

EL PLAN EUROPEO PARA REGULAR EL CAPITALISMO DIGITAL

ANDREA RENDA

Investigador sénior y jefe de Gobernanza Global, Regulación, Innovación y Economía Digital (GRID), Centre for European Policy Studies (CEPS)

Existe el consenso entre investigadores, académicos y decisores políticos en la creencia de que Europa no supo aprovechar suficientemente la primera revolución digital, que en fue la que popularizó el uso de ordenadores personales y poco después, conectó los hogares a través de Internet y la World Wide Web. Ante el auge de Internet, Europa se puso a la estela de Estados Unidos, que había optado por dejar el ecosistema digital al margen de cualquier intervención reguladora. Debido a ello, la red se fue desarrollando libremente, de acuerdo a los principios fundacionales de neutralidad, amplitud de miras y anarquía. La explosión de la información en red hizo imperativo el desarrollo de nuevos intermediarios, encargados de seleccionar, clasificar, ordenar y evaluar los datos para facilitar a los usuarios finales la navegación por un cenagal colosal de datos que, de lo contrario, sería totalmente impracticable. Progresivamente, esto ha dado lugar a un nuevo modelo de «capitalismo digital», caracterizado por la existencia de corporaciones de tamaño relativamente pequeño, pero que gobiernan grandes porciones de la economía, de la que obtienen enormes ganancias sin verse expuestas a grandes responsabilidades legales. Se trata de un nuevo tipo de intermediación en línea, que ha crecido rápidamente hasta convertir a estas compañías en plataformas, gigantes tecnológicos multiservicio, que, gracias a su inédita forma de organizarse, han podido esquivar mucha de la regulación relativa a los derechos de autor, las reglas antimonopolio, la gobernanza corporativa, la legislación laboral e incluso la fiscalidad, lo que les ha permitido amasar unos niveles de riqueza sin precedentes. Una de las principales empresas, Apple, fue la pri-

mera en los registros bursátiles en alcanzar una valoración de mercado de tres billones de dólares, en enero de 2022.

Hemos alcanzado un momento crítico, en el que las consecuencias de la transformación digital han pasado a ocupar el primer plano de la agenda política. La Comisión Europea ha confirmado recientemente que más del 90% de los datos europeos están gestionados por compañías norteamericanas (COM/2021/118 final) y el 10% restante no está necesariamente almacenado en Europa; es más, menos del 4% de las principales plataformas *online* son europeas. En multitud de economías asistimos hoy a un efecto de *desacoplamiento*, debido a que la rentabilidad económica de las *FAANG* (por las siglas de las cinco grandes empresas tecnológicas que cotizan en el índice Nasdaq: Facebook, Amazon, Apple, Netflix y Google) aumenta de manera sostenida y sin parangón, lo que las desconecta del resto de la economía. Y si bien la UE trató de incrementar el control sobre la forma de trabajar de las grandes plataformas por medio del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) en abril de 2016, y de mejorar las inspecciones antimonopolio, el efecto de estas medidas ha sido prácticamente imperceptible.

En este contexto, la Comisión Von der Leyen manifestó su voluntad de implementar un cambio de rumbo. La vicepresidenta Margrethe Vestager recibió el mandato de lograr que la UE «se adapte a la era digital» –aunque paradójicamente, la práctica apunta más a que será la economía digital la que «se adapte a Europa»– y más concretamente, que fomente

1. Véase Renda, Andrea. «Making the digital economy “fit for Europe”». *European Law Journal*, 2021.

la recuperación de la soberanía digital, repatriando y redistribuyendo datos, incentivando una distribución de valor más justa en las cadenas de valor y exigiendo más responsabilidad a los grandes intermediarios tecnológicos.

Por lo que respecta a la política, la Comisión tampoco esperó demasiado. Tras un primer informe –publicado en febrero de 2020– sobre las prioridades de la estrategia digital, al que siguieron otros dos informes sobre estrategia de datos e Inteligencia Artificial, el 2020 fue un año caracterizado por la adopción de medidas de largo alcance. Destacan entre ellas la Ley de Servicios Digitales, que busca poner fin a la no responsabilidad –a menudo convertida en irresponsabilidad– de los intermediarios de la red; y también la Ley de Mercados Digitales, que complementa *ex post* el control antimonopolios con una regulación *ex ante* que impone una lista exhaustiva de obligaciones y prohibiciones a aquellas empresas del ecosistema digital que son lo suficientemente poderosas como para ser definidas como *gatekeepers* (gestores de portales digitales). Además de estas nuevas medidas, la Comisión introdujo la Ley de Gobernanza de Datos y la Ley de Datos:

ambas regulan los servicios de transferencia de datos entre empresas, ciudadanos y administraciones públicas; introducen formas de separación funcional de las actividades de intermediación de datos; buscan promover el altruismo de datos (la donación de datos por parte del sector privado para asuntos de interés público); y permiten que las instituciones públicas tengan acceso a datos clave que estén en manos del sector privado en situaciones de emergencia o, en general, por razones de interés público. Estas medidas han ido acompañadas de la creación de herramientas específicas para el intercambio de datos coor-

dinado de sectores clave como por ejemplo la salud, las finanzas, la agricultura y los transportes, así como espacios de datos transversales, es decir, espacios que no son específicos de un sector o ecosistema industrial para temas más amplios, como los conocimientos y habilidades profesionales, el Pacto Verde o la administración pública. Uno de los objetivos fundamentales es la creación de una economía de datos más avanzada y madura, en la que los datos personales estén bajo el control de los usuarios finales, los datos industriales

estén controlados por las empresas (europeas) que generan valor, y el resto de los datos puedan fluir libremente como en los primeros días de la red.

