

LA CARTA IBEROAMERICANA DE ENTORNOS DIGITALES Y LA CARTA IBEROAMERICANA DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. UNA APROXIMACIÓN EN PERSPECTIVA

José Luis Villegas Moreno*

Profesor de Derecho Administrativo

Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid

Resumen: *En este documento se trata de dar noticia del proceso de transformación digital en Iberoamérica y el impacto de las tecnologías emergentes como es el caso de la inteligencia artificial en la Administración Pública. Esto a través de la más reciente Carta Iberoamericana en los Entornos Digitales que regula los principios y derechos, y sus antecedentes, mediante la identificación de principios comunes que faciliten el avance hacia una sociedad más justa, equitativa, inclusiva y segura. Se hace también referencia a la novísima Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública aprobada por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (CLAD)*

Palabras Clave: *Transformación, digital, carta, Iberoamérica, derechos, principios, inteligencia, artificial.*

Abstract: *The purpose of this paper is to report on the process of digital transformation in Ibero-America and the impact of emerging technologies such as artificial intelligence. This through the most recent Ibero-American Charter on Digital Environments that regulates the principles and rights, and its background, by identifying common principles that facilitate progress towards a more just, equitable, inclusive and secure society. Reference is also made to the draft Ibero-American Charter on Artificial Intelligence in Public Administration approved by CLAD.*

Key words: *Transformation, digital, charter, Iberoamerica, rights, principles, artificial, intelligence, artificial, intelligence, rights.*

I. CONTEXTUALIZACIÓN

El 25 de marzo de 2023 la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, aprobó la Carta Iberoamericana de los principios y derechos en los entornos digitales. El lema de la cumbre fue “Juntos hacia una Iberoamérica justa y sostenible” (Iglesias, 2023).

Lo relativo a los avances tecnológicos y la transformación digital (Cepal, 2022) ha sido tratado en el ámbito iberoamericano en el contexto de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno (Maldonado, 2023). Se tiende a resaltar la importancia de alcanzar una sociedad digital inclusiva, regulada, segura y transparente, como fuente de desarrollo sostenible que permita eliminar las brechas digitales entre los países y dentro de ellos. Se ha activado una

* Doctor en Derecho. Profesor emérito de la Universidad Católica del Táchira, Venezuela.

Agenda Digital Iberoamericana, siguiendo de cerca los procesos de la cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Así mismo se destaca la existencia de profundas brechas digitales en el contexto iberoamericano. (Ávila, 2023)

Esta Carta obedece a la necesidad de abordar a nivel iberoamericano esta problemática de acuciante actualidad y de gran importancia para el ejercicio de los derechos. Es resultante de un proceso de identificación de principios comunes que permitan avanzar hacia una sociedad más justa, equitativa, inclusiva y segura. (Bringas, 2023)

Tiene esta Carta por objeto promover principios comunes para que sean tomados en cuenta por los Estados al momento de adoptar o adecuar las legislaciones nacionales o poner en marcha políticas públicas relacionadas con la protección de los derechos y el cumplimiento de los deberes en entornos digitales. Posiciona a la ciudadanía en el centro de la transformación digital y aborda las brechas existentes. (Goñi y Piñar, 2023)

La Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales es un referente no prescriptivo que guía los procesos de actualización de las normativas nacionales sobre los Principios y Derechos en los Entornos Digitales, para que la construcción de la Sociedad de la Información esté centrada en las personas y en su desarrollo. Así mismo para que se protejan en los entornos digitales los derechos ya consagrados en los marcos jurídicos de los Estados iberoamericanos y fomente el acceso universal, equitativo y asequible a las TIC. Que bajo ningún concepto se discrimine a las personas que no puedan o no quieran integrarse al proceso de transformación digital. (Basco, 2023)

También hacemos referencia a la novísima Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública aprobada por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) el 20 de noviembre de 2023.

