Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Licenciatura en Comunicación

La neutralidad de la red y la percepción de los actores interesados en Argentina

Autor: Estanislao Mariscotti

Legajo: 20.139

Mentor: Carolina Aguerre

Victoria, 7 de octubre de 2018

RESUMEN

El presente trabajo analiza la problemática sobre la neutralidad de la red y la situación actual en Argentina por lo que resulta clave identificar las nociones y opiniones sobre la aplicación e implementación de la neutralidad de la red en Argentina de los principales jugadores del ecosistema digital.

La literatura plantea un debate polarizado con los proveedores de internet por un lado y los proveedores de contenido, activistas, académicos por el otro y en el medio de ambas posturas un Estado conciliador. Pero en la realidad se detectan diferentes situaciones y prácticas que podrían estar vulnerando el respeto de dichos principios.

Para intentar responder dicha interrogante este artículo analiza las percepciones sobre la aplicación de la neutralidad de la red en Argentina de los diferentes actores interesados así como las principales prácticas de los proveedores de internet vinculadas con este principio. Para ello se realiza de un trabajo de recolección de información de naturaleza cualitativa y descriptiva, a partir de entrevistas estructuradas a diferentes actores representantes del ecositema digitial actual en Argentina y de la participación del autor de este trabajo en la Reunión Preparatoria para el Foro de Gobernanza de Internet donde diferentes exponentes clave trataron las preocupaciones sobre la neutralidad de la red y el futuro del Internet.

Universidad de SanAndrés

ÍNDICE

Introducción: Internet y neutralidad de la red en Argentina *3*

Justificación de la investigación **5**

Marco Teórico: Internet y sus principios arquitectónicos *8*

Gobernanza de Internet **10**

Apertura de Red **12**

Neutralidad de la red **14**

Argumentos a favor y en contra de la neutralidad de la red **19**

Estado de la cuestión *25*

Contexto: Neutralidad de la red en Argentina *35*

Grupos de interés en el caso argentino 38

Prácticas comunes en Argentina para eludir los principios de la neutralidad de la red. 39

WhatsApp Gratis! 39

Personal/Cablevisión Flow - “Nos Unimos” 40

Metodología *40*

Resultados: Entrevistas a los actores interesados y el LACIGF 11 ..... *43*

Bibliografía *57*

Universidad de San Andrés

Introducción: Internet y neutralidad de la red en Argentina

La llegada de Trump al poder en EE. UU. implicó un cambio abrupto en el ecosistema de Internet. Las idas y vueltas sobre las políticas de la neutralidad de la red en EE. UU. parecían haber alcanzado un equilibrio cuando en el año 2015 un estatuto, la *Open Internet Order* introducida por la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), establecía políticas fuertes en contra de las prácticas de discriminación negativa por parte de las operadoras de internet (sin en cambio hacer tanto hincapié en la discriminación positiva). Pero la llegada del nuevo presidente terminó derogando la normativa vigente con la sanción del *Restore Internet Freedom Order*. Hay que destacar que no se hizo un reemplazo por una norma que fuera más permisiva, sino que se renunció a toda injerencia de la FCC sobre el tratamiento del contenido por parte de las operadoras. La suerte de esta regulación en EE. UU. aún no está definida.

Internet es un sistema de redes informáticas interconectadas mediante la familia de protocolos TCP/IP, lo cual garantiza que las redes heterogéneas que la componen formen una red única sin fronteras. Internet tiene el potencial de ser el espacio más completo y ampliamente regulado que jamás se haya conocido en toda la historia de la humanidad (Lessig, 1999). Ya desde sus orígenes, con fines militares internet fue diseñada de modo que los datos que circulaban por ella partían fragmentados para ser enviados de un puerto a otro siendo reconstruidos en su destino, por lo tanto, los mismos no eran discriminados ni se establecían preferencias. Debido a este principio arquitectónico, entre otros, fue que internet surgió y creció bajo los ideales de una cultura *hacker* como una red "neutral". (Castells, 2001)

Esta particularidad de no discriminación es uno de los elementos fundamentales de la neutralidad de la red . Este concepto y principio entendido como la circulación de contenido, servicios y aplicaciones sin ralentización, degradación o bloqueo alguno con fines comerciales, es uno de los motores para garantizar una internet abierta o como sostienen algunos académicos, una apertura de internet (West, 2016) (Clark, 2007) (Fontanals, 2016). La enorme libertad con la que cuenta internet para que los individuos accedan sin restricciones y puedan ver y compartir contenido hace a esta red de redes única en la actualidad. Ya a fines de los años 90 el consumo de internet y del ciberespacio comenzó no solo a aumentar sino también a modificarse. El surgimiento de la *World Wide Web* (WWW) seguido de los contenidos audiovisuales y los servicios *Over the Top* (OTT) acabaron generando nuevas voces quienes bajo diferentes argumentos comenzaron a sostener que internet no debía mantener su carácter de neutral. Se acabó generando una lucha entre quienes defendían la neutralidad (académicos, activistas y proveedores de contenido) como

impulsora de internet en sus comienzos llevándola a ser lo que es hoy y quienes abogaban por una internet no neutral (proveedores de acceso a internet y fabricantes de hardware) libre de regulaciones.

A nivel local, el caso argentino es uno bastante particular y con cambios recientes apoyados en la Ley Argentina Digital aprobada durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Regulación que tenía como objetivo actualizar la ya antigua Ley de Telecomunicaciones sancionada por la dictadura militar de Lanusse allí por los años 70. La ley sancionada durante el gobierno kirchnerista estableció un marco regulatorio bastante amplio y general en cuanto a los principios sobre neutralidad de la red. El gobierno de Mauricio Macri retomó esta ley y aplicó algunos cambios sin modificar los artículos referentes a neutralidad, pero modificando el ente encargado de asegurar su aplicación.

El presente trabajo analiza la problemática sobre la neutralidad de la red y la situación actual en Argentina por lo cual surge la interrogante sobre cuáles son las nociones y opiniones sobre la aplicación e implementación de la neutralidad de la red en Argentina de los principales jugadores del ecosistema digital. En esta investigación se entiende por jugadores clave a proveedores de internet, proveedores de contenidos, académicos, grupos de interés y organismos estatales argentinos. La literatura plantea un debate polarizado con los grandes proveedores de internet por un lado y los proveedores de contenido, activistas y académicos por el otro. En el medio de ambas posturas un Estado con el deber de establecer un equilibrio entre las diferentes partes con una tendencia a asegurar la neutralidad de la red en todo el mundo mediante diferentes regulaciones nacionales. Pero en la realidad se detectan diferentes situaciones y prácticas que podrían estar vulnerando el respeto de dichos principios. Medidas de gestión de tráfico y *Zero Rating* entre otras generan un debate sobre el concepto de neutralidad y apertura de internet. En tal sentido, resulta relevante poner en relación las diferentes perspectivas para ver coincidencias y diferencias en torno a esta cuestión.

Para intentar responder dicha interrogante el objetivo general de esta investigación es analizar las percepciones sobre la aplicación de la neutralidad de la red en Argentina de actores: proveedores de internet, proveedores de contenidos, académicos, grupos de interés y organismos estatales argentinos, así como las principales prácticas de los proveedores de internet vinculadas con este principio.

En tal sentido se definieron los siguientes objetivos específicos. Primero, se identifican las percepciones de los diferentes actores interesados en torno a las ventajas y desventajas

Universidad de San Andrés

desde su ámbito de acción respecto a la implementación de los principios de la neutralidad de la red.

Entre los diferentes actores interesados el único que puede aplicar prácticas a favor o en contra de la neutralidad de la red son los proveedores de acceso a internet (ISP). Es por eso que en este trabajo se identifican las principales prácticas de los proveedores de internet relacionadas con la implementación de los principios de la neutralidad de la red en Argentina.

Por último, teniendo en cuenta el rol del estado en esta lucha de intereses se analiza las percepciones de los diferentes actores interesados en torno a la aplicación por parte del Estado argentino de regulaciones, normas y principios, para garantizar la aplicación de las pautas de la neutralidad de la red.

Justificación de la investigación

Las políticas de neutralidad de la red se han convertido en el tema central en el campo comunicacional a nivel global. El efecto que puede generar la política impulsada por Trump en el mercado (de la última milla) tanto a nivel competencia (posiciones dominantes) como a nivel innovación es muy grande. Más aún se debe considerar que detrás de los principios de la neutralidad de la red se esconden también derechos fundamentales, especialmente el de la libertad de expresión y de acceso a la información. Internet es hoy el medio de comunicación más eficiente haciéndolo fundamental para el funcionamiento de la democracia.

Universidad de SanAndrés

Lo seguro es que el impacto ya se siente a nivel interno en EE. UU. Los actores perjudicados por la nueva normativa hace tiempo que tomaron mucho peso, cuentan con una larga tradición lobista poniendo ya en marcha una fuerte campaña para que el Congreso de EE. UU. restablezca la neutralidad de la red a través de una ley nacional. Estos son los mismos actores que el 12 de Julio de 2017 impulsaron el “día para salvar la neutralidad de la red”[1] en el que más de 50.000 sitios promovieron acciones para concientizar sobre la NR.

Lo cierto es que falta entender si este giro es definitivo, asentándose primero en EE. UU. para luego expandirse hacia otros países o si solo forma parte de los constantes idas y

[1] Evento llevado a cabo el 12 de Julio de 2017 en el cual varias organizaciones e individuos pidieron por la neutralidad de la red en EE. UU. El evento fue en respuesta a los planes del director de la FCC Ajit Pai para terminar con la regulación que sostenían la neutralidad de la red en el país. Más de 50.000 sitios web y organizaciones sin fines de lucro participaron de esta acción.

vueltas que viene caracterizando a este asunto. Hace falta considerar la cantidad de tráfico que pasa por Estados Unidos y sus empresas de conectividad, no solo teniendo en cuenta las de última milla sino considerando las que manejan conexiones troncales. Tanto los proveedores de Internet como los proveedores de contenido superan las barreras territoriales.

> *"El sector dominante del ecosistema digital puede ser el de las plataformas digitales o el de las infraestructuras de telecomunicaciones. Si las primeras son cada vez más globales, las segundas son, a lo sumo, multinacionales." (Bustos, 2017, pág. 4)*

Esta contienda no es un tema local o específico a un determinado territorio, sino que trasciende las fronteras y se establece como una cuestión global. No es una cuestión de cada territorio, pero afecta a cada territorio. Este impacto puede tener consecuencias externas en el plano técnico, económico y legal. Teniendo en cuenta esto se deben esclarecer las posibilidades técnicas de los operadores locales para evitar o sostener los mecanismos de control de tráfico impuestos por las empresas estadounidenses con las que se interconectan. En lo referido al plano económico hay que considerar los compromisos al exportar contenidos desde Estados Unidos al resto del mundo. ¿El uso de interconexiones de los operadores europeos con los estadounidenses obligará a que dejen entrar con mejores condiciones a los contenidos norteamericanos? Y desde el plano legal la incertidumbre se encuentra en la capacidad que tienen los países que han adoptado normas internas de neutralidad de la red para sostenerlas en vigencia a lo largo del tiempo (Loreti, 2018).

En base al impacto en estos tres planos es que es importante analizar cómo esto puede afectar a la Argentina. Cuando en el 2014 se adoptaron las políticas de neutralidad de la red en la Ley Argentina Digital poco impacto tuvo en la opinión pública. ¿Cómo podría impactar este escenario en países como Argentina, es decir, países con regímenes democráticos y economías en desarrollo? (Bustos, 2017). Pero más allá de la situación actual en EE. UU no se puede ignorar la situación latinoamericana donde el camino parece ser uno pro-neutralidad de la red.

El 26 de agosto de 2010 Chile se convirtió en el primer país del mundo en promulgar una normativa sobre neutralidad de la red. La ley 20.453 consagra este principio para todos los usuarios de Internet estableciendo el derecho de los usuarios a acceder a todo tipo de contenidos y aplicaciones legales sin discriminación por parte de los proveedores de internet. La ley hace un énfasis muy importante en la transparencia al obligar a los proveedores de internet a publicar en sus sitios web toda la información relacionada a los planes de internet ofrecidos. A su vez prohíbe ciertas prácticas como la discriminación de contenidos, servicios

o aplicaciones basadas en la fuente de origen, y en virtud de las distintas configuraciones de conexión a internet que tengan los usuarios por contrato.

Por su parte Brasil encuentra a la neutralidad de la red explícitamente protegida por la Ley 12.965 (vigente desde el año 2014) conocida como Marco Civil de Internet (MCI). La misma consiste en una ley federal que establece los principios y reglas fundamentales que regulan el uso de internet en Brasil. Lo que le permitió a Brasil asumir el liderazgo a nivel regional fue la manera en que abordó la gobernanza de internet desde el punto de vista interno para después plasmarlo a nivel internacional. El MCI acaba siendo el resultado de un modelo multi-actor de la gobernanza de internet por el proceso de consulta en línea que llevó a su creación, en el que el parlamento y miembros académicos y de la sociedad civil elaboraron este mecanismo de consulta público. Como consecuencia de las revelaciones de inteligencia por parte del ex miembro de la NSA, Edward Snowden, fue que Dilma Rousseff pidió por fuertes garantías de los derechos fundamentales tanto a nivel nacional como internacional. Por lo tanto, el MCI acabó siendo la suma de una democracia participativa y la voluntad política de proteger los derechos humanos mediante la garantía de la neutralidad de la red. Pilares fundamentales de la gobernanza de internet. Esto también se vio reflejado cuando entre 2014 y 2016 el Ministro de Justicia de Brasil organizó una consulta destinada a elaborar una normativa con respecto al *Zero Rating* mediante un proceso participativo. Las partes interesadas brindaron respuestas polarizadas y se terminó elaborando el decreto 8.771/2016 el cual proporcionaba una guía con respecto a la ilegalidad del *Zero Rating* dentro del sistema jurídico brasileño (Belli, 2017).

Universidad de SanAndrés

Marco Teórico: Internet y sus principios arquitectónicos

Internet nace de la encrucijada entre la ciencia, la investigación militar y la cultura libertaria (Castells, 2001). La red de redes tuvo sus orígenes en *ARPANET*, una red de ordenadores establecida por la *Advanced Research Projects Agency (ARPA)* en septiembre de 1969, la cual formaba parte del Departamento de Defensa de Estados Unidos. La fundación de *ARPANET* se justificó como un medio de compartir el tiempo de computación online de los ordenadores entre varios centros de informática y grupos de investigación de la agencia. Para lograr esto se basó en una revolucionaria tecnología de transmisión de telecomunicaciones, la conmutación de paquetes (*packet switching*)[2], desarrollada por Paul Baran. Esta tecnología tenía un fin militar ya que construir una red flexible y descentralizada respondía a la necesidad de desarrollar un sistema de comunicaciones militares capaz de sobrevivir a un ataque nuclear. Pero por más de haber surgido con un fin militar, las aplicaciones militares fueron secundarias en su proyecto tecnológico y por lo contrario se centró en el desarrollo de la ciencia informática en Estados Unidos.

La tecnología de *packet switching* acabó sentando las bases de la arquitectura de internet al establecer un esquema de comunicaciones basado en los tres principios sobre los cuales sigue operando internet actualmente: una estructura reticular, un poder de computación distribuido entre los diversos nodos y una redundancia de funciones en la red, para minimizar el riesgo de desconexión (Castells, 2001).

Aunque no hay un código o constitución oficial que establezca reglas para la arquitectura de internet se puede encontrar un primer indicador en el IAB (*Internet Architecture Board*) *Network Working Group* llamado "*Architectural Principles of the Internet*" (Carpenter, 1958) , el cual sostiene que hay ciertas creencias compartidas acerca del diseño de la arquitectura de internet. Quizás el principal aporte de este documento es que establece que el objetivo es la conectividad, la herramienta es protocolo de internet (IP) y la inteligencia es "*end to end*" en vez de estar oculta en la red.

A lo largo de la literatura académica se encuentra que diferentes autores expresan estas ideas de diferentes maneras. Ian Brown (2009) sostiene que hay 4 principios fundamentales de la arquitectura de internet que se pueden extraer de estos análisis:

[2] Consiste en dividir toda la información en paquetes, los cuales eran transmitidos independientemente por la red para luego unirse nuevamente en su punto de destino.

