 28(2), 105–110.

RUSSELL, S., & NORVIG, P.

2020 *Artificial Intelligence: A Modern Approach* (4.ª ed.). Pearson.

SALAZAR, L., & WECK, W.

2020 *Inteligencia artificial en América Latina*. Konrad Adenauer Stiftung.

SUÁREZ, F., & BAUTISTA, A.

2024 Autonomía de la inteligencia artificial: una reflexión crítica desde la filosofía kantiana. *SUMMA*, 6(1), 1–11.  
<https://doi.org/10.47666/summa.6.1.9>

SUMAR, O.

2025 IA, justicia automatizada y arbitrariedad. *Diario Gestión*.  
<https://blogs.gestion.pe/menulegal/2025/06/ia-justicia-automatizada-y-arbitrariedad.html>

SUPREME COURT OF ARKANSAS

2025 *In re Creation of Arkansas Supreme Court Administrative Order N° 25. Artificial Intelligence*.

UNESCO

2021 *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379920>

WORLD TRADE ORGANIZATION

1994 *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)*.  
[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/27-trips.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf)