



LA AGENDA DE COMERCIO DIGITAL DE LA UE: ¿CÓMO SOCAVA LOS INTENTOS DE REGULAR A LAS GRANDES TECNOLÓGICAS?

RESUMEN EJECUTIVO

Autora: Deborah James

Informe encargado por el grupo de la Izquierda del Parlamento Europeo

Marzo de 2023

Traductora: Lucía Martínez Pardo



B-1047 Brussels, Belgium

+32 (0)2 283 23 01

left-communications@europarl.europa.eu

www.left.eu

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe demuestra la manera en que las grandes tecnológicas trabajan para restringir la capacidad de los órganos democráticos de la UE de regular sus actividades en pro del interés público a través de acuerdos “comerciales” vinculantes y permanentes.

La digitalización es la transformación económica que define nuestro tiempo. Se conocen de sobra sus beneficios para la sociedad, pero todavía no se acaban de entender los daños que puede causar la expansión de las grandes tecnológicas. La UE empieza a reconocer la necesidad urgente de frenar algunas de las prácticas más nocivas de las grandes tecnológicas; la Ley de Servicios Digitales, la Ley de Mercados Digitales, junto con la Ley de Datos, la Ley de Gobernanza de Datos (DGA) y la Ley de Inteligencia Artificial (AI Act) son los primeros pasos para garantizar que el sector digital opera en el mismo marco de juego limpio e interés público que el resto de la economía.

La misma UE que avanza en la legislación de la economía digital promueve una política de comercio digital que contradice y que limitaría gravemente las políticas presentes y futuras en pro del interés público en la UE y más allá.

A través de una serie de acuerdos comerciales bilaterales y regionales, los gigantes tecnológicos buscan mantener un entorno normativo que favorezca el control privado de los recursos y prácticas tecnológicas y de los datos para obtener lucros exorbitantes. El control de los datos, y especialmente, la capacidad de transferencia transfronteriza de los mismos, y mantener en secreto sus algoritmos o códigos fuente son los principales objetivos de las grandes tecnológicas en cualquier acuerdo de “comercio digital”.

La UE ha cerrado ya acuerdos comerciales con secciones dedicadas al comercio digital con Canadá, Singapur, Vietnam, Japón, Reino Unido, México, Chile, Mercosur y Nueva Zelanda. Actualmente está negociando secciones de comercio digital con Indonesia, Australia, India, la región del África Oriental y Meridional y, de manera multilateral, en la OMC.

Esta investigación analiza las cláusulas más peligrosas que contiene la agenda de comercio digital de la UE (flujo libre de datos, prohibición de la localización de datos y confidencialidad del código fuente). Identifica **10 razones por las que resultará dañina para la sociedad europea, la agenda verde europea y la democracia en general:**

1. LA CAPACIDAD DE LA UE PARA GRAVAR A LAS CORPORACIONES MÁS LUCRATIVAS DE LA HISTORIA DEL MUNDO SE VERÍA LIMITADA POR LAS NORMAS DE COMERCIO DIGITAL

Las empresas digitales han visto multiplicarse sus beneficios durante los últimos años como resultado de un aumento drástico de las actividades digitales transfronterizas. Pese a ello, siguen pagando impuestos extremadamente bajos, inclusive en Europa. Una empresa como Uber, por ejemplo, puede trasladar la “mayor creación de valor” del país en el que opera a un paraíso fiscal como Irlanda, desde donde se muestra que operan el software backend y la analítica. Ya en 2018, la Comisión Europea propuso mejorar el régimen fiscal injusto para la economía digital. En 2021, la UE se unió al acuerdo mundial sobre fiscalidad alcanzado en la OCDE. No obstante, los esfuerzos de la UE para gravar a las grandes tecnológicas podría estar en contradicción con sus propias políticas de comercio digital.

Casi todos los acuerdos comerciales con disposiciones sobre lo digital incluyen una prohibición de derechos de aduana sobre las transmisiones electrónicas. Esto implica que, mientras que los importadores de productos como coches, relojes y productos agrícolas están sujetos al pago de derechos o impuestos comerciales, si el mismo producto es electrónico (como puede ser el caso de libros, películas o música), los estados no pueden gravarlos. Un argumento clave de quienes defienden esta prohibición es que beneficia a las PYME europeas que exportan productos digitales. Pero en realidad esta moratoria beneficia mucho más a las grandes corporaciones con sede en Estados Unidos, Apple (música), Netflix (películas) y Amazon (libros) que a cualquier PYME en la Unión Europea.

