Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: La política y la gobernanza de internet — El papel de Europa en la configuración de la gobernanza de internet

[COM(2014) 72 final]

(2014/C 451/24)

Ponente: **Antonio LONGO**

El 7 de marzo de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: La política y la gobernanza de Internet — El papel de Europa en la configuración de la gobernanza de Internet

COM(2014) 72 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de junio de 2014.

En su 500º pleno, celebrado los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 10 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 180 votos a favor, 8 en contra y 13 abstenciones el siguiente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 **El CESE desea resaltar, ante todo, lo que ya ha afirmado en numerosos dictámenes de los últimos años sobre la importancia de Internet como condición esencial para el desarrollo económico y el empleo, la innovación tecnológica y la inclusión social.**

1.2 **El CESE comparte plenamente la voluntad de la Comisión de reafirmar enérgicamente la defensa y el fomento de los derechos fundamentales y los valores democráticos**, así como el concepto jurídico de red única, sujeta a normas de la Unión uniformes al igual que en otros sectores y no «fragmentada» por regulaciones estatales diferentes y potencialmente incompatibles.

1.3 **Es importante situar en el centro de la futura gobernanza de la red el valor esencial que representa su naturaleza abierta, distribuida, neutral y accesible a todos con las mínimas barreras.** Sin embargo, el CESE observa en la Comunicación **una definición insuficiente tanto del concepto de gobernanza cooperativa, a la que la UE debería contribuir, como de los instrumentos y de las modalidades** que deberían garantizar los procesos con múltiples partes interesadas en las decisiones relacionadas con Internet. En particular, se debería aclarar mejor quién debe efectuar los controles sobre la gobernanza de la red.

1.4 En lo que respecta al final de **la función que hasta ahora desempeñaba y ya no desempeñará la ICANN y las funciones de la IANA**, el Comité considera conveniente que la Comisión plantee de manera decidida la cuestión del papel de la Unión Europea en el futuro organismo transnacional.

1.5 El hábeas corpus digital del Parlamento Europeo y la aplicación del paquete de medidas destinadas a crear un mercado único de las telecomunicaciones contribuirán sin duda a reforzar la confianza en Internet.

1.6 **Las decisiones sobre normas técnicas** pueden tener una gran repercusión sobre los derechos de los ciudadanos, entre ellos la libertad de expresión, la protección de los datos personales y la seguridad de los usuarios, así como en el acceso a los contenidos. Desde su creación, el diseño de Internet ha apoyado plenamente los derechos de los ciudadanos. Las amenazas contra los derechos han tenido su origen en los Gobiernos y en los operadores de sitios web, cuyo control escapa a la red. Aun así, sería aconsejable **dictar recomendaciones que garanticen la compatibilidad de dichas decisiones técnicas con los derechos humanos.**

1.7 En lo que respecta a los **aspectos jurídicos de Internet**, el CESE coincide con la voluntad de la Comisión de emprender **una revisión de los riesgos de conflicto internacional entre las distintas leyes y jurisdicciones** que a menudo se ven agravados por reglamentos de autoridades independientes de regulación.

1.8 El CESE señala que en la Comunicación no se hace referencia a una serie de problemas técnicos y operativos que preocupan al Comité. Los principales son:

— la futura capacidad de Internet, dado el crecimiento exponencial del tráfico y la falta de planificación de la capacidad;

— la neutralidad de la red, cuyo carácter fundamental se reconoció en la Agenda Digital;

— la metodología de los motores de búsqueda y la presentación de los resultados, que son motivo de gran preocupación.

1.9 El CESE resalta la **importancia de la inclusión**. La contribución de la Unión Europea a una gobernanza mundial de Internet ha de pasar necesariamente por el fomento de políticas de inclusión asociadas a las TIC, a fin de sentar las bases para una sociedad realmente integradora (véase la Declaración de Riga (2006) realizada coincidiendo con la conferencia ministerial «ICT for an Inclusive Society», que recoge una serie de compromisos para desarrollar soluciones TIC destinadas a personas de edad avanzada y en materia de accesibilidad electrónica en la UE). Por su propio diseño, Internet es integrador, aspecto que está consagrado en los estatutos de ICANN. De hecho, el acceso lo controlan los proveedores de servicios de comunicaciones y los proveedores de servicios de Internet, que están regulados por las administraciones nacionales. La responsabilidad de la inclusión recae en estos reguladores y, en lo que respecta a la UE, en la Comisión Europea.

1.10 Por último, el CESE desea que el FGI (Foro para la Gobernanza de Internet) se refuerce cada vez más como lugar de encuentro de todas las instancias interesadas en Internet. **La UE debe desempeñar un papel de protagonista** en el próximo FGI de Estambul, realizando una acción conjunta en la que participen la Comisión, los Estados miembros y la sociedad civil.

2. **Introducción**

2.1 Internet es un fenómeno polifacético sin control general. Los siguientes son los elementos más importantes:

a) Internet es por definición una red de redes. Cada red es autónoma y muchas son empresas públicas. Al no existir un plan general para dar cabida al crecimiento exponencial del tráfico de Internet, las redes físicas representan probablemente la mayor vulnerabilidad de Internet, lo que tiene profundas implicaciones para el desarrollo de la sociedad global de la información.

b) La administración y registro de nombres de dominio (.com) y direcciones IP gestionados de forma descentralizada por la Corporación para la Asignación de Nombres y Números en Internet (ICANN) con sede en California. La participación en la gestión de ICANN es el elemento central de la Comunicación de la Comisión.

c) Las normas de la World Wide Web y los protocolos desarrollados de modo cooperativo por el World Wide Web Consortium (W3C) en tanto que la Internet Engineering Task Force (IETF) desempeña la misma función para Internet.

d) Los proveedores de servicios de Internet registran a los usuarios y les dan acceso a Internet.

e) Navegadores, como Internet Explorer, y motores de búsqueda, como Google, permiten el uso de la red. Algunos de estos servicios han demostrado ser muy polémicos.

f) Proveedores de servicios de redes sociales como Facebook y Twitter han desempeñado un papel destacado en los disturbios civiles y la lucha por las libertades civiles en muchos países.

g) Los servicios de computación en la nube y de emisión en directo impulsan el crecimiento del tráfico de Internet. Netflix (vídeo a la carta), que exige altas velocidades de descarga, ha provocado en EE.UU. un debate sobre la neutralidad de la red.

h) Las acciones necesarias para optimizar los beneficios y mitigar los perjuicios que Internet genera constituyen la base de la Agenda Digital de la UE. Además de impulsar la economía europea basada en Internet, también se ocupa de la ciberseguridad, la ciberdelincuencia, la protección de datos, la brecha digital, el apoyo a las personas con discapacidad y las personas desfavorecidas, etc. En muchos sentidos, la Agenda Digital de la UE es más bien un ejercicio de gobernanza de la UE que de gobernanza de Internet, pese a que recoge las acciones más importantes que Europa debe emprender para obtener el máximo beneficio de Internet.

3. **Contenido de la Comunicación**

3.1 La Comisión ha elaborado una serie de orientaciones destinadas a sentar las bases de **una visión europea común de la gobernanza de Internet**, que refuerce el papel desempeñado por Europa en el desarrollo de Internet como pilar del mercado único digital y motor de la innovación y el crecimiento económico, pero también de la democracia y los derechos humanos. La Comisión se propone confirmar las orientaciones ya expuestas en la Comunicación anterior, publicada en 2009 ([1]) reforzando el modelo de participación de múltiples partes interesadas.

3.2 Para compensar la falta de control general, se ha creado un Foro para la Gobernanza de Internet (FGI) bajo los auspicios de las Naciones Unidas. La evolución de este Foro constituye el segundo tema de la Comunicación de la Comisión. Habida cuenta de su preocupación por el FGI y de su ambición por participar en el control de ICANN, es difícil evitar la conclusión de que esta Comunicación versa sobre el control político de Internet. El CESE considera que la resolución de los problemas de gobernanza técnicos y operativos, como los destacados más arriba en los incisos (a), (e) y (g), también necesita atención y medidas.

3.3 La visión europea se basa en una serie de principios comunes a escala de la Unión, como la defensa de los derechos fundamentales y los valores democráticos (consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europeas), el fomento de una red única no fragmentada en la que las decisiones se adopten sobre la base de principios como la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión de todas las partes interesadas. Entre las entidades con las que se reconoce que debe existir un alto nivel de cooperación, la Comunicación cita expresamente el Foro para la Gobernanza de Internet (**FGI**) (organismo nacido de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (WSIS) promovida por la Resolución 56/183 de Naciones Unidas; 21 de diciembre de 2001), la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (**ICANN**) y la Internet Assigned Numbers Authority (**IANA**).

3.4 El enfoque de la Comisión sobre la gobernanza de Internet se resume en el acrónimo **COMPACT**: Internet como espacio de responsabilidades **C**ívicas, un únic**O** recurso no fragmentado regido por un enfoque de **M**últiples partes interesadas para **P**romover la democracia y los derechos humanos, basado en una **A**rquitectura tecnológica sólida que genere **C**onfianza y facilite una gobernanza **T**ransparente tanto de la infraestructura subyacente de Internet como de los servicios que en ella se ofrecen. Este enfoque se basa en la Agenda de Túnez para la sociedad de la información [18 de noviembre de 2005), cuyos principios lamentablemente no parecen contar con el apoyo mundial, sino solo con el de determinados países y en ámbitos geográficos limitados (por ejemplo, la recomendación del Consejo de la OCDE sobre principios para políticas de Internet (2011) y la Declaración de Deauville del G8 de 2011].

3.5 En concreto, la Comisión propone:

— definir con todas las partes interesadas un conjunto coherente de principios de gobernanza de Internet,

— apoyar al FGI definiendo claramente el papel de las autoridades públicas,

— la globalización de la ICANN — con un calendario claro — y de las funciones de la IANA, garantizando la seguridad y estabilidad del sistema de los nombres de los dominios,

([1]) COM(2009) 277 final.

— iniciar, a partir de 2014, las actividades del observatorio mundial sobre la política de Internet (GIPO) para que se convierta en recurso para la comunidad internacional,

— poner en marcha una amplia consulta pública sobre la participación de todas las partes interesadas en la formulación de la futura política europea de gobernanza de Internet,

— crear mecanismos estructurados que faciliten la participación en las decisiones técnicas, con vistas a garantizar su compatibilidad con el respeto de los derechos humanos,

— reforzar la confianza en las actividades en línea, con especial referencia a la protección de los datos y la seguridad de las redes y la información,

— revisar los riesgos de conflictos a nivel internacional entre leyes y jurisdicciones nacionales.

4. **Valoraciones y consideraciones**

4.1 La Comisión propone definir una visión europea común sobre la gobernanza de Internet, que permita a la UE desempeñar un papel importante en un ámbito esencial para el futuro, tanto desde el punto de vista económico como desde el político y social. Es una decisión de gran importancia para proporcionar un estímulo fuerte al desarrollo económico de los Estados miembros y consolidar los principios de la democracia y los derechos humanos.

4.2 Una gobernanza sostenible debe basarse en un sistema de «múltiples partes interesadas», tal como se define en la Agenda de Túnez: gobiernos, sector privado, sociedad civil, organizaciones intergubernamentales e internacionales, comunidades académicas y técnicas.