II. BRECHA DIGITAL Y TRANSFORMACIÓN

La Declaración de Santo Domingo, al referirse a la Carta de Principios y Derechos en Entornos digitales en Iberoamérica que allí se aprobó, reconoce la perentoria necesidad de reducir las desigualdades y cerrar la brecha digital en la comunidad iberoamericana de naciones. Es notorio que Iberoamérica es una región marcada por grandes brechas en los entornos digitales, lo que representa un gran desafío para los estados al establecer prioridades y agendas en materia de política digital, pero cuidando los derechos de los ciudadanos. (Basco, 2023). La brecha digital es en esta región una enorme barrera para el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos (Ávila, 2023)

Iberoamérica cuenta con una infraestructura digital deficiente. Más del 60% de la población no tiene acceso a infraestructura digital de calidad y cerca de 200 millones de personas carecen de acceso a infraestructura digital básica. Es claro el rezago frente a otras regiones como Europa y Asia Central (Ávila, 2023). Otro elemento desigual es el escaso marco normativo regulador sobre estrategias de ciberseguridad. Por tanto, hay un largo camino por recorrer en la región para acelerar la transformación digital.

En este escenario la Carta considera fundamental impulsar el acceso a la conectividad asequible y de calidad; fomentar entornos digitales seguros, confiables y que garanticen la privacidad de las personas. Se trata de que la transformación digital sea un instrumento que amplíe el acceso a la educación, la salud y la cultura; de asegurar que los entornos digitales respeten la integridad, intimidad y privacidad de los niños, niñas y adolescentes; y de consolidar la libertad de expresión y promover el derecho a recibir libremente información veraz, desarrollar acciones para combatir la desinformación y promover la libre elección de servicios y contenidos digitales.

Se declara en la Carta la firme intención de ofrecer a los ciudadanos servicios digitales personalizados, inclusivos, accesibles, sencillos, seguros e interoperables; además de ofrecerles una identidad digital que reconozca efectivamente sus derechos y prevenga el robo de identidad; y que no les exija presentar documentos que ya obren en su poder. (Goñi y Piñar, 2023).

En la Carta queda patente que hay consenso en que la transformación digital deberá fomentar nuevas formas de empleo, el desarrollo económico sostenible y la desconcentración demográfica. El respeto a los derechos de los trabajadores y consumidores es punto central. Se plantea con rotundidad que el desarrollo de las tecnologías emergentes será realizado de forma segura, ética y responsable; al tiempo que se promoverá en el ámbito iberoamericano la cooperación técnica, la transferencia tecnológica y la creación de capacidades.

III. ANTECEDENTES

El escenario en el que aparece la Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los entornos digitales ha venido siendo abonado por diferentes cartas y declaraciones de organismos iberoamericanos. (Maldonado, 2023). Consideramos que las aquí descritas reflejan el iter regulatorio hasta ahora seguido (Clad, 2019).

1) *Carta Iberoamericana de Gobierno electrónico de 2007*, adoptada en Santiago de Chile, por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que sin duda marca un hito al poner los cimientos de la consolidación del Gobierno Electrónico para Iberoamérica. Garantiza y consagra el derecho fundamental que tiene todo ciudadano al gobierno electrónico, al momento de relacionarse electrónicamente con los gobiernos y administraciones públicas, y que tiene como objetivo reducir la brecha digital con uso de las TIC y contribuir a la sociedad de la información.

2) *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública de 2013*, adoptada en Panamá por la XXXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Reconoce el derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos componentes, es decir: el derecho a que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio del ciudadano y de la dignidad humana.

3) *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto de 2016*, adoptada en Bogotá por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Institucionaliza la transparencia y el acceso a la información además de la rendición de cuentas públicas, de participación ciudadana y de colaboración para la innovación, el derecho de acceso a la información pública y los mecanismos para optimizar los estándares de integridad y gestionar de manera más eficiente y eficaz los recursos públicos, como presupuesto del Estado social y democrático de derecho y la institucionalidad pública.

4) *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública de 2020*, adoptada en Andorra, por la XXIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del CLAD. Plantea retomar y cimentar la innovación en toda la gestión pública con la inclusión de la revolución 4.0 en todos sus procesos. Implica adaptar y transformar las políticas, los servicios, las arquitecturas institucionales y los planes de formación de los servidores y funcionarios públicos orientándolos al desarrollo de la cultura de innovación. Y también a una administración pública inteligente, con una visión estratégica de la gestión pública, en función de las nuevas necesidades de los ciudadanos, en vista de los profundos cambios tecnológicos, económicos, sociales y políticos.