Los impuestos directos no son lo único que las grandes tecnológicas tratan de evitar mediante acuerdos comerciales. Una disposición que prohíbe a los gobiernos exigir que se mantenga una copia de los datos en servidores locales dificulta la tarea de los gobiernos a la hora de determinar los impuestos a los beneficios de estas empresas. Los gigantes tecnológicos se amparan cada vez más en los paraísos fiscales y los usan como “paraísos de datos” para evitar que los gobiernos puedan acceder a datos que puedan tener implicaciones fiscales.

2. LOS SERVICIOS PÚBLICOS ACCESIBLES Y DE CALIDAD SE VERÍAN AMENAZADOS SI FUERAN LAS GRANDES TECNOLÓGICAS QUIENES CONTROLASEN LOS SERVICIOS DE DIGITALIZACIÓN

Mantener un sector de los servicios públicos sólido en Europa exigirá la consolidación de la rendición de cuentas algorítmica y un aumento de las capacidades digitales entre los funcionarios públicos. También requerirá el uso de conjuntos de datos importantes por parte del sector público para mejorar la educación, la sanidad, el transporte, la distribución de agua y electricidad, entre otros servicios públicos. La digitalización de los servicios públicos a menudo conlleva asociaciones público-privado con las grandes empresas tecnológicas. Si la compilación de datos del servicio público o la prestación del propio servicio se privatizan, con ellas se privatizan también los datos. Para conseguir los datos que puedan ayudarles a mejorar, los servicios públicos deberían mantener el derecho de acceso y control de los datos generados a través de cualquier asociación con empresas privadas. Según las normas de comercio digital propuestas por la UE, que impiden a los estados exigir la localización de los datos en su territorio para su almacenamiento o procesamiento, las empresas podrían negarse a divulgar los datos que han acumulado de los emprendimientos público-privados.

3. LOS DERECHOS DE PRIVACIDAD DE DATOS DE LOS CIUDADANOS DE LA UE Y LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR PODRÍAN VERSE AMENAZADOS POR LAS NORMAS DE COMERCIO DIGITAL

La legislación del Registro General de Protección de Datos publicada en 2016 fijó unas normas mundiales para el derecho fundamental a la privacidad y la protección de los datos. Algunos acuerdos comerciales recientes, como los alcanzados con el Reino Unido y Nueva Zelanda, incluyen una cláusula que busca salvaguardar la protección de los datos personales y la privacidad. No obstante, existen serias

dudas en cuanto a que las “salvaguardas” incluidas vayan a proteger realmente la privacidad personal. Tras la publicación del Acuerdo de Cooperación y Comercio entre la UE y el Reino Unido, el Supervisor Europeo de la Protección de Datos declaró que “[...] el Acuerdo crea una incertidumbre jurídica en cuanto a la postura de la UE respecto de la protección de los datos personales en el contexto de los acuerdos comerciales y podría generar roces con el marco jurídico de protección de datos de la UE”.

4. LOS ESFUERZOS DE LOS EUROPEOS PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS LOCALES CONTRA LA DISCRIMINACIÓN SE VERÍAN AMENAZADOS POR LAS NORMAS DE COMERCIO DIGITAL

Cada vez existen más pruebas de que la inteligencia artificial (IA) puede exacerbar la discriminación y resultar dañina, bien a través de algoritmos erróneos que “aprenden” patrones a partir de desigualdades pasadas, o agravando desigualdades que figuren en los conjuntos de datos que se usan para formación. En 2019, la Comisión Europea publicó un Libro Blanco acerca de Inteligencia Artificial en el que se reconocía que el uso cada vez más frecuente de algoritmos en Europa supone un riesgo específico en lo referente a los derechos fundamentales y particularmente en términos de igualdad y no discriminación. Además, estudios recientes han demostrado que los códigos fuente y algoritmos interconectados que aprenden de sí mismos (aprendizaje automático) pueden llevar a resultados no deseados como la discriminación por ingresos, color y género.

Pero las propuestas de comercio digital impiden a los estados exigir la divulgación del código fuente. Contienen excepciones que permiten la divulgación de códigos fuente y algoritmos ante las autoridades judiciales o regulatorias que lo soliciten con fines de investigación, y que únicamente en el ALC UE-Nueva Zelanda se hacen extensivas a la discriminación y el sesgo. Pero la Conferencia de los ministros federales y estatales de Alemania “señaló que, debido a la complejidad del asunto, no parecía realista que los afectados pudiesen detectar y dar seguimiento a la discriminación algorítmica”. Además, la transparencia de algoritmos también es importante para las partes afectadas, investigadores, ingenieros críticos, defensores, sindicalistas y el público en general, no solo para los gobiernos. Si existe la posibilidad de que los sistemas algorítmicos vulneren el derecho fundamental y humano a no sufrir discriminación, debería demostrarse que los sistemas de Inteligencia Artificial no lo harán antes de que se puedan utilizar, no después de que hayan podido causar daños.

5. LA AGENDA DEL PACTO VERDE EUROPEO, ESENCIAL PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD EN EL FUTURO, SE VERÍA OBSTRUIDA POR LAS NORMAS DE COMERCIO DIGITAL

El Pacto Verde Europeo promueve la innovación tecnológica para resolver la crisis climática mundial. Pero para que el mundo entero pueda efectuar las transiciones necesarias, tendrán que darse una transferencia de innovaciones tecnológicas que reduzcan los efectos del cambio climático para garantizar su uso a nivel mundial. El veto a la divulgación del código fuente y otras formas de transferencia tecnológica impedirá a muchos países lograr los objetivos del Acuerdo de París.

Los países necesitan también ingresos fiscales (como el que se obtiene al gravar a las grandes tecnológicas) para financiar sus transiciones. Las propuestas de los gigantes tecnológicos para limitar la capacidad de los estados de imponer gravámenes a sus actividades reducirán esas inversiones tan necesarias. La economía digital hiperconcentrada y sedienta de datos que promueven las grandes tecnológicas también está radicalmente en conflicto con la lucha contra el cambio climático. La economía digital consume el 10% de la electricidad y genera alrededor del 4% de las emisiones de CO2 mundiales, prácticamente el doble que el sector de la aviación civil. Una digitalización sostenible no puede coexistir con enormes monopolios digitales que presionan para aumentar la compilación, almacenamiento y procesamiento de datos a nivel mundial.

6. LA AGENDA DE COMERCIO DIGITAL DE LA UE LIMITARÍA LA CAPACIDAD DE LOS POLÍTICOS Y LEGISLADORES PARA FRENAR EL PREDOMINIO DE LAS GRANDES TECNOLÓGICAS EN EL MERCADO Y GARANTIZAR LA IGUALDAD DE CONDICIONES

Los reguladores y legisladores europeos son muy conscientes de las repercusiones negativas de las prácticas monopolísticas y el poder de las grandes tecnológicas. Europa ha emprendido medidas de aplicación importantes para reducir la dominación del mercado por parte de las grandes tecnológicas y conseguir una igualdad de condiciones para garantizar la competencia justa, especialmente para las PYME. Pero ciertas disposiciones en los acuerdos de comercio digital, especialmente el Acuerdo acerca de servicios de informática y servicios conexos, los vetos a los requisitos de divulgación del código fuente, las disposiciones de interoperabilidad y los vetos a los requisitos de presencia local podrían acabar socavando estos esfuerzos.

El Acuerdo acerca de servicios de informática y servicios conexos otorgaría a las empresas de infraestructuras digitales acceso sin restricciones a los países y también el derecho de operar allí con muy poca regulación. Los países que suscriban el Acuerdo acerca de servicios de informática y servicios conexos de la UE aceptan incluir compromisos de acceso de mercado para "sistemas informáticos, programación, inclusive código fuente y algoritmos, mantenimiento de sistemas informáticos y software y procesamiento y almacenamiento de datos". Pero también incluiría los que aún están por inventarse. No podrán limitar la magnitud ni el alcance de las operaciones de una empresa extranjera. La aplicación de disciplinas no definidas que restrinjan las reparaciones en materia de política de competencia en todos los servicios digitales reforzaría las prácticas monopolísticas de las grandes tecnológicas.

Las prácticas anticompetitivas que usan algoritmos se encuentran por doquier en el sector de la venta al por menor online, donde empresas como Amazon se aseguran de que los algoritmos den preferencia a sus productos o servicios ante los de los demás. Las excepciones que incluyen las normas de comercio digital no bastarán para restringir esas prácticas, ya que requieren una sospecha, puesto que se vinculan con casos específicos, y no pueden exigir la divulgación como norma general; las personas tienen que saber que están siendo perjudicadas y sospechar que ello se debe al algoritmo y convencer al organismo regulador.

7. LAS PEQUEÑAS EMPRESAS DE LA UE SE VERÍAN EN UNA SITUACIÓN DE ENORME DESVENTAJA CON LAS NUEVAS NORMAS DE COMERCIO DIGITAL DE LA UE

En 2021, el 99,8% de todas las empresas del sector empresarial no financiero de la UE-27 eran PYME. Daban trabajo a 83 millones de personas. La gran mayoría de las PYME con sede en la UE que venden online usan plataformas online de las grandes tecnológicas para llegar a los consumidores. Las PYME dependen de los algoritmos de las plataformas en cuanto a cómo se clasifican sus productos entre los resultados de las búsquedas o en cuanto a cómo se publicitan. Las empresas que usan plataformas de gigantes tecnológicos no tienen acceso a los datos de sus propios clientes y que resultan de su actividad en la plataforma que controla el acceso, lo cual impide que puedan competir en un mercado justo, mientras que la plataforma del gigante tecnológico puede usar esos datos para sus propios propósitos comerciales. Las disposiciones sobre comercio digital que impiden a los estados alcanzar la transparencia algorítmica o que se puedan

almacenar copias locales de los datos impiden solucionar estos problemas.

Además, las propuestas europeas de acuerdos comerciales proponen liberalizar plenamente el acceso al mercado para los servicios informáticos y servicios conexos, de manera que las empresas de infraestructura digital tengan un acceso prácticamente ilimitado a los países, y también el derecho de operar con muy poca regulación. Algunos ven en ello una oportunidad de que las empresas europeas obtengan acceso a mercados extranjeros, pero las grandes tecnológicas con sede en Estados Unidos tienen la ventaja de su tamaño y su capacidad de adelantarse y esto significa que seguramente consolidarían su supremacía ante las PYME. En un contexto así, es difícil ver un margen para proteger o apoyar a las PYME europeas.

8. LA AGENDA DE INDUSTRIALIZACIÓN DIGITAL DE LA UE SE VERÍA PERJUDICADA SI LAS GRANDES TECNOLÓGICAS CONSIGUEN QUE SUS INTERESES SE FILTREN EN LOS ACUERDOS DE COMERCIO DIGITAL

La estrategia de industrialización digital europea depende mucho de la mejora del acceso a los datos, el desarrollo de tecnología e infraestructura y una regulación adecuada. No obstante, la estrategia de comercio digital entra en conflicto con los objetivos de Europa. Gran parte de los datos que se generan en Europa están en manos de empresas extranjeras. Los conductores y riders europeos producen datos para Uber, los consumidores europeos toman decisiones de compra en Amazon, que la empresa con sede en EE.UU. usa después para sus propias estrategias de marketing. Las normas digitales impedirían que los gobiernos exigiesen a las empresas que compartiesen estos datos o que los datos fueran conservados localmente. En consecuencia, la capacidad de acceso europea a las enormes cantidades de datos necesarias para aumentar la escala de la digitalización industrial se vería comprometida.

La creación de infraestructuras digitales, especialmente centros de datos que se usan para la computación en nube es clave para la estrategia europea de industrialización digital. Actualmente, alrededor del 72% del mercado de almacenamiento europeo en la nube lo controlan empresas con sede en Estados Unidos. Francia y Alemania han fomentado las infraestructuras de centros de datos locales y la UE propuso la creación de una nube europea, Gaia-X. Pero las normas de comercio digital europeas contra

la localización de datos impide a los estados exigir el uso de instalaciones de computación o elementos de red en el territorio del Estado parte para almacenamiento o procesamiento. Si la UE no puede hacer que se utilice infraestructura de datos basada en Europa, los operadores de nube como Amazon, Google y Microsoft buscarán cubrir sus necesidades de almacenaje de datos y procesamiento en paraísos de datos menos costosos que Europa.

9. LAS NORMAS DIGITALES REDUCIRÁN LA CAPACIDAD DE LOS ORGANISMOS EUROPEOS DE GARANTIZAR LA ESTABILIDAD FINANCIERA, LA INTEROPERABILIDAD DIGITAL Y LA CIBERSEGURIDAD COMO POR EJEMPLO DEL "INTERNET DE LAS COSAS"

Preservar un espacio político para la regulación es esencial para garantizar que la digitalización produce beneficios numerosos y garantizar los derechos fundamentales europeos en la esfera digital. Las normas de comercio digital son amplias y abarcan mucho. La regulación del interés público encontraría problemas y solo quedarían las limitadas excepciones como posibilidad. Resulta crucial asegurarse la posibilidad futura de regular de acuerdo con el panorama político y económico cambiante.