4.3 *Un enfoque basado en los principios*

4.3.1 **El CESE desea resaltar ante todo lo que ya ha afirmado en numerosos dictámenes de los últimos años sobre la importancia de Internet como condición esencial para el desarrollo económico y el empleo, la innovación tecnológica y la inclusión social.** El apoyo del CESE a la sociedad de la información, a la Estrategia Europa 2020 y a la Agenda Digital ha sido siempre pleno y convencido, con numerosas propuestas y, a veces, también puntos de vista críticos.

4.3.2 El objetivo debe ser el de convertir a la UE en protagonista del desarrollo de infraestructuras digitales, ante todo de una banda ancha rápida y garantizada para todos los ciudadanos: en la creación de un mercado único digital con profusión de contenidos europeos y como instrumento de inclusión; en la superación de la brecha digital con la extensión de la alfabetización digital; en el diseño de una computación en la nube europea ([2]); y en la definición de normas adecuadas de protección contra la ciberdelincuencia, la invasión de la privacidad y la usurpación de identidad, los riesgos para los niños y el derecho al olvido.

4.3.3 **El CESE comparte plenamente la voluntad de la Comisión de reafirmar enérgicamente la defensa y el fomento de los derechos fundamentales y los valores democráticos**, así como el concepto jurídico de red única, sujeta a normas uniformes de la Comunidad, al igual que en otros sectores, y no «fragmentada» por regulaciones estatales diferentes y potencialmente incompatibles. Esta elección se considera necesaria para la creación de un espacio único europeo accesible, rápido y sostenible para los gobiernos locales, los ciudadanos, las empresas y las asociaciones sin ánimo de lucro ([3]).

4.3.4 A este respecto el CESE comparte las preocupaciones manifestadas por la Comisión con respecto a la violación de la libertad de expresión debido al bloqueo de las redes sociales por parte de la Agencia de Información, Tecnología y Comunicaciones de Turquía, así como por las medidas en materia de libertad de expresión contenidas en el reciente paquete de leyes antiterrorismo aprobadas por el Parlamento ruso.

4.4 *Un marco de gobernanza cooperativa*

4.4.1 El CESE observa en la Comunicación una **definición insuficiente tanto del concepto de gobernanza, a la que la UE debería contribuir, como de los instrumentos** que deberían garantizar los procesos con múltiples partes interesadas en las decisiones relacionadas con Internet, como ya sucediera con las propuestas de acción contenidas en la Comunicación *Una Agenda Digital para Europa* ([4]). En el marco de una gobernanza general compartida podrán definirse de manera más concreta los niveles y los métodos.

([2]) DO C 107, 6.4.2011, p. 53-57; DO C 318, 29.10.2011, p. 9; DO C 229, 31.7.2012, p. 1; DO C 161, 6.6.2013, p. 8; DO C 76, 14.3.2013, p. 59-65.
([3]) DO C 67, 6.3.2014, p. 137.
([4]) DO C 54, 19.2.2011, p. 58.

4.4.2 Para las referencias a experiencias positivas de países de dentro y fuera de la UE, la Comisión **solamente propone una iniciativa: el desarrollo de la plataforma GIPO** (iniciativa importante y positiva), reservándose posteriores propuestas operativas en función del resultado de una **próxima consulta pública.** Pero precisamente con motivo de la Comunicación ya tuvo lugar una amplia consulta sin que esto haya dado lugar a una mayor concreción de las propuestas contenidas en la Comunicación; con todo, lo que sí ha puesto de manifiesto en particular es una atención insuficiente por parte de las instituciones y de las partes interesadas.

4.4.2.1 La Comisión debería aclarar mejor el papel específico y el valor añadido que puede aportar la UE como tal y lo que se pide a los Estados también a la luz de los objetivos de la Agenda Digital para Europa; deben definirse asimismo las competencias exclusivas y las compartidas, entre otras cosas, para evitar superposiciones y posibles conflictos.