A pesar de todo lo anterior, es probable que el problema del inmenso poder que han conseguido los gigantes tecnológicos continúe, al menos parcialmente, sin ser abordado de manera efectiva. Una de las intervenciones más prometedoras en este sentido se vincula al proyecto GAIA-X, una iniciativa franco-alemana que tiene como objetivo definir estándares y protocolos para el desarrollo de los servicios en la Nube, acordes con el cumplimiento de aspectos de la legislación euro-

pea incluida en el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). Este es un proyecto muy ambicioso que, sin embargo, enfrenta dificultades técnicas y políticas². El enfoque de la Comisión en este caso, auspiciado por el comisario del Mercado Interior, Thierry Breton, ha sido apostar por la gobernanza descentralizada de los datos, y que estos, en lugar de ser almacenados en la Nube, queden alojados en nodos de red periféricos, más próximos a los objetos conectados (los denominados «nodos

Si tuviera éxito en su plan, la UE ofrecería al mundo un tercer modelo, diferente y mejor que el capitalismo de la vigilancia norteamericano y la vigilancia autoritaria de China

2. Véase Goujard, Clothilde y Cerulus, Lawrence. «Inside Gaia-X: How chaos and infighting are killing Europe's grand cloud project». POLITICO Pro, octubre 2021.

perimetrales»). Esta estructura descentralizada está todavía por construir, lo que ofrece oportunidades a los líderes industriales de la UE; de ahí el anuncio, en el informe sobre la década digital publicado en marzo de 2021³, de que la UE invertirá en la creación de 10.000 nodos perimetrales antes de 2030.

Hay muchas más cosas en la emergente agenda digital europea que vale la pena mencionar para completar el panorama. Entre las nuevas iniciativas importantes destacan: la propuesta de regular la Inteligencia Artificial con la Ley de Inteligencia Artificial (*AI Act*), la primera de su clase a nivel global; la decisión de destinar al menos el 20% de los fondos desplegados por los estados miembros en sus Planes de Recuperación y Resiliencia para la transformación digital; y la recientemente anunciada Ley de Chips (*Chips Act*), destinada a reducir la dependencia europea de los fabricantes de semiconductores de fuera de la UE. Finalmente, el 11 de mayo de 2022, el Consejo de la UE adoptó una posición común⁴ para proponer que todos los actores beneficiados por la transformación digital «contribuyan de una

forma justa y proporcionada al coste de los bienes, servicios e infraestructuras públicas en beneficio de todos los europeos». Esto fue interpretado por muchos como el anuncio de una nueva ola de redistribución en forma de un futuro impuesto a los gigantes tecnológicos, que contribuiría a recaudar fondos para el despliegue de infraestructuras y servicios clave.

¿Bastará esta plétora de iniciativas para que la UE haga que la economía digital «se adapte a Europa», y que sea funcional respecto a la doble transición –verde y digital–? Existen muchas dudas al respecto. La mayoría de las nuevas propuestas parecen muy difíciles de implementar, y en la práctica proponen soluciones muy heterogéneas y difíciles de casar, lo que puede añadir complejidad al sistema. Además, el impacto geopolítico de la guerra en Ucrania puede tener como consecuencia una moderación de las ambiciones de Europa, y una menor voluntad de confrontar a los gigantes tecnológicos estadounidenses; en su lugar, puede que ahora el foco se ponga más en contrarrestar el ascenso de China, como ha sido el caso de la *Global Gateway*, el programa de inversiones europeo destinado manifiestamente a contrapesar el macro proyecto Cinturón y la Ruta chino. De todos modos, las instituciones de la UE han hecho gala de un coraje y un nivel de determinación sin precedentes en su voluntad de hacer frente a los muchos retos que plantea la revolución digital. Si tuviera éxito en su plan, la Unión Europea ofrecería al mundo una nueva esperanza: un tercer modelo, diferente y mejor que el capitalismo de la vigilancia norteamericano y que la vigilancia autoritaria de China. Ese tercero en discordia estaría orientado a la sostenibilidad y a la resiliencia, y basado en un nuevo humanismo digital que, en estos tiempos turbulentos, necesitamos urgentemente.

3. «Decennio digitale europeo: obiettivi digitali per il 2030». *Commissione Europea* (europa.eu), 2021.
4. «Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the 2030 Policy Programme "Path to the Digital Decade"». *Council of the European Union*, mayo 2022.