1. Apertura: un término usado para para describir la arquitectura de internet y su proceso de diseño. Denota la ausencia de nodos y puntos de control centralizados lo cual facilita el ingreso de nuevos usuarios que a su vez encuentren nuevos usos para la misma. Como se verá más adelante el foco de este término ha pasado de estándares técnicos a las implicancias sociales de su diseño arquitectónico.

2. Interoperabilidad: este principio requiere que nuevos dispositivos sean capaces de conectarse de manera simple a la red y que puedan comunicarse sin problemas con los dispositivos ya existentes. Se puede definir como la capacidad de transferir y reproducir datos útiles y otra información a través de sistemas, aplicaciones o componentes. Estándares claros y transparentes para la conectividad les permiten a actores independientes agregar nodos a la columna vertebral de la red sin un control centralizado que se lo impida.

3. Redundancia: se refiere a la idea de que una función de red puede ser llevada a cabo por más de un solo elemento. Esto se ve reflejado de manera clara en el modelo de packet switching creado por Baran en el cual el mensaje de desarticula para luego volver compilarse en el punto de destino. La redundancia no implica el uso más eficiente de los recursos de una red, pero sí la hace más confiable ya que por ejemplo puede operar como un seguro contra la censura en el nivel de contenidos.

4. De extremo a extremo (*End-to-end*): finalmente se encuentra el principio más famoso de la neutralidad de la red. Establece que el objetivo de la red es transmitir datagramas de la manera más eficiente y flexible posible. Todo lo demás debe hacerse en los extremos. En este asunto Internet difiere de lo que son otras redes como la de telefonía, donde los teléfonos permanecen relativamente incompetentes mientras las funciones más importantes son realizadas por la red.

Vale mencionar que para que conseguir que Internet sea una “red de redes” era necesaria la creación de un lenguaje común entre todas las redes. En el centro de la infraestructura de internet se encuentran los protocolos TCP/IP, lenguaje al cual se ajusta la información para posibilitar la interoperabilidad. Estos protocolos fueron diseñados para ser agnósticos a la red subyacente posicionando todo lo relativo al procesamiento de data en los extremos acorde al principio arquitectónico de *end to end*.

Desde un punto de vista técnico TCP/IP direcciona los paquetes de información de manera anónima y sin discriminar con una lógica de *first come, first served* y de *best effort*

Universidad de San Andrés

basis. Si un usuario quiere ver un video en YouTube, hacer una llamada por Skype o bajar una actualización para el FIFA va a tener que esperar en cola. DeNardis (2014) menciona que hay aplicaciones que necesitan cierto grado de *quality of service* (QoS). Esto es, que la información sea transmitida de manera oportuna a destino sin verse degradada y sin perder información en el camino. Tales son los casos de *streaming* de video y de llamadas de voz que necesitan que no haya latencia [3]. Se puede ver entonces que *Best Effort* y *QoS* son dos maneras diferentes y opuestas de direccionar paquetes de información. *QoS* involucra discriminar paquetes de información por lo cual es un método que genera mucha polémica como se verá más adelante.

Gobernanza de Internet

La forma en que se gobierna internet ha sido siempre un tema muy debatido. Es cierto que internet evolucionó de proyectos financiados por el gobierno, pero estos proyectos fueron liderados por personas que trabajaban en universidades y organizaciones del sector privado. Es por esto por lo que desde el inició la gestión de internet tuvo una lógica de abajo hacia arriba. Como ya se vio la naturaleza descentralizada de internet significa que no hay autoridad única y centralizada a cargo de su control.

La agenda de Túnez fue quizás la que marcó la Gobernanza de Internet desde el punto de vista de un modelo de múltiples partes interesadas. En 2003 y 2005, representantes de los Gobiernos, la comunidad técnica, la sociedad civil y el sector privado se reunieron en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) de las Naciones Unidas donde adoptaron una definición de trabajo para la Gobernanza de Internet. Esta definición consistía en el desarrollo y aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en el desempeño de sus respectivos roles, de principios, normas, reglas, procedimientos de toma de decisiones y programas comunes que dan forma a la evolución y a la utilización de internet. Lo interesante sobre esta definición es que reconoce las funciones y responsabilidades de cada grupo de interés y hace hincapié en la importancia de la colaboración en la búsqueda de soluciones. Este suele llamarse modelo de múltiples partes interesadas (InternetSociety.org, 2016).

Carolina Aguerre (2017) hace dos aportes interesantes sobre este asunto. En primer lugar, sostiene que los mecanismos de Gobernanza se constituyeron sobre la base de *policy*

[3] El delay entre que una persona habla y la otra persona recibe el mensaje

networks definidas como "*patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que se congregan en torno a problemas y/o programas políticos*" (Aguerre, 2017). Con el tiempo estas *policy networks* para el campo de internet se vuelven cada vez más en redes de gobernanza, que, a nivel institucional, emergen como resultados de incentivos específicos y tienden a formalizarse.

En segundo lugar, sostiene que la CMSI amplió el debate sobre la agenda de gobernanza para trascender asuntos técnicos incluyendo temas más complejos. Temas como la neutralidad de la red tienen aspectos económicos, sociales, legales y técnicos, e involucran a actores de múltiples jurisdicciones. Para abordar estas cuestiones de manera eficaz, las partes interesadas deben poseer una amplia gama de habilidades y conocimientos.

Es por esto por lo que la neutralidad de la red es fundamental para la gobernanza de internet. Como la conectividad a internet es un tema que trasciende las fronteras territoriales y políticas entonces la neutralidad de la red es un principio rector sobre la gobernanza de internet desde tres perspectivas diferentes[4] (Mueller, 2007):

1. En primer lugar, la neutralidad de la red puede ser promovida como una normativa global para guiar políticas de internet, tanto sean domésticas o internacionales.

2. En segundo lugar, el concepto de neutralidad debe abarcar también el funcionamiento técnico de internet. La coordinación de nombres y dominios de internet debería ser neutral por naturaleza y no responder a intereses particulares.

3. Por último, el concepto de acceso no discriminado, central para el principio de neutralidad de la red, es fundamental también para el concepto de libre comercio de servicios y productos. En la economía global de la información hay una conexión cercana entre la neutralidad de la red y el acceso no discriminatorio al mercado. Este aspecto de la neutralidad es muy importante ya que aplica a actores estatales como a proveedores de internet.

[4] Mueller considera erróneo ver el principio de neutralidad de la red como un problema de regulación de proveedores de acceso a internet. Es sino un principio que conecta conceptos de acceso universal a internet, libertad de expresión, innovación y libre comercio de productos y servicios digitales.

Apertura de Red

Ahora bien, es necesario detenerse en un concepto que ya se ha mencionado: el de *apertura* El mismo fue abordado desde un punto de vista técnico pero la realidad es que va más allá y se le pueden encontrar varias connotaciones. Por más de que se habla y se escribe al respecto, el concepto de internet abierta no tiene una definición universal aceptada. Incluso suele ser usado sobre la base de que todos están de acuerdo sobre su significado, pero la realidad es que no. Dependiendo el actor puede tener un significado técnico, para otros puede hacer referencia a derechos humanos y otros lo usan como sinónimo de neutralidad de la red. Como resultado el término causa confusión. Pero la realidad es que la apertura de internet depende de otros factores que no son técnicos para definir cuán abierta es una red.

David Clark (2007) hace énfasis en preguntarse a qué nos referimos cuando se caracteriza a internet de abierta y sostiene que se le atribuye un valor positivo al término entendiendo el concepto de abierto como algo bueno y el de cerrado como algo malo. Sin adentrarse en su discurso es importante rescatar como concibe la cuestión de la apertura de internet desde una perspectiva de red abierta y red cerrada. Ejemplifica una red cerrada diciendo que hoy el sistema de televisión por cable es cerrado al ser el espectro limitado. Las opciones de contenido que se le ofrecen al usuario son limitadas y predefinidas por el operador de cable. El operador elige el contenido, lo compra al por mayor y lo revende definiendo un mark up. Por el contrario, en internet (al ser una red de carácter abierto) no es posible encontrar un modelo de negocios equivalente. Ya sea que el contenido sea música, vídeo o escrito este tiene cantidad infinita de productores de contenido y en este caso el proveedor de acceso no tiene otro rol que trasladar la información por su infraestructura abierta. En esta red el contenido es transportado de manera gratuita y el mismo es gratuito o proporcionado por terceros.

Jeremy West (2016) sostiene que hablar sobre internet abierta (*open internet***)** da a entender que la apertura de internet (*internet openness*) es binaria. Es decir, que solo puede ser completamente abierta o completamente cerrada. Y la realidad es que la mirada binaria no representa como internet funciona ya que la red nunca ha estado ni completamente cerrada ni abierta. Una apertura total establecería el fin de ciertos factores que son críticos por razones sociales y económicas, como tener que pagar por hardware y acceso a internet. Por el otro lado una red completamente cerrada transformaría a internet en una serie de nodos aislados por lo cual dejaría de ser considera una red como tal. Es por esta razón que es mejor estudiar la apertura de internet con una perspectiva de espacio multidimensional

que con una binaria. Es por esto por lo que West rechaza el término de *open internet* y acuña el de *internet openness*:

Apertura técnica *(Technical openness)*: un factor principal aquí es el principio de *end-to-end* como se ha mencionado previamente. El mismo establece que el rol principal de la red es transportar paquetes de datos desde la fuente hasta el destino sin interferir. Otro factor en cuanto a la apertura vista desde un panorama técnico es la interoperabilidad entendiéndose como la habilidad de usar cualquier capa de internet sin restricciones técnicas y/o arbitrarias. Cuanta más libertad tiene un usuario para usar un dispositivo, aplicación o servicio más abierta es la red.

Apertura económica (*Economic openness)*: corresponde a la posibilidad de los usuarios, negocios y organizaciones de poder conectarse, y usar internet para aumentar sus oportunidades económicas y capitalizarlas. Tener acceso económico quiere decir que el requisito de infraestructura para conectarse a internet está disponible a precios competitivos de mercado. Cuanto mejor sean los mercados con respecto al servicio de internet, computadoras, teléfonos celulares y otros dispositivos para conectarse a la red entonces más abierta e inclusiva va a ser la economía digital. La apertura de internet desde una perspectiva económica también hace referencia a la posibilidad de consumir y brindar servicios mediante internet en una base transfronteriza. Cuantas menos barreras injustificadas, que impidan el acceso para generar y vender contenido, aplicaciones y servicios independientemente de adónde van o de donde vienen, lo más económicamente abierta que se va a considerar esa red.

Apertura social *(Social openness)*: determina la habilidad de los individuos de usar internet para ampliar sus oportunidades no monetarias. Desde conocer nueva gente e intercambiar conocimiento e ideas con ellas, mantenerse en contacto con familias y amigos, informarse sobre diferentes temas de interés como leyes o representantes de gobierno y también involucrarse más en su comunidad. Como se ha mencionado previamente la protección, promoción y disfrute de todo derecho humano está conectado al carácter social de internet. Se puede pensar en cómo los derechos humanos tienen en consideración la apertura social de internet si nos detenemos a considerar la libertad de no ser discriminado el cual es muy relevante en el contexto de acceso. Si a los usuarios se les niega el acceso a contenido legal y servicios online sobre la base de su raza, color, sexo, idioma, ideología política, etc. entonces hay un efecto negativo entonces la red tenderá a ser más cerrada desde un punto de vista social.

Universidad de San Andrés

Neutralidad de la red

El debate sobre la neutralidad de la red es quizás el más importante de todos los debates que involucran a internet y su regulación. Para adentrarse de lleno en este principio primero se van a explicar las posiciones encontradas desde el origen del debate de este tema para tratar de definir el cómo, el cuándo, el dónde y el porqué de este debate.

El debate comienza a hacerse visible por primera vez en febrero de 2005 en EE. UU cuando la FCC[5] inició una investigación contra la compañía Madison River Communications, proveedora de servicios de internet. El organismo le envió una carta a la empresa, por acusaciones recibidas acerca de que estaba bloqueando los puertos utilizados para las aplicaciones de protocolo de voz sobre IP. Popularmente conocidas como VoIP, afectando la capacidad de los usuarios para utilizar dichos servicios a través de uno o más servidores. La situación acabó con un acuerdo con Madison River en el cual el proveedor dejaría de realizar dicha práctica de bloqueo y pagaría una multa de $15.000 al tesoro de los EE. UU. Luego de este hecho la FCC lanzó una declaración sobre Internet adoptando una serie de principios para asegurar que las redes de banda ancha sean accesibles y abiertas para todos los consumidores conocida como las cuatro libertades de internet:

a) el derecho de los consumidores para acceder a cualquier tipo de contenido legal que elijan;

b) la libertad para ejecutar las aplicaciones y utilizar los servicios que deseen;

c) la libertad para conectar cualquier dispositivo legal que no dañe la red

d) la libre competencia entre proveedores de redes, proveedores de aplicaciones y servicios, y proveedores de contenido.

El segundo caso que marcó un antes y un después en los debates en torno a la neutralidad de la red fue el de Comcast Corporation en 2007. El segundo proveedor más grande de internet en EE. UU estaba bloqueando ciertos protocolos específicos de internet. Una investigación llevada adelante por la FCC demostró que Comcast bloqueaba las

[5] La FCC surge luego de la promulgación de la Ley de Comunicaciones de 1934 como el organismo encargado de regular las comunicaciones nacionales e internacionales que se producían a través de la radio, la televisión, telefonía celular, satélites y cables.

descargas P2P (peer to peer[6]) de los usuarios. El proveedor de internet aseguró que hacía un estrangulamiento de tráfico P2P para gestionar el tráfico de la red y evitar la congestión. La FCC acabó concluyendo que Comcast había incurrido en prácticas discriminatorias y arbitrarias, que interferían con el principio de una internet abierta, y que no constituían una administración razonable del tráfico. Además, el organismo le demandó al proveedor de acceso que en un periodo de 30 días presentara los detalles de la práctica en la que había incurrido, incluyendo un plan de como terminar con ella y que explicará las prácticas de gestión de red que utilizaría en su lugar. Comcast apeló a la corte quién resolvió que la FCC no justificó su autoridad de manera suficiente para regular las prácticas de gestión de red de Comcast.

Ese mismo año el grupo proaborto Naral aplicó a un servicio de mensajería instantánea del proveedor de internet Verizon para poder llegar de manera fácil a todos sus suscriptores mediante notificaciones. El proveedor de internet inicialmente rechazó esto sosteniendo que la compañía estaba en derecho de bloquear mensajes de texto controversiales. Luego de una tapa del New York Times y más de 20.000 emails a Verizon por parte de partidarios de Naral la compañía dio marcha atrás y un vocero de la empresa comunicó que la decisión inicial no había sido acertada. Este caso dejó en descubierto que por más que la acción de Verizon iba en contra de la libertad de expresión, no quedaba clara la ilegalidad de la acción. Genera la necesidad de un debate más profundo sobre el accionar de las proveedoras de acceso a internet en contra del carácter abierto de la red. (DeNardis, 2014)

Estos fueron algunos de los casos iniciales que marcaron el inicio del debate sobre la neutralidad de la red. Lo fundamental de los mismos es que nos ayudan a entender en primer lugar cómo y en qué circunstancias comienza a surgir la demanda para que los estados garanticen la neutralidad de la red. Es importante entender por qué es que el debate ha adquirido tanta relevancia ahora cuando los orígenes de internet se remontan a 1969. Se pueden encontrar diferentes factores:

- El incremento del tráfico audiovisual y servicios OTT: se vienen dando cambios en el uso de internet con la consolidación de los consumos audiovisuales y de un grupo de prestadores de servicios *over the top*, que han alcanzado escala global y hacen un uso muy intensivo de la red. En los últimos cinco años se produjo una transformación

[6] Protocolo que permite a los usuarios intercambiar de manera directa archivos muy grandes y pesados que requieren mucho ancho de banda. Estos protocolos son sinónimo de descarga ilegal de música y películas, pero son también usados para compartir archivos legales de mucho peso.

notoria en los modos en los que se consumen los productos audiovisuales apoyada en la difusión masiva de la internet de banda ancha. La multiplicación del consumo audiovisual online resultó en un aumento exponencial del tráfico de datos. Por otro lado, se fueron consolidando ciertos prestadores de servicios OTT como Netflix, Amazon, Google, Facebook, etc. logrando una posición dominante a nivel global haciendo un uso intensivo de las redes acaparando una parte importante del ancho de banda disponible. Estudios demuestran[7] que para el 2021 el consumo de videos en internet va a haber aumentado un 31% (Fontanals, 2014). Esto está generando reclamos por parte de las operadoras de internet sosteniendo que las OTT promueven un aumento monstruoso del consumo de datos, pero sin aportar en costos de infraestructura.

- La evolución tecnológica: se ha popularizado el uso del DPI (*Deep Packet Inspection*) que permite a las proveedoras de acceso a internet rastrear y analizar el contenido que circula en los diferentes paquetes para determinar si el mismo debe ser bloqueado o ralentizado en pos de sus propios intereses.

- Procesos de integración vertical: son la posibilidad de los proveedores de internet de comercializar aplicaciones o servicios empaquetados, que pueden generar eventuales riesgos para la libre competencia en el mercado. El proveedor podría priorizar su propio contenido en detrimento de otros. Tal fue el caso de Comcast en 2007 cuando empezó a estrangular ciertas aplicaciones de contenido que competían con otras que pertenecían a la compañía y utilizaban VoD (DeNardis, 2014)

Los casos anteriores también ayudan a entender la puja de intereses y a dar una mayor comprensión del debate. De acuerdo a los casos citados se puede sostener que hay diferentes actores detrás del debate sobre neutralidad de la red.

En primer lugar, están los Proveedores de Internet (ISP): por un lado, cuando se habla de los ISP es importante establecer una taxonomía para entender cuáles son los distintos tipos de proveedores y también para entender cómo son las interconexiones en la red:

a. Tier 1: son las redes de los grandes operadores globales (AT&T, LEVEL3) que tienen tendidos de fibra óptica por al menos dos continentes. Desde una red

[7] Cisco estudio internet Growth al 2021: https://www.cisco.com/c/dam/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/complete-white-paper-c11-481360.pdf

Tier 1 se puede acceder a cualquier punto de Internet gracias a que es una condición necesaria que todas las redes Tier 1 tienen que estar conectadas entre sí. Se puede decir que las redes Tier 1 forman el actual *backbone* o columna vertebral de Internet.

b. Tier 2: son ISP´s más regionales que no pueden alcanzar todos los puntos de Internet y que necesitan conectarse a una red Tier 1 para ello. Su principal función es ofrecer servicios de conectividad a los operadores Tier 3.

c. Tier 3: Pertenecen a los operadores que dan servicio de conexión a internet a los usuarios residenciales y a muchas empresas.

En segundo lugar, se encuentran los proveedores de contenido (CP). Cuando se habla de generadores de contenido y aplicaciones de internet vale la pena aclarar que estos actores que generan contenido a través de internet sin la implicación de los operadores de internet en el control o distribución. Para consumir este contenido hacen falta dos requisitos: disponer de un dispositivo compatible y de una conexión a internet.

En tercer lugar, aparece la sociedad civil. La misma hace referencia a la diversidad de personas que con categoría de ciudadanos y generalmente de manera colectiva, actúan para tomar decisiones en el ámbito público que consideran a todo individuo que se halla fuera de las estructuras gubernamentales. Involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información alcanzando objetivos comunes. Desde el punto de vista tecnológico el debate sobre la neutralidad de la red abarca una porción muy pequeña de la infraestructura de internet. Lo que muchos autores llaman el acceso a internet de la última milla. Este hace referencia a la manera en que el usuario final accede de manera directa a internet mediante un operador de red. Según sostienen algunos autores la neutralidad de la red se centra en cómo los ciudadanos acceden a internet más que en cómo las grandes empresas lo hacen (DeNardis, 2014). Teniendo en cuenta esta definición dentro de la sociedad civil se consideran a los académicos, usuarios de internet, especialistas en el asunto, organizaciones no gubernamentales y activistas.

Por último, naturalmente un actor fundamental en todo esto son los diferentes gobiernos que mediante sus representantes se encargan de regular el espacio de internet y encontrar posiciones de equilibrio entre los diferentes actores a los que involucra la neutralidad de la red.

Universidad de San Andrés

Una vez definidos los actores y su composición se puede ingresar de lleno en el concepto de neutralidad de la red. Como se comentó antes las discusiones sobre la neutralidad de la red comenzaron en EE. UU, en torno a cuál debía ser la función del gobierno americano hacia aquellos ISP que quisieran ofrecer diferentes niveles de servicio a diferentes precios. Resultó ser un debate extremadamente complejo, ya que combinaba argumentos técnicos, económicos, legales e incluso ideológicos. Se puede decir que los casos notorios en EE. UU y el debate generados llevaron en el año 2003 al profesor de la escuela de derecho de Columbia Tim Wu (2003) a introducir el término por primera vez. Si bien el autor no brinda una definición precisa del término, señala una serie de elementos que la componen, tales como la promoción de la innovación en manos de los usuarios y su regulación como una norma de no discriminación. Wu identificaba cuatro amenazas para la neutralidad de la red:

1. Estrangulamiento y/o bloqueo del flujo de información

2. Tendencia al monopolio de proveedores de internet (ISP´s) en favor de contenidos y aplicaciones propias.

3. Priorización de determinados servicios, proveedores, aplicaciones y contenidos según acuerdos comerciales beneficiando a las empresas grandes en perjuicio de los startups.

4. Falta de transparencia de las acciones de los proveedores de internet.

El término no tiene una definición unívoca, aunque se fue asentando un consenso en una definición mínima pero general que entiende a la neutralidad como la prohibición de introducir distorsiones en el tráfico de información en internet, rechazando toda discriminación de contenidos o servicios particulares. La idea rectora es que todo el tráfico de datos debe ser tratado en condiciones de igualdad, con el propósito de garantizar a los usuarios igual libertad de elección respecto a los contenidos que quieran consumir, transmitir o crear. (Fontanals, La neutralidad de la red, la apertura de internet., 2016).

Muchos especialistas en el asunto ponen énfasis en que la discusión de fondo apunta a una puja por la distribución de ingresos en la prestación de servicios online y sobre quién asume los costos de las inversiones en infraestructura de red necesarias por el incremento exponencial en el tráfico de datos promovido por la convergencia audiovisual. Proveedores de contenido gigantes como Amazon, eBay, Netflix o Google están a favor de los principios de la neutralidad de la red ya que se verían perjudicados si los proveedores de contenido intentarán cobrarles un costo extra para llegar de una manera adecuada a sus clientes.

Universidad de San Andrés
QUAERERE VERUM

Otros autores sostienen que la problemática sobre la neutralidad de la red se puede dividir en dos (Gendler, 2015). Por un lado, la problemática económica que tiene a los proveedores de internet como protagonistas ya que son ellos quienes gestionan los paquetes de datos y flujos de información gestionando el QoS para garantizar que la red no se congestione. Así disponen de la capacidad de permitir u obstaculizar, impedir o aumentar esos flujos de datos de acuerdo a intereses corporativos. Por el otro lado se encuentra la problemática de control por la cual los proveedores de internet al poder identificar los paquetes de datos mediante *deep packet inspection* tienen el poder de acceder a datos de tráfico (superficiales) y datos de contenido (profundos) para su venta, procesamiento o almacenamiento.

Ante esta situación Wu (2003) resume el debate agrupando las diversas posturas en dos. Ambas coinciden en que la innovación es el motor del crecimiento económico, pero difieren de cómo alcanzarla.

Argumentos a favor y en contra de la neutralidad de la red

Por un lado, se encuentra la postura aperturista. Quienes defienden esta postura se apoyan en una infraestructura pública donde el valor de la red no recaiga en los propietarios de las redes sino en la capacidad de innovación de sus usuarios y en las aplicaciones que estos crean (Califano, 2018). Los mismos sostiene que la red debe ser al mismo tiempo neutral sin que se restrinja el acceso y el uso de servicios o aplicaciones a los usuarios. Por último, los aperturistas defienden uno de los principios sobre los que se fundó internet: el de *end-to-end* y que ya se ha mencionado previamente. Los promotores de la regulación señalan diferentes puntos que de no impedirse mediante un marco regulatorio basado en los principios de la neutralidad de la red no solo podrían surgir, sino que ya están empezando a verse y deben ser impedidos:

1. Entorpecimiento (Throttling) y/o censura del tráfico de datos: de no aplicar un marco regulatorio, se argumenta que los proveedores de acceso a internet aplicarían distinciones y priorizaciones de ciertos contenidos y/o servicios que compitan con sus propios productos con fines meramente comerciales. A esto se suma que se está ingresando en la era de la convergencia donde los modelos de integración vertical son cada vez más frecuentes. Así también se les cobraría a los proveedores de contenido para que lleguen de una manera más efectiva y rápida a los usuarios (fast lanes). De esta manera no solo se estaría atentando contra la libertad de los usuarios sino contra el esquema de libre competencia en el mercado (De Simone,

2013). Pensando en un grado de mayor intervención los proveedores de internet podrían directamente bloquear el acceso a ciertos contenido, servicio o aplicaciones que no realicen acuerdos comerciales con ellos. Esto ya se ha visto en EE. UU en el caso donde Netflix tuvo que pagar a Comcast por una conexión priorizada ya que el proveedor argumentaba que el consumo de datos que generaba Netflix ponía en peligro la estabilidad de la red. Bajo esta visión los ISP`s podrían bloquear sitios, aplicaciones o servicios que compitan con sus modelos de negocios. Tal es el caso de la tecnología VoIP.

2. Daño a la competencia y la innovación: otro de los argumentos de los aperturistas es que si los proveedores de acceso a internet acabaran aplicando técnicas de bloqueo, priorización y entorpecimiento de tráfico a cambio de acuerdos entonces los principales beneficiados serían los proveedores de contenido más grandes y populares considerando que serían los jugadores con billeteras más grandes para realizar estos acuerdos exclusivos. Sin leyes que regulen la neutralidad de la red la situación del mercado podría ser inestable afectando las dinámicas de competencia e innovación al hacerlas desfavorables para las empresas que dependan del acceso a internet (Ly, MacDonald, & Toze, 2012). Con respecto a la competencia el miedo está en la posibilidad de los operadores de internet de exigirle una cuota de pago más altas a los proveedores de contenido para poder llegar a los usuarios. Esto afectaría drásticamente a la competencia llevando a un internet donde el contenido sería de pocos y donde los nuevos jugadores se enfrentarían a barreras altas de ingreso imposibilitando el surgimiento de nuevos Google y Facebook en el ecosistema de internet. Quienes auguran esto argumentan que no regular los principios pro-neutralidad podría potenciar la existencia de monopolios y oligopolios de medios de comunicación.

3. La compañía que esté en mejores condiciones de negociar con los proveedores de acceso a internet será la ganadora y no necesariamente la mejor del mercado teniendo en cuenta a otros factores. Las evidencias muestran una tendencia a una mayor concentración en manos de unas pocas corporaciones transnacionales como resultado de la propia dinámica del actual modelo de negocios de internet. La preocupación sobre la concentración en la capa de servicios OTT se justifica, más allá de los aspectos de competencia económica, porque varias de las corporaciones empresariales que tienen un poder de mercado significativo y una posición dominante en Internet son propietarias de plataformas que habilitan el libre flujo de

información y otros contenidos relevantes, tales como redes sociales, motores de búsqueda, aplicaciones de comunicación y plataformas de intercambio de videos.

4. Pero la competencia también se puede ver distorsionada teniendo en cuenta la integración vertical, cada vez más común en la actualidad. Los operadores han dejado de ser meros transportistas para ofrecer servicios propios y al tener el privilegio de ser los dueños de la infraestructura tienen el poder de controlar el tráfico de posibles competidores.

5. Una internet para ricos y una internet para pobres: este argumento sostiene que, sin neutralidad, internet se dividirá en dos, una red rápida, para los que puedan pagarla, y otra lenta, para quienes no puedan o no quieran pagar el sobrecoste. Esto llevaría a una internet más cerrada y distorsionada. Un ejemplo que suele nombrarse es el del Zero Rating. Bajo este esquema el tráfico o consumo de determinados contenidos, servicios o aplicaciones es bonificado del consumo de datos por parte de la operadora. Este consumo no es gratuito ya que alguien asume el costo, ya sea la operadora o el proveedor de contenido. Es así como este tipo de discriminación positiva choca directo con los principios de neutralidad de la red generando efectos de selección arbitraria degradando el carácter abierto de internet. El modelo acaba funcionando como una cárcel donde el operador es quién selecciona los contenidos a los que los usuarios pueden acceder y de los que no se puede salir, quitando el carácter abierto e interoperable.

6. Defensa de los derechos fundamentales: este argumento es citado por parte de los defensores de la neutralidad de la red como el más importante de todos. La ONU y la UNESCO consideran el acceso a internet esencial para el ejercicio de las libertades de expresión e información. (San Juan, 2016) El bloqueo de acceso a internet puede infringir ambas libertades. La neutralidad de la red es vista por quienes defienden su regulación como la manera de evitar discriminaciones en el acceso a internet y a sus contenidos. Eliminarla derivará en un tipo de censura de carácter privado donde los proveedores de acceso a la red se convertirán en vigilantes de facto de la red. Como ya se mencionó en otra sección del presente trabajo en el capitalismo informacional/cognitivo el principal insumo es la información/conocimiento (Gendler, 2017). Esto conlleva a la peligrosidad de la violación de la privacidad de los usuarios por parte de las corporaciones. Por eso, es por lo que sin leyes que regulen la neutralidad de la red existe el riesgo de que los proveedores de internet vendan información sobre los usuarios para ser utilizado en el diseño de servicios y aplicaciones vulnerando la privacidad. El deep packet

Universidad de San Andrés

inspection puede significar tener a los proveedores de acceso revisando los correos, mensajes, audios y videos de los usuarios.

Del otro lado se encuentra la postura desreguladora partidaria de autorregularse la cual tiene su foco en los propietarios de las redes y en los servicios que éstos pueden ofrecer en una red de telecomunicaciones convergente. Los dueños de las redes hacen hincapié en el principio de la eficiencia de la propiedad que sostiene, por lo general, que cualquier recurso alcanzará su mejor utilización cuando tenga unos dueños claros y sus derechos de propiedad sobre el recurso estén perfectamente definidos. Cuando los desregulacionistas piensan en accesos abiertos, y en propiedades o usos compartidos, rápidamente asocian estos conceptos al de la tragedia de los *commons*: sólo si los propietarios pueden condicionar y restringir el uso de su propiedad es de esperar que la mantengan y la mejoren para que pueda seguir cumpliendo su función. Esta postura también suele usar el argumento del incentivo el cual sostiene que las redes de comunicaciones exigen grandes inversiones y sólo se van a acometer estas inversiones si las operadoras tienen expectativas razonables de obtener un retorno adecuado. Y por último hacen referencia, el propio principio de desregulación. Para los desregulacionistas, cualquier intervención gubernamental que vaya más allá de la asignación y la protección de los derechos de propiedad es sospechosa en sí misma, independientemente de su contenido. Así, bajo este argumento, Internet se ha convertido en lo que es hoy no por los factores que señalan los aperturistas sino por el hecho de que los gobiernos se mantuvieron al margen y no han intervenido con regulaciones en su desarrollo.

A continuación, se señalan los argumentos de quienes consideran innecesario regular la neutralidad de la red.

1. La red de por si no es neutral: quienes se encuentran en contra de regular la neutralidad de la red sostienen que internet nunca ha sido neutral. Sostienen que el termino “neutral” es en sí problemático. El mismo implica el estado del ser en el cual una entidad o artefacto no toma lados o posición. Establece un grado de inacción. La neutralidad ya es un juicio de valor por si misma (DeNardis, 2014). La neutralidad se presenta como una metáfora errónea e impropia del diseño arquitectónico inicial que aún sustenta internet (Vercelli, 2015). En los orígenes de internet el packet switching estuvo acompañado del protocolo de mejor esfuerzo (*Best Effort Basis*) como ya se ha mencionado previamente en este trabajo. Este protocolo establece que la red debe encontrar el mejor camino posible para que la información llegue del punto “A” a un punto “B”. Este sistema no garantizaba que la información encuentre el destino, sino que se disponía a hacer el mejor esfuerzo posible para que la información llegue en un tiempo óptimo sin que la información

se pierda. Sin embargo, en la década del 70, ARPANET implementa el protocolo de QoS creado para dar prioridad a cierto tipo de paquetes sobre otros con el fin de evitar la congestión de las redes. De esta manera el protocolo de mejor esfuerzo sobre el que se basa gran parte del argumento técnico en cuanto a la neutralidad de la red deja de ser central en la transmisión de flujo de datos. El protocolo de QoS comenzó a predominar a partir de la década de los 80 y es en sí un protocolo que en su modus operandi sí discrimina los paquetes de datos. Es por eso por lo que los desregulacionistas sostienen que en la practica la red no es neutral desde un punto de vista técnico y que a lo sumo la neutralidad de la red es una metáfora que genera prácticas y efectos de sentido buscando resaltar el carácter democratizante (Gendler, 2015).

2. Sin perder el foco en esta cuestión los desregulacionistas sostienen que los proveedores de contenido son muy diferentes en tamaño y capacidad económica a nivel mundial. Ante esto es normal que los más grandes contraten servicios de redes de entrega de contenidos (CDN) distribuidos en diversos lugares del mundo de modo de que los usuarios no demoren en acceder a sus contenidos. Esta práctica ya es una realidad y es muy común para Facebook y Netflix y donde Google ya ha montado el servicio propio mediante cables submarinos prestando el servicio a terceros. Esta modalidad es imposible de afrontar para los proveedores de contenido más pequeños.

3. Los proveedores de contenido usan la infraestructura de red de manera gratuita: como ya se ha mencionado anteriormente la veloz transformación en los modos que se consumen los productos audiovisuales impulsada por la internet de banda ancha ha generado un aumento descomunal en el tráfico de datos. Ante esta situación los desregulacionistas mencionan que actualmente los proveedores de contenido utilizan la infraestructura de internet de manera gratuita cuando otros han sido los que han invertido en ella. Agregan, que es debido a esto que unidos, los proveedores de contenido como Google, Facebook, Netflix, etc. utilizan la estrategia de declararse representantes o continuadores de los ideales de libertad y apertura de internet sobre la base de su acceso gratuito como forma de sustentar su importancia para la red como garante del principio de libertad reclamando a los gobiernos que aseguren mediante la regulación, los principios de neutralidad de la red para de esta manera puedan seguir sus actividades sin afrontar costos de innovación de la redes (Van Dijck, 2016). Las compañías proveedoras de internet de alta capacidad sostienen que los proveedores de contenido no deberían poder

Universidad de San Andrés

usar su propiedad de manera gratuita mientras los Google y Amazon del mundo estarían contentos ya que seguirían prestando servicios sin pagar por la costosa infraestructura de la internet de la última milla (Hahn & Wallsten, 2006). De esta manera quienes están en contra de la neutralidad de la red sostienen que poder cobrarles un costo a los proveedores de contenido está justificado debido a la propiedad de la infraestructura por parte de los proveedores de internet.

4. Innovación e inversión: los desregulacionistas sostienen que prohibir a los operadores ofrecer paquetes priorizados de servicios cobrando un extra a los proveedores de contenido por acceder a sus usuarios generaría un incentivo muy fuerte hacia la no inversión. Defienden que el éxito de internet se debe principalmente a la no intervención de los gobiernos y que la intervención desincentiva la innovación. Las operadoras argumentan que necesitan generar réditos de su inversión en infraestructura para continuar invirtiendo y que los principios de la neutralidad de la red atentan contra esto. Además, la experiencia señala – según indican quienes están en contra de la neutralidad de la red – que, para mantener los incentivos del sector privado para invertir, especialmente en industrias sensibles como la de telecomunicaciones, el gobierno debería intervenir solo para corregir fallas de mercado. La regulación de precio normalmente trunca el retorno de una inversión en una industria regulada y, por lo tanto, reduce la inversión (Litan & Singer, 2010). Quienes están a favor de no regular la red establecen que en la no presencia de la neutralidad de la red los proveedores de acceso a internet podrían diferenciarse entre si de manera que diferentes proveedores de internet podrían existir para servir a diferentes subgrupos (Ly, MacDonald, & Toze, 2012). Siguiendo la línea de este argumento múltiples proveedoras de acceso servirían para mitigar la existencia de un monopolio ya que diferentes proveedores van a existir para brindar servicio a diferentes subgrupos en contraposición a una única proveedora monopólica.

5. La lógica de mercado bilateral: este argumento sostiene que en un mercado unilateral (el cual sostienen los principios de la neutralidad de la red donde el proveedor de acceso a internet solo le puede cobrar por servicios a los usuarios finales) el usuario final siempre va a tener un costo de acceso a internet más alto que un mercado bilateral donde el proveedor de acceso le pueda cobrar tanto a los usuarios finales como a los proveedores de contenido y aplicaciones (Litan & Singer, 2010). ¿Qué pasaría si en un mercado bilateral como el de los periódicos,

los mismos se vieran imposibilitados de cobrar a los anunciantes por anuncios publicitarios? Probablemente el precio del periódico subiría.

6. El derecho de propiedad: este argumento sostiene que quienes se oponen a la neutralidad de la red hacen énfasis en que este tipo de principio representa un atentado contra la garantía de propiedad al tratarse de redes que son privadas y que cuentan con marco legal tradicional (De Simone, 2013) como el que goza cualquier industria común y corriente. Es por esto por lo que las leyes de neutralidad irían en contra de este derecho fundamental. Y ningún derecho fundamental es absoluto por si mismo (González, 2016).

Estado de la cuestión

MacDonald & Toze (2012) centran en el debate de la neutralidad de la red en Canadá y muestran como un análisis férreo sobre las perspectivas de los proveedores de internet, empresas privadas, gobiernos y la sociedad civil pueden llevar a una discusión más clara e informada sobre el debate. Es decir, plantear un debate donde se pueda alcanzar un consenso entre los distintos actores involucrados.

Para poder plantear un debate más claro los autores realizaron en primer lugar un análisis comprensivo sobre la literatura. La revisión incluyó fuentes populares como artículos de noticias y sitios web y fuentes especializadas como artículos académicos, actas de conferencias y regulaciones existentes.

En base a la revisión de la bibliografía los autores armaron una entrevista semiestructurada con participantes específicos reclutados. Cada entrevistado representaba a una de las partes interesadas en el debate sobre la neutralidad de la red. Lee Bragg, Co-CEO de la empresa canadiense de telecomunicaciones Eastlink como la voz de los proveedores de internet. Victor Wollesen, un investigador de una consultora de Toronto llamada Per Vice representando a los negocios digitales. El Doctor Michael Geist, un investigador sobre internet y e-commerce en la Universidad de Ottawa como la voz de la sociedad civil. Stephan Meyer, Manager de la Network Evolution Policy en la CRTC. La rama está directamente involucrada en políticas de regulación de internet y Meyer jugó un rol fundamental en desarrollar la CRTC Telecom Decision 2009.

Las entrevistas tuvieron fueron transcriptas aplicando un sistema temático y examinando las relaciones de las respuestas de cada participante involucrado a cada una de las preguntas.

El estudio acabó mostrando un análisis de la literatura con actores involucrados encontrando intereses contrapuestos difíciles de conciliar y en el medio el estado tratando de unificar las diferencias. En cuanto a las entrevistas las conclusiones fueron diferentes ya que encontraron a los actores presentados puntos de vista con matices similares demostrando posible el consenso en varios puntos sobre el debate en torno a la neutralidad de la red. Los puntos en los cuales los actores encontraron un consenso fueron:

- Definición de neutralidad de la red: todas las partes coincidieron que una definición clara y concreta sobre el concepto de neutralidad de la red es una base fundamental como primer paso para apreciar los diferentes puntos de vista.

- Rol del Gobierno: los 4 actores sostuvieron que el estado debía estar presente a un nivel regulatorio, aunque variando en los grados de participación y regulación. Por ejemplo, el representante de las ISP´s sostenía que el estado no debía regular sobre la infraestructura.

- Rol de la Sociedad Civil: todos los involucrados sostenían que la sociedad civil también tenía que participar a la hora de regular la actividad de internet, en especial los representantes de las ISP´s y de los negocios online. Aunque ambas partes hicieron énfasis en que la voz de la sociedad civil no debía pasar por arriba la visión de los negocios y sus respectivos problemas.

- Maximizar ganancias: todas las partes entendían que el objetivo de las ISP´s es maximizar las ganancias. Diferían en que el tema estaba cuando el método iba en contra de las regulaciones. Wollesen sostenía que por ejemplo que era controversial cuando un ISP además brindaba un servicio que competía con el de un proveedor de contenido.

- *Traffic Management*: En este punto las 4 partes estaban de acuerdo en que medidas de gestión de tráfico debían llevarse a cabo por ISP´s para el correcto funcionamiento de la red. Los cuatro actores sostuvieron que la dificultad estaba en determinar cuando el mismo era razonable. Wollesen sostenía que otra dificultad para ver cuando la gestión de tráfico era razonable es que los ISP´s no brindaban transparencia.

Universidad de San Andrés

Las entrevistas demuestran que las posiciones de los actores involucrados fueron más complejas de lo que la literatura sugiere y que posicionar a las partes en dos extremos polarizados es demasiado simplista. Las entrevistas y los puntos en común mostraron más acuerdo que desacuerdos. El artículo concluye también que avanzar con el debate de la neutralidad de la red no significa plantear una completa apertura de la red ni una red completamente cerrada ya que posiciones extremas no fueron evidentes entre los diferentes actores entrevistados. No hay que tratar de tomar pasos grandes o significativos en el debate sobre la neutralidad de la red. Sino que hay que ir paso a paso o como sostiene Bragg, una lógica de *principle by principle*. Hay que hacer hincapié en foros nacionales, regionales e internacionales para fomentar un debate constructivo que ayude a encontrar puntos de encuentro entre los diferentes actores. La neutralidad de la red como un todo no puede encontrar un consenso absoluto, pero bajo la lógica de *issue to issue* un consenso sí es posible.

MacDonald & Toze realizan un trabajo con una estructura sumamente detallada. Refuerzan la bibliografía académica con entrevistas para no solo quedarse con la teoría sino para contrastarlo con lo que sucede en la práctica. Aportan un enfoque claro a la hora de transcribir y analizar las entrevistas utilizando un análisis temático (Dey, 1993; Ryan and Bernard, 2003). El artículo académico es un ejemplo acertado de cómo es un protocolo de entrevista y de cómo actúa de guía para llevar adelante una entrevista. Aporta conclusiones sobre la manera en la cual encarar el debate de la neutralidad de la red y la manera de buscar consenso entre las partes interesadas.

Mi trabajo encuentra diferencias con el de MacDonald & Toze. Da un paso adelante al abarcar otros temas que hacen al debate sobre la neutralidad de la red. Temas como gobernanza, apertura y arquitectura de internet. Mi trabajo busca también analizar las principales prácticas de los proveedores de internet relacionadas con la implementación de los principios de la neutralidad de la red al analizar la situación actual de Argentina en cuanto a la neutralidad de la red y no el de Canadá. No solo el contexto geográfico es diferente sino así mismo el contexto político y económico entre ambos trabajos.

Gendler (2017) busca dar un estado de la cuestión acerca de los debates y acciones por la reglamentación o eliminación en torno a la neutralidad de la red con un enfoque en Argentina. Su trabajo se propone apuntar principalmente tanto a las definiciones, cuestionamientos del concepto de neutralidad de la red, las problemáticas que el concepto desprende (la económica y la de control), como los accionares y posiciones de los distintos actores que intervienen desarrollados a lo largo del tiempo.

Universidad de San Andrés

Para poder realizar el trabajo la metodología propuesta por Gendler consta de:

A. Realizar un recorrido por los diversos abordajes teóricos del concepto/principio. Recorre el principio/concepto de neutralidad de la red y su desarrollo. Luego define y analiza otros conceptos fundamentales de internet como el *packet switching*, protocolo TCP/IP, *QoS* y *best effort* para justificar su enunciado de neutralidad de la red como una metáfora.

B. Luego realiza una descripción y análisis de las posiciones, prácticas y debates sostenidos por los actores involucrados: las ISP´s, proveedores de contenido, intermediarios (CPS), sociedad civil y el estado.

C. Análisis de contenido de las reglamentaciones operantes y a su vez resultantes de dichos debates. Luego analiza la reglamentación vigente en Argentina y definiendo a su vez la efectividad de la Ley.

D. Acaba estableciendo un estado de la cuestión actual respecto tanto de la problemática económica como de control y vigilancia que la neutralidad de la red despliega.

Quizás la primera conclusión que saca este artículo es que la red no es neutral en cuanto a la priorización/discriminación de paquetes ya que en la actualidad el protocolo de *QoS* predomina por sobre el de mejor esfuerzo (muy disminuido actualmente). En base a esto el autor concluye que la neutralidad de la red es una metáfora que genera prácticas y efectos de sentido extendiendo la concepción acerca de la neutralidad en cuanto tecnológica y que busca extender el imaginario metafórico en cuanto de sus características democratizantes como principal argumento para defenderse frente a las amenazas que pueden hacer desaparecer las libertades de internet.

De esta manera también estos principios suelen estar plasmados en las legislaciones nacionales que suelen dar un trato preferencial a los proveedores de contenido llegando a tratarlos en algunos casos como a los mismos usuarios. Los proveedores de contenido logran esto posicionándose como los continuadores de los ideales primogénitos de internet, así como por prácticas de lobby político y económico. Debido a estas razones se suelen ignorar las diferentes prácticas que realizan los proveedores de contenido que violan los principios de neutralidad de la red tanto desde la perspectiva económica como desde la de control. Estos no solo tienen prohibiciones sino libertades y hasta derechos. En el caso de Argentina si bien están incluidas dentro de los Servicios TIC hasta el momento no se ha aplicado ninguna sanción a los mismos, sino que el foco está puesto sobre los ISP.

Universidad de San Andrés

El énfasis que recibe la neutralidad de la red en cuanto a la problemática económica y sus riesgos hace que quede en las sombras la problemática de control que conlleva la peligrosidad de la violación de privacidad de los usuarios por parte de las corporaciones y estados. En el capitalismo informacional el principal insumo es la información/conocimiento y por ende es lo que principalmente se encuentra en juego.

Gendler (2015) rescata varios conceptos y definiciones centrales que hacen al debate sobre la neutralidad de la red. Desde su concepto metafórico de la neutralidad de la red hasta la distinción entre una problemática económica y otra de control. La primera refiriéndose a la cuestión de los ISP´s y sus intereses comerciales, de los gastos de inversión asumidos unilateralmente para mejorar la infraestructura y su reclamo sobre la incapacidad de establecer un mercado de dos lados donde pueda no solo cobrar a los usuarios sino también a los proveedores de contenido. La segunda indicando el acceso a una multiplicidad de datos de tráfico (superficiales) y datos de contenido (profundos) para el almacenamiento, procesamiento, venta o aplicación de ambos tipos de datos.

El marco teórico es claro y hace énfasis en lo importante. El autor realiza un análisis que hace sobre la posición de privilegio que enfrentan los proveedores de contenido representados como los defensores de las libertades de internet y estableciendo el ojo de la cuestión sobre los proveedores de internet. No solo no están incluidos en las normativas nacionales, sino que muchos de ellos discriminan, bloquean, ralentizan información y se apropian de datos de los usuarios para luego venderlos o hacer más efectivos los servicios que brindan.

El autor aporta analiza el debate que se hace de la normativa actual en la Argentina. No solo de la Ley Argentina Digital en sí sino de sus especificaciones y limitaciones. Dejando un escenario de incertidumbre en cuanto a los casos de *Zero Rating* en el país y la no intervención por parte del organismo regulador.

El paso adelante que da mi trabajo es no solo analizar la bibliografía, conceptos y definiciones, sino que también recolecta datos de fuentes primarias (entrevistas) para traer una perspectiva más clara y veraz sobre el estado de la cuestión en el país. Mi trabajo abarca además las percepciones de la sociedad civil y de los entes reguladores, no sólo de las proveedoras de internet y las proveedoras de contenido y da una importancia mayor al concepto de apertura de internet y la relación que tiene con el concepto de neutralidad de la red.

Universidad de San Andrés

Santiago De Simone (2013) toma el debate mundial sobre la problemática de neutralidad de internet y su apertura, y se ocupa de los efectos que podrían derivarse tanto de la preservación como de la posible alteración del modelo arquitectónico actual de la red internet. El debate sobre neutralidad de la red se encara a partir del análisis de la Ley General de Telecomunicaciones Chilena. El autor pretende facilitar la comprensión de conceptos y procesos que resultan clave para entender el debate mundial sobre neutralidad de la red y el caso puntual sobre legislación chilena. Generar un diálogo entre la legislación chilena con el debate general sobre la neutralidad de la red para poder sacar conclusiones que permitan tipificar la Ley chilena y poder describirla con parámetros claros.

En cuanto a la legislación chilena se busca conocer cómo tuvo lugar su proceso de gestación y evolución dentro del parlamento, qué establece la normativa, cuáles son las opiniones de los actores involucrados acerca de la normativa y cuáles son los efectos y consecuencias de la ley en el mercado de telecomunicaciones chileno.

Para responder estas preguntas la metodología de este trabajo consistió, por un lado, en el análisis interpretativo y la puesta en diálogo de la bibliografía académica pertinente y de documentos y por el otro lado de entrevistas a diferentes actores representantes de las partes interesadas en el proceso de confección y aprobación de la Ley de Neutralidad chilena: sociedad civil, Gobierno de Chile y la industria local de las telecomunicaciones. Mismo el método utilizado para el caso chileno fue uno de Estudio de Caso donde se explicó y exploró el caso de Chile y la sanción de la Ley 20.453 en particular.

Como actor representante de la sociedad civil se entrevistó a José Huerta, fundador de la asociación civil “Neutralidad Si” y persona que redactó el texto original de la Ley antes de sufrir modificaciones en el congreso chileno. La voz del Gobierno de Chile fue Pablo Bello, ex titular de la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile (SUBTEL), organismo estatal encargado de controlar y supervisar el ejercicio de las telecomunicaciones en el país. Tuvo la responsabilidad de representar la postura del Poder Ejecutivo en Chile. Finalmente, como representante de los proveedores de servicios de internet su representante fueron dos ejecutivos altos de la empresa Movistar Chile: Patricio Cáceres, Gerente de Estrategias y Regulación de Internet fija y móvil, y Daniel Bonacic, Analista de Regulación (principal encargado de la implementación de la Ley de Neutralidad dentro de la empresa).

En el trabajo se pueden identificar conclusiones tanto a nivel general sobre el debate mundial de la neutralidad de la red, así como del caso particular de Chile.

A. Generales

Universidad de San Andrés

B. Caso Chileno

A considerar sobre el debate sobre la neutralidad de la red el autor sostiene que es sensato permitir que las dinámicas de mercado y las prácticas de negocios asociadas a internet tengan vía libre y tengan poca o nula regulación. Los beneficios que los aperturistas adjudican a los principios de la neutralidad de la red no son objetos de amenaza como se cree ya que el diseño de redes que se busca proteger nació y se mantuvo hasta hoy en un contexto totalmente carente de legislación. Propone una alternativa de tratamiento legal ex-post antes de que las supuestas consecuencias negativas de no regular sean asumidas como un hecho incluso antes de que incluso las prácticas en cuestión puedan desplegarse. La tratativa *ex-post* constituye una alternativa que respeta la actitud de cautela que conviene preservar frente a lo desconocido.

Luego considera el panorama internacional y cómo el debate surgido en los países centrales puede afectar a América Latina. Ante esto sostiene tener en cuenta algunas consideraciones:

- El panorama es de incertidumbre ya que por un lado los ISP´s son licenciatarios de servicios públicos por lo cual responden a regulaciones locales, pero por el otro lado la tecnología de internet y los productores de contenido y aplicaciones responden a lógicas globales haciendo difícil sostener una lógica local en este caso. Cabe preguntarse entonces cuán posible es que cada país desarrolle cierta autonomía y toma de decisiones en cuanto a las regulaciones de internet. La dinámica es compleja.

- De Simone señala diferencias entre el público de consumidores de internet de los países centrales (EE. UU. y Europa) y América Latina. Además de los más evidentes como los sociales, demográfico y económicos señala los referidos al tipo de acceso. En América Latina predomina el acceso móvil mientras que entre los países centrales el móvil es también una tendencia, pero el acceso fijo sigue alcanzando niveles representativos. Este tipo de diferencias afectan al debate.

- Por último, un factor importante es el desarrollo de los mercados de capitales entre Latinoamérica y los países centrales donde naturalmente el primero se encuentra en vías de desarrollo. En estos casos históricamente siempre se ha necesitado ayuda e intervención de los estados nacionales mientras que en los países centrales son los privados los que financian los servicios de telecomunicaciones.

Como última de las conclusiones a nivel general el autor hace énfasis en que las diferencias irreconciliables entre los usuarios y el de los prestadores de servicio no son tales.

Universidad de San Andrés

En los mercados contemporáneos la oferta y la demanda se afectan mutuamente. Cuanta más libertad se les permita a las ISP´s mejor. Una diversidad de ofertas de conexión a internet ayudará a los cibernautas a alcanzar el estado óptimo de bienestar y en caso de haber oferta que resulte criticable o pueda perjudicar a los usuarios entonces habrá que ver qué sucede del lado de la demanda. Los oferentes no son “tacaños” como puede indicar la bibliografía en el asunto, sino que, por el contrario, son especialistas en alterar su curso de acción en torno a las preferencias y demandas de los usuarios.

Con respecto al caso chileno sostiene que se puede notar en la ley un espíritu de intentar transparentar la información. Busca generar un usuario educado con acceso y entendimiento de la letra chica. Por último, concluye que con vistas hacia el futuro el caso chileno se ve incierto, aunque si el grado de neutralidad varía lo hará dentro de ciertos límites especificados y siempre lo hará de manera contenida y bajo el monitoreo de instituciones estatales.

El autor crea una taxonomía en base a la bibliografía sobre el debate en torno a la neutralidad de la red para luego poder tipificar el caso chileno y poder describir con parámetros claros su carácter y su verdadera inclinación por alguna de las diferentes tendencias de opinión que están en tensión dentro del debate. Luego hace un análisis de la bibliografía para plantear las diferentes posturas y poder esclarecer el debate. Sumado a esto también hace entrevistas pertinentes a diferentes actores centrales en el caso de estudio que analiza, el cuál es el chileno y su normativa en cuanto a la neutralidad de la red.

De Simone enlista 9 efectos negativos de un viraje a un escenario donde no se encuentre garantizada por vía regulatoria la neutralidad de la red y luego hace lo mismo, pero con 8 argumentos de quienes consideran innecesario regular la red para asegurar una red lo más neutral posible. En base a esto aplica la Ley chilena sobre estos argumentos para especular su grado de certeza en base al contexto del país. Considerando la Ley chilena un caso que de por sí es único en su especie por ser la primera legislación en el mundo en tomar posición sobre temas de neutralidad de la red e intervenir el mercado local en consecuencia.

El presente trabajo trata directamente sobre las percepciones de la aplicación de la neutralidad de la red en Argentina por parte de los actores interesados. No solo se centra en el caso argentino en vez del chileno, sino que ya sea vía entrevistas o análisis de la bibliografía académica tiene en cuenta la voz de otros actores. No solo la sociedad civil sino también proveedores de contenido, un actor fundamental en este debate que no parece obtener la suficiente atención en el trabajo de De Simone. El parece señalar una dicotomía entre proveedores de acceso a internet y usuarios posicionando a ambos en posiciones

polarizadas, pero parece olvidar (o incluir dentro de los usuarios) a los proveedores de contenido que también tienen interés marcados y responden a una lógica corporativista que supera las barreras territoriales y mediante lobby político y económico suelen presentarse como los defensores de las libertades de Internet. (Gendler, 2017)

Rodríguez Miranda & Carboni (2012) tienen como objetivo analizar las legislaciones y proyectos vigentes ligados al principio de la neutralidad de la red en Argentina, que se plantean por acción u omisión del Estado a partir de la identificación de dos tensiones: el interés público versus el interés corporativo y la libertad de expresión versus el control de acceso. A partir de esto indagan en qué medida se articula el principio de neutralidad de la red en las regulaciones emergentes en base a lo cual se identifican los actores clave y se evalúa el impacto de los intereses afectados.

Para resolver la pregunta de investigación los autores analizaron definiciones conceptuales ligadas a las políticas públicas de comunicación y a la neutralidad de la red. Resaltando la definición de política pública de comunicación como las acciones y omisiones de las instancias estatales de todo tipo que, de acuerdo a las concepciones y legitimaciones de cada sociedad y cada tiempo histórico, determinan u orientan los destinos de la creación, la producción, difusión y consumo de los productos culturales y comunicativos. Esta definición es de mayor importancia ya que estas políticas interactúan en diferentes niveles de la estructura social donde cada actor presiona por elevar sus intereses como el interés público.

Luego los autores analizaron el debate internacional en torno a la neutralidad de la red arrancando por EE. UU y las acciones que tomó la FCC en torno a los primeros casos de neutralidad de la red, continuando por Europa y las decisiones regulatorias que tomó el bloque y finalizando por Chile por ser el primer país a nivel mundial en establecer una regulación que garantice los principios de neutralidad de la red. Por último, se analiza el caso argentino donde se distinguen dos momentos: uno declarativo y otro legislativo.

El declarativo se inicia a principios de los 90 durante el segundo gobierno de Carlos Menem que vía decreto 554/97 que declaró el acceso a internet de interés nacional y propició el desarrollo de tarifas adecuadas y estándares de calidad. El decreto 1279/97 acabo enmarcando al servicio de internet dentro de la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión. La segunda etapa fue de carácter legislativa arrancó con la Ley 26.032 en el año 2005. La misma establecía que búsqueda, recepción y difusión de información e ideas de toda índole, a través del servicio de internet, está comprendida dentro de la garantía institucional que avala la libertad de expresión. Del 2006 en adelante se presentaron diversos

Universidad de San Andrés

proyectos que buscaron un marco de legalidad, pero diferentes manifestaciones de ciber ciudadanía acabaron por frenar las propuestas.

A la hora de centrarse en el ámbito local las autoras sostienen que es necesaria la articulación de políticas públicas destinadas a regular el entorno digital y la formación de una autoridad de aplicación competente en la materia. En Argentina los proyectos de ley no han tenido suficiente fuerza por la falta de precisión de estos. Así mismo se plantean una serie de interrogantes. Las empresas que brindan el servicio de acceso a internet son telefónicas y operadoras de cable que presentan una posición dominante en un mercado altamente concentrado y por lo tanto a la hora de regular hay que tener en cuenta estas cuestiones para poder proteger los derechos de los ciudadanos. En consecuencia, estos debates que se van generando deben expandirse hacia un espectro de múltiples actores para la creación de un consenso plural. De ahí que el artículo enfatiza en la necesidad de políticas públicas de comunicación que garanticen el acceso y la participación del entero de la sociedad ya que extender la cuestión podría acabar favoreciendo a los intereses corporativistas en perjuicio del interés público.

Vale la pena analizar como las autoras utilizan el concepto de políticas públicas de comunicación y como lo insertan en el debate sobre neutralidad de la red estableciendo que internet es el recurso clave de la economía y un espacio de pugna entre actores públicos y privados.

Las tecnologías per se no determinan los usos que pueden hacerse de ellas, sino que dependen de las prácticas y las relaciones sociales que se establecen en una sociedad, caracterizadas por ciertas condiciones materiales y concretas de existencia. Es esta una de las razones que apalanca el trabajo.

En cuanto al caso argentino se divide la etapa previa a la Ley Argentina Digital N° 27.078 del año 2014 en dos fases: la declarativa con el inicio del segundo gobierno de Carlos Menem y la legislativa a partir del año 2005.

La presente tesis de grado da un paso extra al realizar entrevistas a los diferentes actores interesados para no solo analizar las perspectivas desde fuentes secundarias en base a la bibliografía académica. Además de esto se contempla el contexto actual del debate a nivel internacional con una fuerte repercusión de EE. UU aboliendo los principios sobre neutralidad de la red y también la discusión en Argentina con las críticas y planteos a la Ley Argentina Digital y los casos actuales de *Zero Rating* en el país.

Universidad de San Andrés

Contexto: Neutralidad de la red en Argentina

En Argentina, la neutralidad de la red se encuentra regulada por la Ley Argentina Digital N° 27.078 de 2014 introducida en el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, aunque también hay normas previas en materia de telecomunicaciones que hicieron referencia indirecta al tema. La neutralidad de la red se encuentra reflejada en los siguientes artículos de la ley:

ARTÍCULO 56. — Neutralidad de red.

Se garantiza a cada usuario el derecho a acceder, utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación, servicio o protocolo a través de Internet sin ningún tipo de restricción, discriminación, distinción, bloqueo, interferencia, entorpecimiento o degradación.

ARTÍCULO 57. — Neutralidad de red. Prohibiciones. Los prestadores de Servicios de TIC no podrán:

a) Bloquear, interferir, discriminar, entorpecer, degradar o restringir la utilización, envío, recepción, ofrecimiento o acceso a cualquier contenido, aplicación, servicio o protocolo salvo orden judicial o expresa solicitud del usuario.

b) Fijar el precio de acceso a Internet en virtud de los contenidos, servicios, protocolos o aplicaciones que vayan a ser utilizados u ofrecidos a través de los respectivos contratos.

c) Limitar arbitrariamente el derecho de un usuario a utilizar cualquier hardware o software para acceder a Internet, siempre que los mismos no dañen o perjudiquen la red.

Varios de los artículos de la Ley Argentina Digital N° 27.078 fueron modificados por el gobierno de Mauricio Macri desde su asunción en diciembre de 2015, a través de sucesivos decretos presidenciales promulgados sin consenso parlamentario ni debate público. Uno de los decretos fue importante por haber disuelto la Autoridad de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), y la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC), el organismo encargado de aplicar la Ley Argentina Digital. Ambos organismos fueron reemplazados por el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM). Sin embargo, los referidos a la neutralidad de la red permanecieron según su redacción original.

El estado regulatorio en Argentina en torno a la neutralidad de la red ofrece varias voces y opiniones. No escasea en investigaciones y opiniones por parte de expertos en la cuestión lo cual hace rico al debate y el análisis. [(Becerra, 2018), (Califano, 2018), (Fontanals, 2014),

Universidad de San Andrés

(Gendler, 2017)] Por un lado, se reconoce que la Ley Argentina Digital es un caso distinto al de Chile o Brasil. No fue una ley que nazca del seno de un experto u organización de la sociedad civil, sino que arranca como un proyecto de reemplazo de la hasta entonces vigente Ley de Telecomunicaciones 19.798 sancionada en 1972 bajo la dictadura militar de Lanusse. Regulación que no solo era anacrónica, sino que carecía de legitimidad por emanar de una dictadura. (Chaparro, 2014) Si bien muchas organizaciones de la Sociedad Civil festejaron este nuevo marco regulatorio sus críticas no tardaron en llegar.

La discusión de la ley era una ocasión perfecta para establecer en el país una ley de telecomunicaciones moderna, democrática y defensora de los derechos fundamentales. Pero que desafortunadamente acabó siendo desaprovechada.

> *"El texto da evidencias del apresuramiento con la que ha sido redactado por el desorden terminológico llamando a los conductores hilos en un artículo y cables en otro. Mismo con los operadores que se los denomina licenciatarios y de a ratos concesionarios" (Chaparro, 2014, pág. 1).*

A esto se suma que la definición de servicios de TIC se presenta como ambigua ya que en el contexto de internet deja a la interpretación considerar a proveedores de contenido dentro de ellos.

Por estas razones es que la práctica la ley "*termina siendo una simple formulación de intenciones*" (Chaparro, 2014). Como dice el refrán "el diablo está en los detalles", la neutralidad de la red no solo involucra a quienes se encargan de transportar la información sino también a quienes generan la información misma. En un debate que encuentra el choque entre intereses corporativistas, los proveedores de contenido deberían estar explícitamente incluidos en la ley sin ningún margen de interpretación. Las redes sociales, aplicaciones, buscadores, *e-commerce,* etc. forman parte de este debate desplegando varias estrategias para volcar la neutralidad de la red a su favor. Desde que arrancó el debate sobre la neutralidad de la red se puso el ojo para prevenir eventuales prácticas discriminatorias de los proveedores de internet. En cambio, se quitó de responsabilidad a los llamados intermediarios de internet sean buscadores como Google, redes sociales como Facebook, YouTube o Twitter o servicios audiovisuales como Netflix, Spotify o Skype. Cada vez se levanta más la duda de por qué los proveedores de contenido globales están exentos de respetar las reglas que ellos mismos promovieron para otros actores. (Becerra, 2018)

En la Ley Argentina Digital la problemática económica queda legislada al modo de prohibir la discriminación de datos en la red con un fin económico (Gendler, 2015). Sin

embargo, en cuanto a la problemática de control la ley no regula, sino que expresa una serie de deseos e intenciones y deja toda la política de telecomunicaciones librada a la autoridad de aplicación (Chaparro, 2014). La ley solo incluye una enunciación general derivando su instrumentación concreta a la reglamentación por parte de la autoridad de aplicación. Es entendible que internet enfrenta constantes cambios y avances tecnológicos y que con una autoridad de acción se gane mayor flexibilidad, pero esto aumenta la importancia de contar con una autoridad a cargo de las decisiones con capacidades profesionales y dotadas de autonomía de los intereses particulares de los empresarios o políticos de turno. (Fontanals, La neutralidad de la red, la apertura de internet., 2016)

El debate sobre la neutralidad de la red es sin dudas una de las cuestiones más importantes a la hora de pensar el diseño de la red, pero como sostiene De Simone (2013) muchas veces el debate en sí como las legislaciones al respecto pueden ser desconocidas por el público general como por miembros de organizaciones relacionadas al debate. Lo que sin dudas no pasa desapercibido y es uno de los principales temas que se debaten actualmente en el país es el del *Zero Rating*.