4.4.3 El CESE manifiesta su preocupación por la escasa sensibilidad y la grave infravaloración por parte de los Estados miembros y todas las partes interesadas de un tema de fundamental importancia para el futuro económico y social de la Unión. El CESE pide a la Comisión que ponga en marcha acciones de estímulo directo centradas en los gobiernos, el mundo empresarial y las ONG de defensa de los derechos de los ciudadanos, en especial, las asociaciones de consumidores, que no se mencionan en la Comunicación.

4.4.4 El CESE, que ha elaborado una serie de dictámenes sobre Internet y, en particular, sobre la Agenda Digital, debería participar en estas acciones.

4.5 *La globalización de las decisiones fundamentales sobre internet*

4.5.1 Otro aspecto importante reside en **las acciones a escala internacional que la UE en su conjunto debería aplicar** con respecto a la gobernanza de todas las comunicaciones electrónicas y a los derechos de los ciudadanos. En la Comunicación faltan referencias específicas sobre cómo vehicular este tipo de iniciativas a nivel internacional.

4.5.2 Esto es especialmente importante dado que el escándalo del «Datagate» puso de manifiesto **la debilidad de la UE** que, en la Cumbre de Bruselas de octubre de 2013, no supo dar una respuesta colectiva contundente y actuó sin coordinación en el escenario internacional.

4.6 *Un proceso con la participación de múltiples partes interesadas: la globalización de la icann*

4.6.1 El CESE señala que es necesario un marco estratégico. Si la gobernanza de la red no puede permanecer por más tiempo en manos del Gobierno estadounidense, es preciso definir con precisión un régimen multilateral que sea realmente representativo. Es preciso encontrar el equilibrio justo entre las instituciones gubernamentales, las grandes empresas — que obedecen a los intereses de los accionistas — y las ONG que representan directamente a los ciudadanos.

4.6.1.1 El CESE apoya la creación de instrumentos informáticos innovadores como el GIPO, al que considera un importante recurso a disposición de la comunidad internacional para examinar de cerca las políticas de regulación sobre Internet y las nuevas tecnologías mediante el fomento de intercambios entre los diferentes foros. Esto favorece principalmente a los componentes de la sociedad civil que disponen de recursos limitados.

4.6.2 **En lo que respecta a la ICANN y la IANA**, este organismo técnico ha anunciado finalmente la puesta en marcha de un proceso de gestión global y multilateral de las funciones técnicas que se le han confiado a partir de septiembre de 2015, fecha de vencimiento del contrato con el Gobierno de los Estados Unidos para la gestión de los dominios nacionales de primer nivel. El CESE pide a la Comisión que defina con claridad el papel que la Unión Europea debe desempeñar en el futuro órgano transnacional y que reclame un representante técnico y otro político en el Consejo de Administración de la nueva ICANN.

4.6.3 Es importante el apoyo de la Comisión para reforzar el FGI como lugar de encuentro de todas las instancias interesadas. El CESE pide que la UE tenga un papel destacado en el próximo FGI, que se celebrará en Estambul en septiembre, mediante una decidida acción conjunta de la Comisión, los Estados miembros y la sociedad civil que reitere los contenidos de la Comunicación.

4.7 *Generar confianza*

4.7.1 A escala intracomunitaria, es importante que la Comisión resalte correctamente en su Comunicación la necesidad de **generar confianza en Internet mediante instrumentos normativos que potencien su seguridad, estabilidad y fiabilidad**, como la reforma del marco normativo sobre la protección de los datos personales y la Directiva sobre seguridad de las redes y de la información.

4.7.2 Tras el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior sobre el asunto Datagate, el Parlamento Europeo debatió oportunamente instituir un «Habeas corpus digital europeo. Proteger los derechos fundamentales en una era digital», mediante acciones específicas, como plan de prioridades para la próxima legislatura.

4.7.3 El CESE seguirá con suma atención el avance de estas iniciativas y la aplicación de las medidas previstas en el «paquete Telecom» sobre la realización del mercado único de las telecomunicaciones ([5]).