Por ejemplo, las normas de comercio digital podrían afectar a la regulación financiera y la ciberseguridad. Las decisiones en el sector financiero cada vez están más determinadas por algoritmos que deben estar sujetos a una supervisión regulatoria y un escrutinio público. Las decisiones acerca de quién obtiene un préstamo para una casa o quién consigue un seguro en función del riesgo crediticio cada vez se toman más mediante datos y algoritmos. Además, la automatización creciente de los mercados bursátiles implican enormes riesgos en cuanto a estabilidad financiera. Pese a ciertas excepciones para medidas prudenciales, las disposiciones comerciales impiden a los gobiernos exigir la divulgación del código fuente para cerciorarse de la seguridad del sector financiero y excluirían el nivel de supervisión regulatoria suficiente para garantizar la seguridad financiera.

El mercado del "internet de las cosas", los dispositivos conectados digitalmente, supone una preocupación cada vez mayor para los especialistas en ciberseguridad. Los gobiernos europeos aumentan constantemente la legislación de ciberseguridad para estos dispositivos para proteger los datos sensibles (incluidos los financieros) de los consumidores y su seguridad. La regulación de

ciberseguridad requerirá de normas como la doble autenticación y la divulgación de código fuente para evaluar los algoritmos de alto riesgo y las medidas de ciberseguridad. Pero las disposiciones de las leyes de comercio digital promovidas por la UE impedirían a los estados exigir una divulgación suficiente de este código fuente. Las excepciones, como las incluidas en el ALC UE-NZ, siguen quedándose cortas ante la enorme urgencia de la necesidad de una mayor vigilancia pública.

10. EL DESEQUILIBRIO DE PODER ENTRE LAS GRANDES TECNOLÓGICAS Y LOS TRABAJADORES SE EXACERBARÍA TODAVÍA MÁS EN CONTRA DE LOS TRABAJADORES SI ESTAS CONSIGUIERAN ESCRIBIR A SU MANERA LAS NORMAS QUE GOBIERNAN LA DIGITALIZACIÓN

Las propuestas de comercio digital en los acuerdos comerciales son el esfuerzo de las grandes tecnológicas para consolidar todavía más la distribución ascendente de los ingresos de los trabajadores hacia el capital. En los debates acerca del futuro del trabajo, el énfasis en la capacitación laboral y el crecimiento tecnológico basado en competencias puede resultar útil, pero no debería constituir una distracción. El aspecto más importante a la hora de determinar quién se beneficiará del uso expandido de la tecnología será el entorno legislativo en el que se use la tecnología. Si en los lugares de trabajo digitalizados no se garantizan los derechos fundamentales, la libertad y la autonomía de los trabajadores, y en vez de ello se permite que estos

datos sean “posesión” de las corporaciones que los compilan, esto descompensará de manera permanente el equilibrio de poder para favorecer todavía más a las corporaciones. Se debate ahora mismo si los trabajadores no deberían tener derechos económicos sobre los datos que ayudan a producir. Si en el acuerdo comercial se bloquean los compromisos relacionados con los datos, resultará imposible algo así, y ello llevaría a una supresión permanente de capacidad de negociación colectiva de los trabajadores en la era digital.

Los gigantes tecnológicos ejercen una enorme presión política en Europa, y parece que sus actividades de lobby han resultado en una agenda de comercio desreguladora que beneficia principalmente a Silicon Valley.

Nos equivocamos al pensar que un mayor volumen de comercio digital implica que deben existir normas para regular este comercio. Los acuerdos de comercio limitan de manera inherente el derecho de los estados a regular el comportamiento económico. Y sin embargo, los gobiernos deberían tener el espacio necesario para hacer avanzar la regulación para garantizar los derechos humanos y fundamentales en la economía digital; promover el uso de los datos y la digitalización en pro del bien común, y promover la industrialización digital. La UE debe garantizar que sus acuerdos comerciales digitales apoyen una regulación más estricta de las grandes tecnológicas para proteger a los trabajadores, consumidores, PYME, minorías, sostenibilidad y derechos fundamentales en el ámbito digital.



The Left in the European Parliament

Rue Wiertz 43 B-1047 Brussels

www.left.eu