El texto de Ley tiene la particularidad de haber incluido el supuesto de prohibición de discriminación por precio impidiendo fijar el precio de acceso a internet según los servicios, protocolos o aplicaciones. Se podría pensar que esta cláusula podría tener mucho impacto sobre las prácticas de *Zero Rating* que se mencionaran más adelante, pero hasta el momento el ENACOM no se ha pronunciado al respecto avalando por ejemplo diversas prácticas (de redes sociales tipo WhatsApp o de servicios de streaming pertenecientes a las propias operadoras). La ley establece la vigencia de esos artículos sin necesidad de reglamentación, aunque sería conveniente que la autoridad de aplicación establezca un reglamento específico que detalle las prácticas.

El *Zero Rating* constituye efectivamente una discriminación positiva, que opera vía precios. El mismo establece que el tráfico o consumo de determinados contenidos, servicios o aplicaciones genera costo cero para los usuarios (de allí su nombre), porque la operadora bonifica su consumo de datos. Que el costo sea cero para los usuarios no quiere decir que alguien más no esté asumiéndolos, sea el operador o el proveedor de contenido. El resto de los contenidos o servicios no incluidos en la bonificación sí implican consumo de datos, o en caso de que no se disponga de plan o de cuota quedan fuera de acceso, lo que resulta en una discriminación, en ese caso negativa (Fontanals, 2016).

Es así como el *Zero Rating* choca directamente con las políticas de neutralidad de la red, porque puede implicar discriminaciones o exclusiones concretas sobre otros contenidos

o servicios de internet, conllevando efectos anticompetitivos, de desaliento a la innovación y de selección arbitraria o *gatekeeping*, degradando el carácter abierto de internet, y en última instancia afectando su rol en el ejercicio de derechos fundamentales (Califano, 2018).

Las prácticas de *Zero Rating* acaban operando como un jardín vallado, en el que un gatekeeper selecciona los contenidos a los que se puede acceder y de los que no se puede salir, quitando todo carácter abierto e interoperable. Esto acaba elevando la barrera de entrada para nuevos proveedores de contenidos que no tienen los recursos para afrontar este esquema generando un efecto anticompetitivo. En últimas una versión de acceso limitado para los pobres. (Fontanals, 2016)

Grupos de interés en el caso argentino

En Argentina el mercado de los proveedores de telefonía celular se encuentra concentrado en tres actores: Telecom Personal (quien recientemente compró el gigante audiovisual Cablevisión), Telefónica Movistar y Claro Argentina. En el mercado de los proveedores de internet de banda ancha es importante resaltar que 3 de ellos concentran el 95% del mercado. El más grande es Fibertel (parte de Cablevisión Holdings) que recientemente fue adquirido por Telecom (Fintech), seguido de Arnet que también forma parte del grupo Telecom y por último Telecentro.

Del lado de los proveedores de contenido es importante mencionar a los servicios OTT globales como Google, Facebook, Netflix, como a los medios de comunicación locales y poderosos como La Nación y Clarín (parte del mismo grupo de Cablevisión y Fibertel) y a las empresas Unicornio de Argentina como Globant, MercadoLibre y OLX.

Es importante mencionar al ente regulador ENACOM que fue creado en diciembre del 2015 a través del Decreto 267 en el cual se establece su rol como regulador de las comunicaciones con el fin de asegurar que todos los usuarios del país cuenten con servicios de calidad orbitando bajo el Ministerio de Modernización y con mucho control por parte del Poder Ejecutivo.

Y por último los funcionarios y legisladores públicos junto a los académicos, especialistas en el tema y a los usuarios.

Universidad de San Andrés

Prácticas comunes en Argentina para eludir los principios de la neutralidad de la red.

Actualmente en Argentina existe una Ley que hace referencia a la neutralidad de la red y su importancia, pero con un organismo encargado de defenderla que no se pronuncia al respecto permitiendo casos de discriminación positiva de *Zero Rating* por parte de los operadores telefónicos. Actualmente se pueden identificar distintas prácticas de la índole por parte de los ISP´s en el país:

WhatsApp Gratis!

Entre 2016 y 2017 las empresas que dominan el mercado de telefonía móvil en Argentina, Claro (América Móvil), Movistar (Telefónica) y Personal (Telecom), comenzaron a difundir su asociación con WhatsApp, la plataforma más popular para mensajería online, que también permite comunicaciones de voz y funciona como red social cuando se la utiliza con la modalidad de grupos. Bajo el slogan "¡WhatsApp Gratis!", las compañías promocionan la contratación de paquetes de datos móviles sobre los cuales están bonificados varios de los usos ofrecidos por la aplicación. En todos los casos ello ocurre para los planes prepago (sin abono ni factura) y postpago.

¿Cuáles son los usos bonificados? Las funciones de WhatsApp que no descuentan de los planes de datos son las más comunes y las que no permiten salir de la aplicación: envío y recepción de mensajes de texto y de voz; envío, recepción y descarga de fotos, videos y GIFs dentro de la plataforma; compartir contactos desde la agenda; generar y reproducir estados; y recibir notificaciones oficiales de la empresa.

Las operadoras de internet comprendieron que una asociación con WhatsApp, elegida por el 99% de los usuarios de smartphones en Argentina, tiene altas posibilidades de impactar sobre el negocio de telefonía móvil, alentando la captación de nuevos clientes y fomentando un incremento en el consumo de datos (Califano, 2018). Es poco probable que quienes están habituados a utilizar la aplicación recuerden al momento de su empleo cuál es el detalle de las funcionalidades que descuentan del plan de datos. Entre los usos no contemplados se encuentran las llamadas de voz, siendo que WhatsApp es la principal aplicación de VoIP en el país. Las llamadas de voz, a diferencia de los mensajes, consumen rápidamente los límites diarios de conectividad, en especial en los planes prepago. A su vez, ellos son utilizados por la población de menores recursos y representan el 70% del mercado de telefonía móvil en la Argentina. Paradójica o estratégicamente, son los planes que poseen precios más elevados para el minuto de comunicación, los mensajes de texto y la conectividad de datos.

QUAERERE VERUM
Universidad de San Andrés

Personal/Cablevisión Flow - “Nos Unimos”

Fontanals (2016) habla de un tipo de *Zero Rating* que aplica a compañías de telecomunicaciones verticalmente integradas, que operan el acceso a internet a la vez que bonifican el consumo de sus propios servicios audiovisuales de streaming. Es el caso de AT&T-DIRECTV, Verizon y Comcast en los Estados Unidos.

En Argentina la reciente fusión entre la operadora telefónica Personal y el gigante audiovisual Cablevisión plantea un caso idéntico. Recientemente con razón de su alianza y del Mundial Rusia 2018 a la vuelta de la esquina Personal comenzó a ofrecer a todos los usuarios de Cablevisión HD la oportunidad de ver los partidos del mundial mediante la aplicación Móvil *Flow* sin el consumo de datos. Lo que no queda claro es si el consumo de datos está exento en toda la aplicación o solo para los partidos del mundial. Lo que como en el resto de los casos de *Zero Rating* termina generando que el usuario acabe consumiendo más datos de lo normal. Scott Jordan (2017) llama a este tipo de *Zero Rating: Of Unlimited access to affiliate content*. Sostiene que va en detrimento de la neutralidad de la red ya que no cumple con el principio de aplicación agnóstica. No solo discrimina por aplicación, sino que el servicio no está disponible para otro tipo de aplicaciones o para otros proveedores de contenido como podrían ser DIRECTV, Telecentro, etc.

Dadas sus economías de red y de escala, las telecomunicaciones tienden inexorablemente a la concentración en pocos y grandes operadores, los que a su vez vienen impulsando su integración vertical hacia la producción y distribución de contenidos. Lo que resalta la importancia de restringir estas prácticas de *Zero Rating*, en función de prevenir la consolidación de posiciones de dominio y preservar la dinámica competitiva.

Metodología

Centralmente el trabajo de recolección de informaciòn obedece a un estudio de naturaleza cualitativa y descriptiva, a partir de entrevistas estructuradas a diferentes actores representantes del ecositema digitial actual en Argentina. A esto se sumó la participación del autor de este trabajo en la Reunión Preparatoria para el Foro de Gobernanza de Internet (LACIGF 11) donde diferentes exponentes clave trataron las preocupaciones sobre la neutralidad de la red y el futuro del Internet. Para profundizar en el estudio de las percepciones de los diferentes actores interesados con respecto a la neutralidad de la red este trabajo realizó un análisis comprensivo de noticias de prensa con opiniones de expertos

en el tema, en el cual se examinaron las diferentes posiciones de las partes interesadas sobre la neutralidad de la red. Basado en esta revisión, se armó una entrevista estructurada a cuatro expertos en el tema desde los roles académicos, estadales, y proveedores de contenido y de acceso a internet, representando cada uno a los diferentes grupos interesados en el debate sobre la neutralidad de la red.

Basado en un repaso de la literatura y artículos de difusión se llevó adelante el desarrollo de las preguntas para una entrevista estructurada sostenida en los principales puntos que hacen al debate sobre la neutralidad de la red. Los voces entrevistadas fueron seleccionadas especificamente teniendo en cuenta las diferentes partes interesadas. El criterio de selección de participantes se basó en referentes citados en artículos periodisticos y trabajos académicos y en representantes de la industria de internet. Todos los participantes fueron contactados via email o redes sociales y las entrevistas se realizaron de manera presencial.

El representante legal de OLX en Argentina fue elegido como voz representante de los proveedores de contenido. Un Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, Becario del CONICET que ha escrito muchos artículos relacionados a la neutralidad de la red en Argentina fue seleccionado como voz representante del sector académico. Un asesor en Asuntos Regulatorios para el ENACOM, organismo encargado de regular todo lo relacionado a la neutralidad de la ley en Argentina, fue elegido como voz representante del Estado. También se cuenta con el testimonio de un representante legal de una empresa privada con un cargo en el departamento legal. El mismo pidió mantener el anonimato por lo cual no se develará el nombre ni se citarán textualmente sus palabras.

Para reforzar el análisis de las entrevistas se asisitó al LACIGF 11. Más precisamente a la sesión N.3 que trató el tema: *Las preocupaciones sobre la neutralidad de la red y el futuro del Internet*. La sesión contó con dos panelistas que expusieron sus visiones sobre el presente de internet y su regulación. Flávia Lefèvre Guimarães, Consejera de CGI.br y Fernando Latterza, Lider de Proyectos Regulatorios para América Latina de Telefonica.

Las preguntas consideradas en la entrevista fueron organizadas atendiendo las siguientes dimensiones en torno a los discursos y prácticas de los jugadores en el ecosistema digital:

- Definición sobre concepto de la neutralidad de la red
- Opinión sobre neutralidad y su efecto para los usuarios

- Relación de la neutralidad de la red y una internet abierta
- Opinion sobre la participación del estado en la regulación de internet
- Opinion sobre el rol de los actores sociales en el debate sobre neutralidad de la red
- Conocimiento sobre las regulaciones existentes en el país en relación a la neutralidad de la red
- Valoración de la eficiencia de la ley actual para garantizar los principios de neutralidad de la red
- Ventajas en su ámbito de acción de la aplicación de los principios de la neutralidad de la red
- Desventajas en su ámbito de acción de la aplicación de los principios de la neutralidad de la red
- Criterios sobre razonabilidad para establecer controles de tráficos de datos desde su área
- Criterios para priorización de tráficos de datos desde su campo de acción
- Opinion sobre argumentos a favor y en contra de la neutralidad de la red
- Proyección a futuro en torno al debate sobre la neutralidad de la red a nivel global y en el caso de Argentina
- Efectos para la neutralidad de la red en Argentina en relación con las políticas de EE. UU

El análisis de las entrevistas y las ponencias de los participantes en el LACIGF 11 se hizo con base en los objetivos especìficos. Una vez relevadas las respuestas se examinaron en conjunto para detectar elementos comunes y diferentes entre todos los actores en lo relacionado con las diferentes dimensiones antes señaladas, para comprender las percepciones e identificar las prácticas relacionadas con los principios de la neutralidad de la red en el país.

Universidad de San Andrés

Resultados: Entrevistas a los actores interesados y el LACIGF 11

La literatura sobre neutralidad de la red implica que muchos actores interesados se posicionan en opuestos extremos en cuanto a sus percepciones en el asunto sin posibilidad de un consenso. Las entrevistas a los actores interesados y los diferentes expositores que participaron en el LACIGF 11 mostraron que las diferencias no son irreconciliables y que realizando un análisis de tema por tema se encuentran diferentes puntos de encuentro en relación a la neutralidad de la red. Si bien tratar de encontrar un consenso entre los diferentes actores sobre la neutralidad de la red como un todo parece generar un debate sin fin, ir tema por tema ayuda a encontrar las percepciones que comparten los diferentes actores interesados como punto de partida para abordar este debate.

Las respuestas de los entrevistados y de los exponentes en el LACIGF 11 se analizaron teniendo en cuenta los diferentes objetivos que presentaba este trabajo.

1. Ventajas en su ámbito de acción de la implementación de los principios de la neutralidad de la red

A continuación voy a presentar las principales ventajas identificadas o mencionadas por los diferentes actores tanto en las entrevistas como en el foro observado. Es importante remarcar que las ventajas estuvieron principalmente centradas en la libertad de expresión.

En primer lugar, la voz representante de proveedores de contenido sostuvo que debido al principio de la neutralidad de la red las empresas OTT no se ven obligadas a realizar un control previo del contenido ni un monitoreo exhaustivo de censura,

> *"por ejemplo en OLX, un sitio de clasificados yo no tengo una obligación de controlar lo que sube cada usuario, sí cada zapatilla es la verdadera, si es fabricada por la marca tal o es fabricada por fulano o mengano. Entonces la neutralidad como principio de no discriminación permitiría en mi plataforma que la gente pueda subir lo que quiera libremente. Esto no quiere decir que luego el proveedor no establezca términos y condiciones que establezcan reglas entre las cuales pueda prohibir alguna ofensa y sea dado de baja por una cuestión de ética. Pero básicamente una red que tenga un principio tan fuerte como el de neutralidad y se lo sostenga, se lo banque -podemos decir en criollo- entonces la neutralidad puede ser un pilar clave de la libertad de expresión."* (Entrevistado proveedor de contenido)

El entrevistado representante del sector académico hizo énfasis en que la ventaja de implementar los principios de neutralidad de la red es que los mismos garantizan los derechos fundamentales. Más precisamente el derecho a la libertad de información y la libertad de expresión resaltando a la red como lo fue en sus orígenes. Esto es, un ámbito de circulación de contenidos en los cuales no había bloqueo por parte de los propietarios de las redes. Es por esto que el académico resaltó que la neutralidad de la red impide que una operadora no pueda bloquear o degradar servicios que le sean de competencia directa como los *"sistema de comunicación IP donde por ejemplo me vería afectado ya que recurro mucho a las comunicaciones internacionales*" (Entrevistado sector académico).

Por su parte la voz representante del Estado analizó las ventajas sobre la aplicación de principios de neutralidad desde la perspectiva de la regulación y desde un rol del estado como moderador entre las partes enfrentadas. Resaltó que aplicar estos principios para el estado es uno de los requisitos necesarios para asegurar el pleno desarrollo de las personas y por otro lado también ayuda a evitar conflictos entre los proveedores de acceso y los generadores de contenido permitiendo un desempeño más armonioso y justo entre todos los operadores del sector TIC, permitiendo al estado orientarse a desarrollar políticas y regulaciones en las áreas necesarias sin tener que estar interviniendo entre conflictos de partes opuestas.

Desde el lado del LACIGF 11, la ponente de CGI.br siguió por la misma línea que el resto de los entrevistados y relacionó a la neutralidad de la red con los derechos fundamentales al decir que, "*cuando hablamos de internet estamos hablando de derechos fundamentales, libertad de expresión, isonomía, privacidad, etc por lo cual es importantísima nuestra participación como usuarios y ciudadanos"* (Flavia Lefèvre Guimarães).

2. Desventajas en su ámbito de acción de la implementación de los principios de la neutralidad de la red

En cuanto a las desventajas de implementar los principios de neutralidad de la red las respuestas de las diferentes voces interesadas fueron variadas. Por un lado el entrevistado del Estado y el entrevistado del sector académico no encontraron desventajas a la hora de implementar los principios de la neutralidad de la red desde su ámbito de acción. Pero sí lo hicieron el representante legal de la empresa privada y el representante de la empresa proveedora de contenido. El primero indicó que una mala implementación de la neutralidad de la red puede ir contra el progreso de la red ya que una implementación de los principios de la neutralidad de la red que impida el desarrollo de aplicaciones que lleven innovación a los clientes es algo que acabaría perjudicando no solo a la operadora de red sino a internet en líneas generales. Esto acabaría matando el incentivo a desarrollar la red. Es decir, al

incentivo a la inversión en infraestructura para ampliar continuamente el funcionamiento de internet. Según se analizó previamente en la literatura sobre neutralidad de la red había diferentes argumentos en contra de la neutralidad, sus más acérrimos defensores son operadores de redes y proveedores de hardware escudándose en cuestiones como la competencia, innovación y derechos de propiedad.

Por último, el actor seleccionado con la perspectiva de proveedores de contenido no hizo énfasis como sostiene la bibliografía académica en declararse representante o continuador de los ideales de libertad y apertura de internet (Van Dijck, 2016) declarando la neutralidad como algo netamente positivo. Por el contrario el proveedor de contenido mencionó que la libertad que otorgan los principios de la neutralidad de la red a la libre circulación de contenidos le puede generar inconvenientes a ellos mismos. En palabras del actor, *"un costo de ir a mediaciones por compañías que sienten sus servicios afectados, personas que fueron afectadas. Ahora, es el mismo costo de la libertad*" (Entrevistado proveedor de contenido).

3. Principales prácticas de los proveedores de internet relacionadas con la implementación de los principios de la neutralidad de la red en Argentina.

A la hora de identificar las prácticas de los proveedores de acceso a internet relacionadas con la implementación de los principios de neutralidad de la red se tocaron varios puntos mencionados en la literatura.

A. Gestión del tráfico

En cuanto a las medidas de gestión de tráfico las percepciones fueron variadas. La literatura reconoce que el *traffic management* es una de las pocas cuestiones donde los regulacionistas y los desregulacionistas están de acuerdo (Wu, 2003). Como se mencionó en el marco teórico, desde un punto de vista técnico hay aplicaciones que necesitan cierto grado de calidad de servicio. Es decir, que la información sea transmitida de una parte a otra sin verse degradada. Siempre que la gestión sea con fines técnicos para mantener el correcto funcionamiento de la red y no con fines comerciales por parte de los operadores esto es visto como algo necesario. Aplicaciones como el *streaming* de video y llamadas sobre protocolo IP implican latencia a diferencia de un email donde segundos de retraso en recibirlo no comprometen la comunicación o el mensaje en sí mismo. A la hora analizar las respuestas de los entrevistados las opiniones fueron variadas. En primer lugar, el representante legal de la empresa privada expresó que "*desde el sentido común cuando la autopista colapsa de autos alguna medida para asegurar el bien de la comunidad se tiene que tomar"*

(Representante legal de empresa privada). Manifestó que el fin último es que la red no se caiga y que todos puedan tener internet. A esto se suma la voz de Fernando Laterza, Representante Legal para América Latina de Telefónica, que en el LACIGF 11 dijo que lo importante sobre la gestión de tráfico es su transparencia con el usuario. Por su parte, el entrevistado representante de la proveedora de contenido sostuvo que cuando haya una explosión de acceso el *management* debería utilizarse pero al mismo tiempo esa gestión debe ser transparente para que los derechos fundamentales de las personas no se vean afectados. Sobre este asunto, además, agregó que en situaciones normales y salvo casos excepcionales no deberían haber aplicaciones con prioridad sino "*una lógica de first come, first served entonces no estoy creando ciudadanos de clase A y ciudadanos de clase B*" (Entrevistado proveedor de contenido).

El académico entrevistado dio una respuesta similar aclarando de antemano que la gestión de tráfico existe ya desde hace mucho tiempo debido a que existen momentos en los que hay picos de tráfico por lo que algunos contenidos vienen en paquetes identificados como prioritarios. Paquetes que deben tener una prioridad mucho más alta que otros como las comunicaciones en vivo. Pero, como el resto de los entrevistados, diferenció este tipo de gestión de tráfico de situaciones donde el propio usuario demanda un bloqueo de spam o, mismo demandas de procedimientos judiciales. También hizo hincapié en que si un operador genera un privilegio o circulación en función de sus propios beneficios, entonces ahí nos aparece una gestión de tráfico peligrosa que atenta contra la neutralidad de la red.

Por último el representante del ENACOM fue por el mismo camino y sostuvo que,

> *"la gestión de la red tiene varias técnicas que podrían contrariar el principio de neutralidad de red (eliminación de paquetes, priorización de tráfico, filtrado de paquetes, encaminamiento o inspección profunda de paquetes) pero, en tanto y en cuanto el criterio para llevar adelante estas medidas responda a criterios objetivos como ser, priorizar aquellos paquetes o aplicaciones que requieran un poco de mayor capacidad o mantener reservada una porción de la red en relación al volumen de datos que se traficarán para determinados servicios (sea por capacidad o por imposiciones estatales) y no a acuerdos comerciales"* (Representante del ENACOM)

B. *Zero Rating*:

Un tema común entre los actores entrevistados como en el LACIGF 11 fue el del *Zero Rating*. Este tipo de práctica llevada adelante por los operadores de internet es cuestionada por representar una violación al principio de neutralidad de la red. Este tema tiene una peculiar relevancia ya que es una práctica que toma más fuerza en países del tercer mundo. Como lo

describe la literatura el *Zero Rating* representa una discriminación positiva, que opera vía precios. Establece como ya se ha mencionado en este trabajo que el tráfico o consumo de determinados contenidos no va a generar un costo en el plan de datos de los usuarios. Como sostiene Califano (2018) este tipo de prácticas choca contra el principio de neutralidad generando exclusiones sobre ciertos contenidos, efectos anticompetitivos y un efecto de *gatekeeping*. El caso argentino es particular ya que cualquier discriminación por medio de precios está prohibida por la Ley Argentina Digital pero sin embargo, las operadoras han sacado planes que implican prácticas de *Zero Rating* y el ente encargado de regular no se ha pronunciado al respecto (Fontanals, 2014). A la hora de analizar las respuestas de los entrevistados y los expositores del LACIGF 11 se encontraron tanto puntos en común como diferencias sobre la concepción del *Zero Rating*. En primer lugar, Fernando Laterza dijo en el LACIGF 11 que los órganos de defensa de la competencia aún no encontraron pruebas de que las prácticas de *Zero Rating* sean consideradas como anticompetitivas. Por el contrario, Flávia Lefèvre Guimarães, Consejera de CGI.br resaltó que en América Latina estos planes representan una amenaza al reconocimiento de la neutralidad de la red como un derecho y de internet como un recurso abierto, comprometiendo la finalidad social de inclusión digital y la capacidad de innovación en contenidos. Incluso fue más allá y sostuvo que la explicación que usan los operadores para que los reguladores acepten indiscriminadamente estos planes con *Zero Rating* ha sido la insuficiencia de infraestructura de banda ancha fija y la necesidad de grandes inversiones. Sin embargo, en la práctica para estas empresas los planes de *Zero Rating* son una valiosa estrategia comercial porque ellos terminan por monetizar la escasez de infraestructura y levantan datos personales utilizándolos con mecanismos de algoritmos.

Por su parte el actor académico, expuso un punto intermedio. Sí resaltó prácticas dañinas como la iniciativa de *Free Basics* de Facebook donde prevalece la lógica de un jardín vallado con un *gatekeeper* que promueve y decide qué contenidos el usuario puede ver y qué contenidos no. También mencionó el peligro de situaciones donde un operador dominante con su propio servicio audiovisual comience a bonificar todo el consumo que representa el servicio propio imposibilitando la expansión de servicios de la competencia. Pero a su vez sostuvo que ya hay prácticas de *Zero Rating* afincadas que todos los operadores de un mismo país ofrecen como el caso de WhatsApp. En estos casos es muy difícil removerlas y hacerlo puede representar una movida poco popular ya que el usuario las considera positivas. El entrevistado consideró que en estos casos es mejor conservarlos siempre y cuando haya una transparencia en cuanto a las condiciones del servicio. Por último la voz entrevistada representante del ENACOM decidió abstenerse a responder cuando fue consultada por el *Zero Rating* y el rol del estado.

4. Percepciones de los diferentes actores interesados en torno a la aplicación por parte del Estado argentino de regulaciones, normas y principios para garantizar la aplicación de los principios de la neutralidad de la red.

Siempre ha generado mucho debate el rol del estado en la regulación de internet. La literatura encuentra muchas posiciones al respecto. En primer lugar se encuentran aquellas posturas que proponen al estado como un jugador importante, cuyo rol es regular lo menos posible respondiendo a lógicas de mercado. Estas posturas entienden que el estado erróneamente determina de manera artificial mediante leyes del uso del espectro y leyes que determinan qué empresas pueden y no pueden entrar al mercado para generar la mejor internet posible. Y, que por el contrario lo único que se logra es impedir el crecimiento de las empresas y del consumo. Bajo esta idea el Estado debe eliminar la mayoría de estas regulaciones y concentrarse solamente en leyes antimonopolio para mercados que carezcan de competencia. Ante esta situación el Estado debería avanzar de manera prudente y permitir a los proveedores de acceso a internet experimentar con diferentes estrategias de pricing. Algo similar al *case by case study* que realizó la FCC en EE. UU durante los primeros años de la neutralidad de la red (Hahn & Wallsten, 2006).

En segundo lugar se puede identificar una posición de quienes ven al estado como el encargado de encontrar posiciones de equilibrio entre los diferentes actores que componen a la neutralidad de la red (De Simone, 2013). Esta postura plantea al estado desde un lugar estratégico intercediendo por las diferentes demandas de los actores. Los gobiernos de todo el mundo analizan su preferencia en cuanto a política digital entendiendo a los datos como el nuevo petróleo (Gendler, 2017). ¿Proveedores de contenido o empresas proveedoras de infraestructura?:

> *¿Cuál de las dos tiene una mayor interdependencia con el estado con el territorio? ¿A cuál se le pueden exigir y cobrar más impuestos? ¿A cuál se la puede controlar mejor en el cumplimiento de las normas locales? ¿A cuál se le puede pedir mayor cooperación en el enforcement de normas en general y en el control de contenidos en particular? ¿Cuál puede proyectar más la inserción del país en las cadenas globales de valor? ¿Cuál puede asumir un comportamiento de "campeón nacional" ante un escenario de guerra de datos? (Bustos, 2017, pág. 2)*

Se puede ver en lo que se plantea arriba el rol estratégico del Estado en su máximo esplendor. Un Estado ante la pregunta de ir a favor o en contra de los principios de la neutralidad de la red.

Universidad de San Andrés

Por último en la literatura se encuentra la postura regulacionista. Quienes defienden la neutralidad de la red dicen que el estado debe asegurar una regulación que defienda los derechos fundamentales de los usuarios así como también fomentar la competencia y la innovación mediante leyes de neutralidad para preservar los principios arquitectónicos que fundaron y dieron crecimiento a la red. Para esto es necesario un estado activo y que no solo establezca una normativa clara, sino que luego se encargue de que la misma se cumpla (González, 2016).

Al llevar a cabo las entrevistas a los diferentes actores las respuestas fueron igual de variadas que en la literatura. Del lado del sector privado la percepción fue una de carácter desregulacionista como indicaba la literatura. Según preciso el representante legal de la empresa privada, el rol del Estado en cuanto a regulación que garantice la neutralidad debe ser mínimo. El Estado ya cuenta con grandes herramientas como la Ley de la Defensa de la Competencia para el mercado mayorista y la Ley de Defensa del Consumidor para el usuario final. Con estas herramientas ya puede intervenir donde fuere por lo cual dictar reglas específicas de internet que no está demostrado que aseguren ningún desarrollo, sería dar un paso atrás. El actor entrevistado agregó que hoy día no se cuenta con una regulación específica con el tema internet; hay un reglamento general y no se debería agregar nada al mismo. Por su parte, el entrevistado académico sugirió que es fundamental una regulación pública que se tiene que dar desde un ámbito estatal, no sólo una declaración teórica como es el caso argentino sino también una aplicación concreta por parte de las autoridades regulatorias. Agregó que hoy la ley marca una regulación que defiende los principios de neutralidad y es obligación de la autoridad reguladora cumplir lo que marca la ley. Profundizando sobre la ley indicó que la misma presenta un enmarcado muy general por lo cual sería conveniente hacer un *"desagregado mucho más claro para que tanto los operadores pero también aquellos actores que se ven perjudicados puedan acudir al ente regulador"* (Representante del sector académico)

Es importante destacar que según el entrevistado académico, actualmente en el contexto argentino hay cada vez una mayor concentración de los operadores de red y debido a esto es muy importante fijar puntos de partida muy claros acerca de los criterios mínimos de neutralidad que tengan que ver primero con prohibir toda clase de discriminación negativa y circulación de contenidos. Principalmente cuando esas discriminaciones consistan en degradar o prohibir contenidos o servicios de competidores.

La voz entrevistada representante del ENACOM sugirió que un estado debe intervenir en pos de una regulación que establezca las condiciones necesarias para asegurar reglas claras de mercado que permitan a todos los jugadores las mismas oportunidades. Desde su

punto de vista el Estado es el agente más idóneo para garantizar el acceso a internet para toda la población con estándares de calidad internacionales. Y es el desarrollo de internet, uno de los requisitos necesarios para asegurar el pleno desarrollo de las personas. Hablando específicamente sobre la Ley Argentina Digital sostuvo que la misma hace varias alusiones a la neutralidad de red. Y que la garantía de las redes neutrales se encuentra en el artículo que determina el objeto de la ley. Además agregó que en este momento se encuentra en elaboración un nuevo proyecto de ley que fusionará Argentina Digital con la Ley de Medios, y si bien aún no se tiene ningún borrador del texto, por las declaraciones de distintos funcionarios puede inferirse que el principio de neutralidad de red no estaría modificado en un nuevo marco regulatorio.

5. Discrepancias y acuerdos de los diferentes actores interesados en Argentina en cuanto a la aplicación de los principios de la neutralidad de la red.

A lo largo de las entrevistas y en el LACIGF 11 los diferentes actores y ponentes fueron exponiendo su visión sobre diferentes asuntos relacionados a la neutralidad de la red. Más allá de que cada voz entrevistada suponía un sector diferente, lo cual presupone en ciertos casos intereses contrapuestos, se pudieron encontrar más puntos de consenso que lo que la literatura sobre el tema sugiere. A continuación se analizan los acuerdos y discrepancias sobre algunos de estos temas.

A. Definición sobre neutralidad de la red

La literatura sobre neutralidad indica que no hay una definición correcta o precisa sobre la neutralidad de la red pero que con el pasar del tiempo se ha llegado a un consenso sobre diferentes cuestiones y puntos que hacen a la misma. Esto también se vio reflejado en la respuesta de los diferentes actores entrevistados a la hora de definir el concepto de neutralidad. Las cuatro voces entrevistadas usaron diferentes palabras y definiciones pero en cada caso se hizo hincapié en el concepto de “no discriminación”. El representante legal de la empresa privada definió la neutralidad como una política destinada a mejorar la experiencia del usuario y habló de “*igual tratamiento para iguales servicios”* .