4.8 *Normas técnicas que configuran internet*

4.8.1 **Un aspecto fundamental son las normas técnicas** La naturaleza abierta y transnacional de la red entraña que las normas técnicas se definan mediante una especie de autorregulación de la comunidad técnica, solo en pocos casos concertada con las instituciones, y prescindiendo de consideraciones de orden público de Estados individuales o estructuras intergubernamentales regionales. La repercusión que estas decisiones pueden tener sobre los derechos de los ciudadanos, entre ellos los derechos a la libertad de expresión, a la protección de los datos personales (incluido el derecho al olvido) y a la seguridad de los usuarios, así como sobre el acceso a los contenidos, **hace necesario que se elijan opciones precisas y se dicten recomendaciones que garanticen que esas decisiones técnicas sean compatibles con los derechos humanos**.

4.8.2 El CESE apoya la propuesta de la Comisión de organizar seminarios con expertos internacionales de las diferentes disciplinas jurídico sociales, económicas y técnicas, para garantizar la coherencia entre los marcos reglamentarios ya vigentes y las nuevas formas de configurar Internet.

4.8.3 En el ámbito de la competencia y del libre mercado hay que plantearse también el problema de una situación en la que unos pocos algoritmos privados ejercen un control único sobre los datos personales, los metadatos y los ingresos de la publicidad o los derechos de propiedad intelectual ([6]).

4.9 *Conflictos jurisdiccionales y legislativos*

4.9.1 En lo que respecta a **los aspectos jurídicos de Internet**, la creación de un mercado único digital en 2015 ha sido subrayada con fuerza por la Comisión y, naturalmente, no puede prescindir de una armonización de las normativas nacionales e internacionales aplicadas a las transacciones en línea. En lo que respecta a los aspectos jurídicos de Internet, el CESE coincide con la voluntad de la Comisión de **examinar los riesgos de conflicto internacional entre las distintas leyes y jurisdicciones** que se suelen ver agravados por normativas de autoridades de regulación independientes.

4.9.2 El CESE señala que en la Comunicación prácticamente no se hace referencia a la **neutralidad de la red**, pese a haberse reconocido su importancia fundamental en la Agenda Digital. El Comité reitera las opiniones ya expresadas en dictámenes previos; manifiesta su preocupación por las iniciativas reglamentarias que se están debatiendo en los EE.UU. y «recomienda enérgicamente consagrar cuanto antes los principios de la Internet abierta y la neutralidad de la red en la legislación de la UE, teniendo en todo momento presente la evolución tecnológica más reciente en este ámbito ([7])».

([5]) DO C 177, 11.6.2014, p. 64.
([6]) COM(2012) 573 .
([7]) DO C 24, 28.1.2012, p. 139-145.

4.10 *Una internet integradora*

4.10.1 Finalmente el CESE subraya la importancia de un aspecto fundamental: su carácter integrador. La contribución de la UE a una gobernanza mundial de Internet ha de pasar necesariamente por el fomento de políticas de inclusión asociadas a las TIC, a fin de sentar las bases de una sociedad realmente integradora (en 2006 los ministros responsables de integración electrónica de los Estados miembros de la UE, de los países candidatos y en vías de adhesión, de los países de la AELC (Asociación Europea de Libre Comercio) y de otros países, suscribieron la «Declaración de Riga» coincidiendo con la conferencia ministerial «ICT for an inclusive society»; dicha declaración recoge una serie de compromisos para desarrollar soluciones TIC destinadas a personas de edad avanzada y en materia de accesibilidad electrónica en la UE). El Comité considera oportuno incluir en la Comunicación el principio según el cual se considere esencial disponer de unas TIC accesibles y fácilmente utilizables como instrumento esencial para que las personas con discapacidad tengan igualdad de acceso y unas oportunidades plenas y eficaces.

Bruselas, 10 de julio de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE