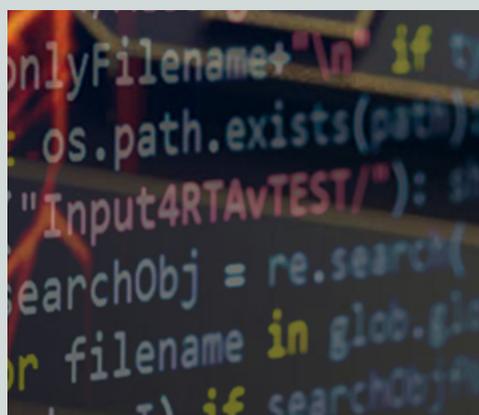


El “nuevo orden” digital europeo



Ana Bizberge

Es becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Integra el Centro de Estudios en Industrias Culturales de la Universidad Nacional de Quilmes. Dirigió la Maestría en Industrias Culturales de la misma institución (2019-2021) y, en la actualidad, forma parte de su cuerpo docente. Además dicta clase en grado en la Universidad Nacional de San Martín y en la Universidad de Buenos Aires.



Participantes del encuentro

Menno Cox es responsable del sector de aspectos globales de los servicios digitales en la Dirección General de Redes de Comunicaciones, Contenidos y Tecnología de la Comisión Europea. Hace más de 10 años trabaja en la Comisión. Es abogado por la Universidad de Leiden.

Ángel García Castillejo es Director de Políticas Audiovisuales, Servicio Público e Internacional en Corporación Radio y Televisión Española (CRTVE). Previamente se desempeñó como abogado y socio Director en el Despacho Madrid Espacio Legal Abogados, S.L.P. (MEL Abogados S.L.P.) (2013-2021) y como Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (2005-2013).

Resumen

En el cierre del seminario “Algoritmos y Periodismo: el “nuevo orden informativo” de los medios digitales” se llevó a cabo la mesa especial “La regulación europea: exposición de las Directivas sobre Mercados Digitales (DMA) y Servicios Digitales (DSA)”. El encuentro contó con la participación remota de Menno Cox (jefe de sector de aspectos globales de servicios digitales y plataformas en la Dirección General de Redes de Co-

municación, Contenidos y Tecnología de la Comisión Europea) y Ángel García Castillejo (director de Políticas Audiovisuales de Radio y Televisión Española-RTVE). El objetivo fue dar a conocer los principales aspectos de las iniciativas europeas para abordar el gran poder de las plataformas de Internet, cuya incidencia es decisiva a nivel económico, político y social en el funcionamiento de las sociedades actuales.

Introducción

El entramado del sistema de comunicaciones se encuentra en una encrucijada frente al creciente rol de los grandes jugadores globales que actúan como intermediarios en Internet.

Las grandes “empresas tecnológicas”, como les gusta denominarse,¹ están fuertemente concentradas y tienen un enorme poder económico, social y político. Desafían el rol de los estados nacionales, ponen en crisis las lógicas clásicas del sistema mediático (incluso agudizando viejos problemas como el de la concentración y falta de pluralismo), transforman los mecanismos de acceso, circulación y formas de consumo cultural e informativo y hasta amenazan el funcionamiento de la democracia.

Este escenario complejo requiere pensar nuevas aproximaciones sobre la regulación de las comunicaciones y las relaciones entre fuerzas nacionales y globales.² En

esta línea, Van Dijck, Nieborg & Poell³ proponen abordar el “poder de plataforma” desde una aproximación integral al ecosistema que, por un lado, preste atención a las relaciones de propiedad en términos de poder sobre el flujo de datos, y por el otro, el control técnico y organizacional sobre el ecosistema en su conjunto. De ese modo –dicen–, será posible entender, entre otras cosas, cómo las plataformas dominantes configuran las relaciones de poder locales y regionales en todo el mundo.

La Unión Europea dio un importante paso en este sentido con la sanción de la Directiva de Servicios Digitales (DSD) y la Directiva de Mercados Digitales (DMD). La primera aborda los contenidos ilegales en Internet y los riesgos sociales que derivan del uso de redes sociales, entre otros servicios digitales como la desinformación. En tanto la DMD busca limitar el poder de las grandes plataformas para garantizar la competencia y disputabilidad de los mercados, la equidad entre actores del ecosistema digital y promover la innovación tecnológica.

Ambas leyes proponen un enfoque basado en los derechos humanos –poniendo en el centro a la ciudadanía– y en la aplicación de reglas asimétricas, esto es, mayores obligaciones para los jugadores más grandes del ecosistema.