5) *Compromiso de Andorra sobre Innovación para el Desarrollo Sostenible de 2021*. Aprobado en la XXV Cumbre iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Recoge el acervo de las reuniones celebradas durante el período 2019-2020 sobre este tema, dando

seguimiento a los trabajos de la Conferencia Iberoamericana. Se tomaron decisiones respecto a ciencia, tecnología e innovación, innovación ciudadana y abierta, medioambiente, administración pública, seguridad y salud en el trabajo, seguridad vial, educación superior, educación y cultura, inclusión social y turismo sostenible.

6) *Más reciente Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales de 2023*, aprobada por la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Pone de manifiesto la centralidad del ciudadano en cuanto al proceso de transformación digital y a la elaboración de las políticas públicas relativas a la protección de los derechos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos en entornos digitales.

7) *Declaración de Lisboa sobre Innovación Pública de 2023*, elaborada por el CLAD. Destaca que la innovación pública abarca la acción de gobierno, la gestión pública, los recursos públicos, las normas que regulan los poderes públicos y las materias de gobierno. Hace énfasis en que la finalidad de la innovación pública es garantizar la respuesta continua a los desafíos existentes en las sociedades actuales, especialmente en el ámbito de la sostenibilidad y asegurar la prestación de servicios para generar valor público para los ciudadanos de forma continuada, consistente y efectiva.

Estas Cartas y declaraciones Iberoamericanas configuran el despegue del proceso de transformación digital en Iberoamérica. Su influencia es decisiva en este tránsito. Aunque de forma más concreta el antecedente de Carta que nos ocupa podemos situarlo en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de 2007, aprobada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Toma en cuenta también esta Carta todo lo relacionado con la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información en sus diferentes fases y la Declaración de Lisboa sobre Democracia digital con Propósito, y la Declaración europea sobre los Derechos y Principios digitales para la Década Digital.

Muy recientemente, en noviembre de 2023, el CLAD ha aprobado la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública. Al final de este documento daremos noticia de ella.

IV. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

La Carta Iberoamericana está estructurada en diez puntos, cada uno de los cuales se desarrolla a través de un plan de compromisos (Bringas, 2023). A saber: 1.- *Centralidad de la persona en los derechos y deberes en entornos digitales*. 2.- *Inclusión digital y conectividad*. 3.- *Privacidad, confianza, seguridad de datos y ciberseguridad*. 4.- *Acceso pleno a la educación, la cultura y la salud en entornos digitales inclusivos y seguros*. 5.- *Especial atención a niños y adolescentes*. 6.- *Participación social, económica y política en entornos digitales justos y sostenibles*. 7.- *Administración Pública digital*. 8.- *Economía digital justa, inclusiva y segura*. 9.- *Abordaje de tecnologías emergentes que no renuncie a la centralidad de las personas*. 10.- *Asistencia y cooperación iberoamericana para la transformación digital*.

Los aspectos que queremos destacar de esta Carta son los siguientes:

1. *Centralidad de la persona. Derechos y deberes en entornos digitales*

En este apartado la Carta aboga por promover la construcción de una SI inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo. Reconoce que es fundamental fomentar condiciones estructurales, prácticas, herramientas y marcos regulatorios que promuevan el acceso universal, equitativo y asequible a la infraestructura y los servicios de las TIC, sin discriminación de tipo alguno.

Insiste la carta en que es fundamental garantizar que el respeto, promoción y protección de los derechos y el cumplimiento de los deberes recogidos en las constituciones y marcos jurídicos iberoamericanos se interpretarán, aplicarán y ejercerán en los entornos digitales, teniendo en cuenta sus particularidades.

Se reconoce el desafío de cómo traducir las nuevas realidades digitales en una ampliación del campo de los derechos de las personas y el cumplimiento de sus deberes en los entornos digitales. El documento admite que hay que tender a que la falta de medios, habilidades o competencias digitales no suponga una discriminación o exclusión para quienes no pueden o no están en disposición de integrarse en el proceso de transformación digital.

2. *Administración pública digital*

En este escenario se plantean los compromisos por la prestación de servicios digitales por parte del Estado y que los trámites administrativos digitales sean personalizados, sencillos, inclusivos, accesibles, interoperables y seguros.

Se asume el compromiso de avanzar en el adecuado procesamiento de datos personales por parte de las administraciones públicas, asegurándose el consentimiento informado de los titulares de los datos, cuando este sea requerido por la normativa nacional.

Destaca como algo preeminente que la identidad digital permita una mayor inclusión social, el reconocimiento efectivo de derechos, la tutela judicial efectiva y la prevención del robo de identidad. Opta por el fomento de sistemas de autenticación y uso de firmas digitales que aseguren la integridad de los documentos digitales, dotándoles de mayor seguridad tanto técnica como jurídica.

Como algo destacable se apuesta porque las personas, al realizar trámites gubernamentales, no tengan que presentar reiteradamente documentos que ya obren en poder de la Administración, especialmente si los suministraron previamente de manera electrónica.

Hay un marcado incentivo porque las personas reciban notificaciones electrónicas de la Administración sobre trámites realizados y actos administrativos que las vinculen o informaciones generales que sean de su interés; siempre y cuando el medio y formato utilizado sea de su aceptación o así lo haya solicitado, con las limitaciones que se deriven de las normativas nacionales. Con rotundidad se establece que ninguna persona sea discriminada o restringida en su relación con la Administración si no está en capacidad o disposición de utilizar medios electrónicos.

También se aboga por que se fomente la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas de los gobiernos a través de las TIC, para promover y fortalecer una transformación digital de la sociedad.

3. *Un abordaje de tecnologías emergentes que no renuncie a la centralidad de las personas*

En este escenario hay una firme apuesta por abordar conjuntamente las cuestiones asociadas a las tecnologías emergentes, así como su uso seguro, ético y responsable.

También se aviva la promoción de políticas públicas y marcos normativos que fomenten el desarrollo y uso seguro, ético y responsable de las tecnologías emergentes. Esto en pleno respeto a los propósitos y principios del derecho internacional, incluidos todos los derechos humanos para todas las personas, y con la participación de las múltiples partes, según sus roles y responsabilidades.

Con fines colaborativos es patente el compromiso de facilitar el intercambio de experiencias y abordar colectivamente los retos que suponen las tecnologías emergentes.

4. *Asistencia y cooperación iberoamericana para la transformación digital*

La Carta desarrolla un importante empuje por la cooperación y la asistencia en la comunidad iberoamericana para la transformación digital. Por ello se fomentan las iniciativas en el ámbito iberoamericano de cooperación técnica, transferencia de tecnología y creación de capacidades científicas y tecnológicas para reducir la brecha digital en y entre los países de la comunidad iberoamericana. Es imperioso en esta sintonía generar sinergias con otras iniciativas globales o regionales en curso, según corresponda y en plena y estrecha coordinación con los países iberoamericanos.

Muy importante es el pedimento para el seguimiento a la Carta, encargando a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). A esta le corresponderá la promoción de los mecanismos de cooperación iberoamericanos en sus diferentes modalidades para que fortalezcan el desarrollo y la transformación digital de los países. También le compete la identificación de posibles acciones que puedan contribuir o coadyuvar a la cooperación en el ámbito iberoamericano.

V. CARTA IBEROAMERICANA DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nos hacemos eco al concluir este trabajo de la reciente aprobación de la Carta Iberoamericana de inteligencia artificial en la Administración Pública. El primer borrador de este importante documento fue presentado el 07 de Julio de 2023, en el contexto de la VI Reunión de Expertos del «Índice de Gobernanza Iberoamericano», del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en Cartagena de Indias, Colombia. Esta Carta ha sido aprobada finalmente por el Consejo Directivo del CLAD el 20 de noviembre de 2023, coincidiendo con el XXVIII Congreso Internacional celebrado en La Habana, Cuba.

La Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial promueve un marco común en todos los países miembros del CLAD, con principios compartidos y pautas prácticas de gobernanza de los sistemas algorítmicos directamente aplicables en el sector público.

En su articulado, la Carta define la Inteligencia Artificial como un tipo especial y disruptivo de tecnología de la información y comunicación, basada en la utilización de datos y algoritmos, capaz de generar aprendizaje y comportamiento considerado autónomo e inteligente, así como desarrollar tareas habitualmente consideradas humanas, incluyendo la percepción, el razonamiento y la acción.

Esta Carta resalta que la utilización de la Inteligencia Artificial en la administración pública puede generar diversos beneficios, como mejorar los procesos administrativos y los servicios públicos, perfeccionar los procesos de toma de decisiones, promover la cooperación intergubernamental, desarrollar la transparencia y el combate contra la corrupción, profundizar en las dinámicas participativas, avanzar en la colaboración con la ciudadanía y, finalmente, reforzar los sistemas democráticos mediante un uso responsable de los algoritmos (Miranzo, 2023).

Son numerosos los valores que señala la Carta, pero probablemente el más importante es aquel que pregonar el principio de autonomía humana, que debe garantizar que los usuarios puedan mantener en todo momento el control sobre los datos utilizados, incluyendo su contexto y la capacidad para modificar su uso (Presno, 2022).

La Carta propone, igualmente, estrategias nacionales de inteligencia artificial que tengan especialmente en cuenta los valores democráticos, las opciones éticas y modelo de gobernanza de datos, así como su impacto en diferentes sectores sociales, económicos, al igual que la imprescindible colaboración con la academia y el sistema científico.

La Carta destaca la necesidad de que los países consideren tres niveles de riesgo de los algoritmos: bajo (aceptable), alto (aceptable / no aceptable) y extremo (no aceptable) y que en función de ellos ejerzan las acciones de control correspondiente.

Recomienda finalmente la Carta el establecimiento de *sandboxes* (areneros o espacios aislados) que son espacios de pruebas controlados por las autoridades, que supervisan el proceso para llevar a cabo el testeo de innovaciones y aprender sobre nuevas formas de abordar problemas públicos.

BIBLIOGRAFÍA

Ávila, Renata. “La brecha digital en América Latina como barrera para el ejercicio pleno de derechos”, en *Derechos digitales en Iberoamérica: situación y perspectivas*. Fundación Carolina y Telefónica, 2023.

Basco, Ana et al. “Hacia una agenda digital regional inclusiva y centrada en las personas”, en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, 3ª Época 01. SEGIB. 2023.

CLAD. Cartas Iberoamericanas. 2019.

Bringas Gómez, Martha. “Comentarios a la Carta iberoamericana de principios y derechos en entornos digitales”, en *Anuario de la Red Eurolatinoamericana de Buen Gobierno y Buena Administración*, N° 3. 2023.

CEPAL. Un camino digital para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, ONU. 2022.

Goñi, Enrique y Piñar Mañas, José Luis. “Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales: Una oportunidad ganada” en *Revista Digital Derecho e Innovación*, N°15. La Ley. 2023.

Iglesias García, Enrique. “Desafíos y oportunidades para el futuro de las sociedades iberoamericanas”, en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, 3ª Epoca 01. SEGIB. 2023.

Maldonado Meléndez, Mirko. “Del gobierno electrónico a la administración digital: Las transformaciones digitales en Iberoamérica”, en *Anuario de la Red Eurolatinoamericana de Buen Gobierno y Buena Administración*, N° 3. 2023.

Miranzo, Javier. *Inteligencia artificial y Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid. 2023.

Presno Linera, Miguel Ángel. *Derechos fundamentales e inteligencia artificial*, Marcial Pons, Madrid, 2023.

Rivero Ortega, Ricardo. *Derecho e Inteligencia Artificial. Cuatro estudios*, Ediciones Jurídicas Olejnik. 2023.

VVAA. *Derechos digitales en Iberoamérica: situación y perspectivas*. Fundación Carolina y Telefónica. 2023.

_____. *Inteligencia Artificial y Derecho: Desafíos y perspectivas*. (Michel Azuaje Pablo Contreras, Coordinadores). Tirant lo Blanch. 2021.

_____. *La Administración Digital*. (Agustí Cerrillo, Director). UIM. 2022.

CARTAS Y DECLARACIONES

- Carta Iberoamericana de Gobierno electrónico (2007).
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013).

- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016).
- Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (2020).
- Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales (2023).
- Carta Iberoamericana de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública (2023).
- Declaración de Santo Domingo, de fecha 25 de marzo de 2023.