¹ Napoli, P., & Caplan, R., “Why media companies insist they’re not media companies, why they’re wrong, and why it matters”, *First Monday*, 22(5), 2017.

² Iordache, C., Raats, T., & Donders, K. The “Netflix Tax”: An Analysis of Investment Obligations for On-Demand Audiovisual Services in The European Union. *International Journal of Communication*, 16, 545-565, 2022. Recuperado de: https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/79089121/2022_iordache_et_al_IJOC.pdf

³ Van Dijck, J. & Nieborg, D. & Poell, T., “Reframing platform power”, *Internet Policy Review*, 8(2), 2019. <https://doi.org/10.14763/2019.2.1414>

Las dos Directivas, propuestas por la Comisión Europea en diciembre de 2020, entraron en vigor en noviembre de 2022 tras ser publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea (UE). Pero se prevé que los grandes operadores se adecuen a los requisitos establecidos en febrero (DSD) y marzo (DMD) de 2024.

Para abordar en profundidad estas iniciativas, la mesa de cierre del seminario del Centro de Investigación en Industrias Culturales contó con la presencia remota de dos invitados internacionales de alto nivel: Menno Cox, jefe de sector en la Dirección General de Redes de Comunicación, Contenidos y Tecnología de la Comisión Europea, y Ángel García Castillejo, director de Políticas Audiovisuales de Radio y Televisión Española (RTVE).

Convergencia digital, "plataformas" y desafíos

Cox comenzó su exposición con una reflexión sobre la idea de "regulación de plataformas". Señaló que el término "plataforma" se refiere a un tipo de servicio digital que intermedia todas las interacciones de nuestra vida cotidiana y tiene incidencia central en las economías, lo cual genera desafíos sociales y de mercado.

Indicó que es necesario regular las plataformas para trasladar los valores y principios vigentes fuera de línea al mundo en línea para garantizar el ejercicio de derechos humanos.

Consideró que el principio que persigue la UE con estas directivas es generar una "plaza pública" segura, donde haya libertad de expresión y sea posible empoderar a la ciudadanía para que se involucre en la toma de decisiones sobre el funcionamiento de la red. "Estos servicios [de plataformas] pueden otorgar autoridad a la ciudadanía para actuar, usar Internet y la herramienta que ofrece para mejorar nuestra capacidad de acción como ciudadanos e involucrarnos en debates públicos y la posibilidad de dar forma a nuestras vidas", afirmó Cox.

Por su parte, Ángel Castillejo aportó una mirada amplia de contexto en la cual se inscribe la reciente sanción de las directivas. Explicó que el punto de partida es la comprensión del proceso de convergencia digital, que puso en crisis las regulaciones vigentes para el audiovisual, las telecomunicaciones y los servicios de información y comunicación.

Señaló que los desafíos del cambio tecnológico llevaron a la UE a proponer, en 2015, la iniciativa del Mercado Único Digital (MUD), que se puso en marcha con la revisión de las normas audiovisuales. Su último hito fue la sanción de la directiva audiovisual de 2018, "con un enfoque selectivo para las plataformas en línea y nivelando la regulación con los prestadores tradicionales". Esto se dio a partir de la protección de los menores contra contenido dañino, discurso de odio e incitación a la violencia, incluso en las plataformas de intercambio de video; también la promoción de obras europeas a través de cuotas de catálogo en los servicios de suscripción bajo demanda y obligaciones de inversión, entre otros aspectos.

Luego explicó que también en el marco de la iniciativa de MUD, en diciembre de 2020 la Comisión Europea propuso las DSD y DMD, que alcanzaron acuerdo provisorio entre marzo y abril de 2022 y entraron en vigor a fines de ese mismo año. Teniendo en cuenta este recorrido histórico, Cox explicó que, en la actualidad, el esquema regulatorio europeo del ecosistema digital involucra la normativa de "Plataformas a negocios" (P2B), vigente desde julio de 2020 con el foco puesto en la transparencia algorítmica e informar a los ciudadanos sobre, por ejemplo, los principales parámetros que determinan rankings en línea. Esta normativa se complementa con las DSD y DMD, y la propuesta de Ley de libertad de medios de comunicación (aún en debate) [Media Freedom Act].

Sobre esta última, Castillejo precisó que la propuesta de reglamento, que busca proteger el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación en la Unión

Europea, contempla salvaguardas contra la injerencia política en las decisiones editoriales y la vigilancia (el uso de programas espía contra los medios de comunicación, los periodistas y sus familias). Además, aborda la concentración de medios y su impacto en el pluralismo, la transparencia en la propiedad de los medios y la independencia de los medios públicos. Asimismo, sobre la base de la DSD, el proyecto de Ley de Libertad de Medios de Comunicación prevé salvaguardas contra la eliminación injustificada de contenidos mediáticos y contempla el derecho de usuario a personalizar su oferta de medios de comunicación, entre otros aspectos.

Luego de plantear claves generales sobre la regulación del ecosistema digital y sus desafíos, ambos expositores avanzaron sobre los contenidos de las Directivas.

Libertad de expresión, innovación y competencia

Como se dijo, mientras que la DSD se ocupa de los contenidos ilegales en línea y de los daños sociales con el objetivo de garantizar la seguridad y la libertad de expresión en Internet, la DMD se centra en la generación de condiciones de competencia e innovación en los mercados digitales. Cox sintetizó tres principios que guían la DSD:

- 1) La Ley no define qué es ilegal, pero establece procedimientos claros y transparentes para lidiar con la ilegalidad en línea.
- 2) La normativa aplica una serie de obligaciones de forma asimétrica.
- 3) Establece mecanismos de supervisión pública y auditoría independiente del gobierno, que elabora un informe que luego se hace público. “Nos movemos de la situación en la que hay intentos de las firmas privadas para establecer organismos parcialmente independientes que siempre sufren de falta de legitimidad precisamente por la falta de inde-

pendencia verificada y supervisión. [Con la Directiva] la verificación se da por el gobierno y el público. No es el gobierno moderando los discursos, son los ciudadanos que tienen autoridad y capacidad de hacerlo”, afirmó.

En relación al alcance de servicios y obligaciones, Castillejo explicó que la DSA alcanza a distintos intermediarios de servicios en línea (como ISP, registro de nombre de dominio, servicios de hosting, buscadores, tiendas de aplicaciones y redes sociales) mediante una regulación asimétrica; esto es, que las obligaciones para cada tipo de servicio varían en función de su rol, tamaño e impacto en el ecosistema digital.

Además, planteó que la normativa obliga a las plataformas (especialmente a las grandes, con más de 45 millones de usuarios finales o 10 mil usuarios profesionales en la UE) a que analicen los riesgos sistémicos que provocan y efectúen análisis para reducirlos; también prohíbe las interfaces engañosas.

Asimismo, la DSA introduce requisitos de transparencia en los sistemas de recomendación y prohíbe a las plataformas y buscadores de gran tamaño que sus sistemas hagan recomendaciones en base a la elaboración de perfiles.

Otro aspecto que contempla la normativa –según Castillejo– es las mayores previsiones para la protección de menores; en particular, el uso de datos sensibles para la publicidad dirigida.

Además, crea obligaciones a las grandes plataformas y buscadores para prevenir el mal uso de sus sistemas, así como contar con auditorías externas sobre sus sistemas de gestión de riesgo. Por último, Castillejo señaló que la Directiva prevé mecanismos que brindan a los usuarios la capacidad de reportar contenidos, servicios o bienes ilegales, así como dotar a las personas usuarias de herramientas para cuestionar las decisiones de las plataformas

sobre moderación de contenidos por vía judicial o extrajudicial.

La ley será plenamente aplicable en febrero de 2024. Es que desde su entrada en vigor en noviembre de 2022, se deben realizar una serie de pasos. Primero, que las empresas comuniquen a la Comisión la cantidad de usuarios. En base a eso, la entidad definirá si debe considerar a la compañía como plataforma o motor de búsqueda en línea de muy gran tamaño, a partir de lo cual dispone de cuatro meses para cumplir las obligaciones.

Como sintetizó Cox, la otra cara de la moneda de la DSD es la DMD: “El sistema no funcionaría sin tener innovación y competencia en un increíblemente concentrado ecosistema de plataformas en línea”.

Castillejo explicó que el objetivo de la DMD es lograr una competencia efectiva en los servicios digitales dentro de la UE, evitando que las grandes plataformas digitales se sirvan de su posición como guardianes de acceso (*gatekeepers*) a esos servicios digitales para limitar el acceso de las empresas a los clientes finales o para establecer condiciones abusivas.

Ambos indicaron que la DMD se centra en un número muy limitado de plataformas que incluye servicios de intermediación en línea, motores de búsqueda, redes sociales, plataformas de intercambio de videos, servicios de comunicaciones interpersonales, sistemas operativos, navegadores web, asistentes virtuales, servicios de nube y servicios de publicidad en línea.

Para estos servicios, las obligaciones se aplican solo a un sub grupo, que corresponde a aquellos que son considerados muy grandes y que la ley denomina “guardianes de acceso”. Son los que tienen al menos 45 millones de usuarios finales en la Unión Europea, o 10 mil usuarios profesionales y que son operados por compañías que tienen ingresos anuales de al menos 7.500 millones de euros en la Unión Europea o cuentan con una gran capi-

talización bursátil de 7.500 millones de euros, o más aún.

Los “guardianes de acceso” deberán cumplir con una serie de obligaciones que incluyen las siguientes: brindar condiciones de acceso a sus servicios, previsiones sobre el tratamiento de datos personales con fines comerciales, reglas de transparencia sobre publicidad; criterios de interoperabilidad, no auto-preferencia de sus propios servicios en detrimento de los de terceros y obligaciones relativas a cambios de configuración, entre otras obligaciones.

Los guardianes de acceso tienen tiempo hasta marzo de 2024 para adecuarse a la Directiva. Si bien la normativa entró en vigencia en noviembre de 2022, se estableció un período de seis meses a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Unión para que comenzara a aplicarse, esto sería a partir de mayo de 2023. Allí se inicia un proceso administrativo por el cual los proveedores deben notificar a la Comisión, hasta julio de 2023, si alcanzan los umbrales cuantitativos que estableció la ley. La Comisión se encarga de evaluar y se prevé que designe a las empresas consideradas guardianes de acceso en septiembre de 2023. A partir de ese momento, estas compañías tienen seis meses para adecuarse a las obligaciones asimétricas fijadas por la ley, esto sería en el primer trimestre de 2024.

¿Lecciones de la experiencia europea para América Latina?

La sanción de las directivas europeas lógicamente no estuvo exenta de críticas por parte de las *big tech*. Como explicó Castillejo, estas grandes corporaciones, mayormente de origen estadounidense, argumentaron que las regulaciones crearían vulnerabilidades en la privacidad y seguridad de usuarios, poniendo, en peligro, por ejemplo, la encriptación de mensajes para evitar que se cometan delitos. También atacaron las iniciativas al señalar que generarían una pérdida de utilidad de sus productos

para los usuarios porque se restringe su creatividad, y eso también generaría un desincentivo para la inversión. Además, apuntaron a la imposibilidad de cobrar por la propiedad intelectual.

Si hasta ahora había predominado una visión liberal sobre la regulación de los intermediarios de Internet que consagraba el modelo de autorregulación de plataformas, las leyes europeas se establecen como una referencia clara de que se puede intervenir para limitar el poder de las plataformas desde una perspectiva que respeta los derechos y permita el florecimiento del ecosistema digital en su conjunto, al establecer obligaciones diferenciadas según el tamaño de las empresas.

En distintos países de América Latina hay debates emergentes sobre cómo abordar el poder de los intermediarios de Internet. Sin embargo, proliferaron una serie de proyectos de ley que, en algunos casos, generan alertas por lesiones a principios de Derechos Humanos.

En paralelo, en el ámbito internacional, tanto UNESCO como la Relatoría para la Libertad de Expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (donde se inscriben los países de la región), se encuentran en un proceso de discusión y búsqueda de consensos sobre qué marco sería aceptable.

En este contexto, la experiencia europea marca un horizonte para el avance de los debates en otras latitudes. Esto no significa trasladar recetas, ya que lo que es factible allí no necesariamente se adapta a la tradición de nuestra región. Por otro lado, la posición periférica de nuestros países, que además no actúan como bloque, plantea mayores desafíos a la hora de obligar a las plataformas, a veces incluso más poderosas que muchos Estados.

No obstante es indudable que existe un ambiente propicio para la discusión sobre las lógicas de funcionamiento de los intermediarios de internet. Hay consenso sobre la

necesidad de exigirles mayor transparencia y rendición de cuentas, entre otros puntos, aunque no siempre los acuerdos son tan claros sobre cómo hacerlo.

La experiencia europea, en efecto, puede servir de disparador para profundizar discusiones y búsqueda de consensos amplios para lograr un “nuevo orden” digital más democrático.



Maestría en Industrias Culturales:
Políticas y Gestión
https://bit.ly/MIC_UNQ