Por su parte el entrevistado representante del proveedor de contenido habló de tres características que componen a la definición de neutralidad: no distingue, no tiene restricciones de acceso y no discrimina por contenido. El actor representante del sector académico siguió por la línea de la no discriminación pero agregó que el concepto tiene que ser de carácter comercial ya que la discriminación técnica es algo que ya existe por las medidas de gestión de tráfico y es necesaria para el correcto funcionamiento de la red. Para

el académico asegurar una no discriminación desde el punto de vista comercial afecta directamente sobre el derecho a la libertad de información y sobre la libertad de expresión.

Por último el entrevistado representante del ENACOM brindó una definición similar al resto de los entrevistados, pero así como la voz representante de la operadora de internet, también hizo énfasis en el usuario diciendo que un tratamiento de no discriminación permite que los usuarios tengan una mayor y más diversa oferta evitando quedar cautivos de agentes con posición dominante de mercado.

B. Neutralidad y competencia

En cuanto a la regulación de internet y sus efectos sobre la competencia las opiniones de los entrevistados y exponentes del LACIGF 11 fueron tan variadas como en la literatura. El representante legal de la empresa privada de internet quiso dejar en claro que internet desde sus comienzo se desarrolló sin ley específica y que hasta el día de hoy no hay evidencia empírica de que la falta de legislación perjudique a la competencia.

Por el contrario, en el LACIGF 11 Fernando Laterza hizo hincapié en las ventajas de la neutralidad de la red en cuanto a la competencia. Dijo que en mercados donde la competencia es baja hace falta algún tipo de intervención regulatoria, sobre todo cuando hay intentos de obstaculizar el tráfico. Siguiendo la misma línea el entrevistado del sector académico resaltó el argumento de que pueda haber un producto de un genio creativo creando una idea que inmediatamente alcance un nivel de difusión gigantesco. Pero que si se empiezan a bloquear esas posibilidades de emergencia y aparecen políticas que violan la neutralidad donde uno termina si o si utilizando el mismo servicio de mensajería instantánea que puede ser por ejemplo WhatsApp, las posibilidades de que están creaciones tengan un nivel parejo para poder difundirse se verían muy afectadas.

C. Neutralidad e innovación

A la hora de tratar el tema de la innovación también hubo diferentes percepciones. El representante legal de la empresa de internet dijo que la innovación dependía del grado regulatorio relacionado a la neutralidad de la red. Consideró que si la regulación establece principios generales como el caso argentino entonces el ecosistema de la red está salvo pero que el problema reside al haber una aplicación extrema de igualdad para cualquier tipo de aplicación. Una utilización extrema de esta neutralidad hace que el incentivo para invertir sea bajo afectando de manera directa a la innovación.

Universidad de San Andrés

Por otro lado, el entrevistado representante del ENACOM presentó una visión contraria al del representante de la empresa privada de internet. Indicó que la realidad radica en que las inversiones en las redes deben realizarse de una forma u otra para dar cumplimiento a los indicadores de calidad. Y que, como contracara al argumento de las operadoras de la falta de incentivos e infraestructura, a nivel mundial los estados comenzaron a invertir en despliegue de infraestructura (principalmente en tendido de fibra para la prestación de servicios de banda ancha) por lo que se están generando nuevas redes para contrarrestar el poder de los titulares de las redes históricas.

Por último Flávia Lefèvre Guimarães en el LACIGF 11 argumentó que hoy en día las prácticas como las de *Zero Rating* que van en contra de la neutralidad de la red, hacen muy pequeño el espacio para innovar ya que uno como consumidor no tiene derecho a elegir otras aplicaciones que las que trae el plan. Pero que no solo eso está fuera de nuestro alcance sino también, fuera del alcance de las aplicaciones que quieren competir con las que vienen dentro del plan.

6. Hallazgos del estudio

Tanto las entrevistas como los expositores en el LACIGF 11 presentaron diferentes hallazgos inesperados. Los actores expusieron argumentos y cuestiones que no son mencionadas en la literatura sobre neutralidad de la red abordada en este trabajo.

En primer lugar el representante de la empresa privada de internet sostuvo que hoy en día el tema a discutir en Argentina y la región no es la neutralidad de la red sino el acceso a internet. La literatura sobre el asunto establece que por lo general los proveedores de acceso a internet suelen estar a favor o en contra de la neutralidad de la red. Consideran que regular la neutralidad de la red limitaría el desarrollo de internet al comprometer su sustentabilidad económica. Argumentan incluso que impedir que se diferencie en calidad y servicio perjudica la creación de aplicaciones y que prohibir la integración vertical impide la competencia (Palazuelos & Herrera, 2010).

Siguiendo el argumento del entrevistado representante de la empresa del sector privado, hoy hay un montón de sectores que no tienen acceso a internet y eso los condena. Este no es un problema que se vaya a resolver con una aplicación estricta de reglas de neutralidad sino con políticas que favorezcan el desarrollo, estímulos impositivos, facilidades de los municipios para el despliegue de infraestructura y facilidades para la importación de equipos. Una vez que todos estén conectados se puede empezar a hablar sobre

Universidad de San Andrés

discriminación en la red, pero de por sí es una charla que para la voz entrevistada debería venir a posteriori.

En ciertos casos mencionados en el marco teórico la literatura ha establecido que los operadores de redes (al menos de manera oficial) han decidido mostrarse a favor de la neutralidad de la red. Tal fue el caso de Fernando Laterza en el LACIGF 11 cuando comenzó su ponencia sosteniendo,

> *"hemos trabajado desde hace mucho tiempo en Telefónica defendiendo los principios de la neutralidad de la red. En Telefónica siempre defendimos los principios de la neutralidad de la red que es el no bloqueo de las redes, la no discriminación en general del tráfico y de la gestión del tráfico y de los dispositivos".* (Fernando Laterza, Representante Legal de Telefónica para América Latina)

Laterza incluso fue más allá diciendo que en Telefónica estaban a favor de una internet abierta habiendo lanzado hace pocas semanas un manifiesto digital donde proponían evolucionar de una neutralidad de la red a una "neutralidad digital". Laterza sostuvo que la neutralidad de la red históricamente se ha enfocado solamente en los operadores de redes mientras la "neutralidad digital" abarca a todas las partes: sistemas, tiendas de aplicaciones, servicios digitales, proveedores de internet y también a los servicios OTT.

La literatura sugiere que desde los inicios de la neutralidad de la red se hizo énfasis en prevenir prácticas discriminatorias de los proveedores de internet. Por el contrario, se quitó de responsabilidad a los llamados proveedores de contenido de internet. Buscadores como Google, redes sociales como Facebook, Youtube o Twitter y servicios audiovisuales como Netflix y Spotify. Cada vez se levanta más la duda de por qué los proveedores de contenido globales están exentos de respetar las reglas que ellos mismos promovieron para otros actores (Becerra, 2018).

Por su parte el entrevistado del sector académico aportó hallazgos diversos. Comenzó haciendo un aporte al concepto de neutralidad al señalar que hay un uso interesado del mismo. Dependiendo del interés que tenga la persona, la definición que usa y el valor distinto que le adjudica. A lo largo de este trabajo y de las diferentes entrevistas esto mismo se ha visto reflejado. El concepto de neutralidad no recibe la misma valoración de un proveedor de acceso a internet que de un académico. Cuando el primero habla de barreras y perjuicios el último asocia el término a derechos fundamentales y libertades. El entrevistado del sector académico luego agrega algo que viene a irrumpir con lo que establece la literatura sobre neutralidad, siendo uno de los hallazgos más importantes de este trabajo,

> *"cuando hablas con gente de las propias compañías, están en una situación de desfase tal y las redes están en un momento tan poco racional o un estado tan precario que ellos mismo no saben si están habiendo medidas de gestión de contenido que tiendan al bloqueo de uno u otro. Ellos mismos no pueden asegurarlo pero dan a entender que podría estar pasando"* (Entrevistado del sector académico.)

Frente a lo que sostiene la voz académica es importante analizar hacia adelante el actual estado de desarrollo de las redes y el control que ejercen los operadores.

Conclusiones

Las entrevistas a los actores interesados y el LACIGF 11 presentaron diferentes opiniones y ponencias que algunos casos coincidieron con la lietarutura sobre neutralidad de la red pero en otros casos no solo se diferenciaron de lo que suele contener la misma sino que incluso brindaron nuevos hallazgos para este trabajo. A continuación vamos a resumir las diferentes interpretaciones y comentarios de los actores entrevistados y ponentes del LACIGF 11 en relación a los diferentes objetivos específicos planteado en este trabajo.

Si bien las respuestas de los diferentes actores fueron variadas teniendo en cuenta su campo de acción, los mismos señalaron ventajas de implementar los principios de neutralidad de la red incluyendo al representante legal de la empresa privada de internet y a Fernando Laterza en el LACIGF 11. Los actores relacionaron a la neutralidad de la red con la libertad de expresión e incluso con la necesidad de su presencia en mercados de poca o nula competencia. Esto contrastó con la literatura académica la cual sugiere como ya lo mencionamos en el marco teórico, que la neutralidad de la red esconde una guerra irreconciliable entre corporaciones donde, por un lado están los proveedores de acceso a internet y los proveedores de hardware quienes se encuentran en contra de regular internet y por el otro lado los proveedores de contenido quienes apoyan normas en pos de la neutralidad de la red posicionándose como defensores de las libertades de internet (Gendler, 2017). La posición del Estado suele variar dependiendo del país y de la epoca. En el caso Argentino se encontró que el actor representante del Estado con una visión completamente a favor de la neutralidad de la red. La voz entrevistada no sólo siguió por la misma línea de los demás actores entrevistados hablando sobre la libertad de expresión sino que dijo la neutralidad de la red desde su campo de acción ayuda a evitar conflictos entre proveedores de internet y proveedores de contenido permitiendole al Estado desarrollar regulaciones sin tener que estar interviniendo en conflictos de terceros.

Desde el lado de las desventajas de implementar los principios de la neutralidad de la red las entrevistas dejaron entrever algunas cuestiones interesantes. En primer lugar se puede ver como sugiere la literatura, respuestas predecibles por parte de las voces representantes del Estado y el sector académico. El punto en común entre la mayoría de los entrevistados fue justamente la ausencia de una desventaja en implementar los principios de la neutralidad de la red. Solos el representante legal de la empresa de internet y el representante de la proveedora de contenido encontraron desventajas. El representante legal de la empresa de internet indicó "*que implementar políticas sobre neutralidad de la red no solo puede truncar la innovación sino que además perjudica al usuario en cuanto a la calidad del servicio final ofrecido no teniendo así acceso a un abanico amplio de servicios"*. (Representante legal de empresa de internet). El entrevistado representante del proveedor de contenido mencionó que la libertad que otorgan los principios de la neutralidad de la red a la libre circulación de contenidos le puede generar inconvenientes a ellos mismos. Esto último representando una disrupción con lo que indica la literatura sobre la neutralidad donde los proveedores de contenido presentandose como defensores absolutos de la neutralidad de la red y de la apertura de internet como principio arquitectonico que la caracterizó desde sus orígenes.

Cuando se consultó a los entrevistados y a los ponentes sobre las prácticas de los proveedores de internet en relación a la implementación de los principios de la neutralidad de la red hubo diferentes opiniones al respecto. Se mencionaron practicas que violaban los principios de neutralidad, practicas que ayudaban a reforzar la neutralidad y practicas que dependiendo el fin podían considerarse peligrosas para la neutralidad de la red o no. Dentro de los puntos mencionados fueron dos cuestiones las que sobresalieron. En primer lugar se trató mucho el tema sobre la gestión de tráfico. Este fue uno de los argumentos que más consenso encontró entre todos los entrevistados y ponentes. Los diferentes actores indicaron que para asegurar el correcto funcionamiento de la red una gestión de tráfico transparente y responsable era necesaría por parte de los proveedores de acceso a internet. Los entrevistados coincidieron en que si las medidas de gestión de tráfico se realizaban de manera transparente y con fines técnicos entonces las mismas debían permitirse y no iban en contra de los principios de neutralidad de la red. En relación a esta cuestión los entrevistados hicieron referencia a la prioritización de ciertas aplicaciones sobre otras. La literatura sugiere un debate sin fin sobre si aplicaciones o procesos con latencia deberían tener más prioridad que aplicaciones sin latencia como es el caso del email. Con respecto a este asunto fue que los diferentes actores defendieron que aplicaciones como la telemedicina deberían recibir mayor prioridad que el video *streaming* o email pero en algunos casos aclarando que las redes deberían estar suficientemente desarrolladas para que el acceso

alcance y funcione de la misma manera para todos. Es decir, una red que alcance tanto para aplicaciones más específicas y como para diferentes contenidos audiovisuales.

El segundo punto que mencionaron los diferentes entrevistados y ponentes fue el del *Zero Rating.* Se expresaron tanto argumentos a favor como en contra de este tipo de servicio ofrecido por las operadoras móviles. De la misma manera que lo indica la literatura los entrevistados representantes de empresas de internet defendieron la práctica diciendo que hasta el momento los organismos de defensa de la competencia no encontraron pruebas de que vaya en contra de los principios de la neutralidad de la red. Lo mismo sucedió en relación a las respuestas de los académicos y activistas donde los mismos indicaron que el *Zero Rating* representa un caso muy comun en países del tercer mundo y de la región. Que la practica representa un caso de discriminación positiva y que acaba generando una internet de ricos y otra internet de pobres. Con respecto a este asunto la respuesta más constructiva fue dada por el entrevistado representante del sector académico quien dijo que hay varias practicas de *Zero Rating* ya asentadas en la región como el caso de Whatsapp gratis ofrecido por la mayoría de las operadoras en la región. Quitar esta medida sería antipopular ya que los usuarios la perciben como algo positivo y es por esto que se debería poder permitir este tipo de *Zero Rating*.

A la hora de analizar las percepciones de los diferentes actores interesados con respecto al rol del Estado para garantizar los principios de neutralidad de la red se obtuvieron respuestas tan variadas como en la literatura con los diferentes actores entrevistados dando los mismos argumentos y haciendo los mismos analisis que sugieren los artículos académicos al respecto. Por un lado se observó el representante legal de la empresa del sector privado diciendo que el rol del estado debería ser mínimo en Argentina debido a que la neutralidad está regulada por ley y porque el Estado ya cuenta con diferentes herramientas para garantizar la competencia y la defensa del consumidor. Por el otro lado el proveedor de contenido y el académico postulando al Estado como un jugador con un rol activo encargado de no solo garantizar los principios de la neutralidad mediante un marco regulatorio en Argentina sino también exigiendo que el ente encargado de hacer cumplir la regulación se pronuncie al respecto. Por último faltaba escuchar la opinión del entrevistado representante del ENACOM al respecto. El mismo defendió la postura regulacionista con un Estado como el jugador más idóneo para defender los derechos de los usuarios y asegurar el acceso a internet a todos los usuarios. Cuando se le consultó sobre la posición del Estado y más precisamente del ENACOM con respecto al *Zero Rating* el entrevistado se abstuvo de responder. Esto refuerza la posición que establece al Estado como un jugador estrategico encargado de encontrar un punto de equilibrio entre los actores involucrados. La situación

Universidad de San Andrés

actual plantea una tendencia mundial de giro hacia “la infraestructura” como plantea Fontanals (2016) y la abstención de responder por parte del actor representante del Estado cuando se le consultó sobre el *Zero Rating* y por qué el ENACOM no se pronunciaba al respecto no hace más que indicar esto.

A la hora de escuchar las respuestas de los entrevistados se presentaron diferentes acuerdos y diferencias en sus opiniones con respecto a los principios sobre neutralidad de la red. Los actores y ponentes del LACIGF 11 tocaron muchas cuestiones y puntos que hacían a la neutralidad, pero se realizó un análisis de tres temas en particular debido a la riqueza de las respuestas y de la importancia de los temas dentro del debate de neutralidad. En primer lugar se analizaron las respuestas de los entrevistados acerca de la definición sobre neutralidad de la red. Para poder entender sus percepciones acerca de la cuestión se consideró importante partir de la base y definir que entendían los actores interesados por neutralidad de la red. Todo los entrevistados dieron definiciones similares acerca de neutralidad de la red y todos especificamente hicieron énfasis en la “no discriminación” de aplicaciones y servicios. En segundo lugar se analizaron los acuerdos y diferencias en cuanto a la neutralidad de la red y la competencia. Las respuestas fueron variadas y predecibles en cuanto a lo que sugiere la literatura con respecto a la percepción de los diferentes actores interesados con la exepción de los proveedores de acceso a internet donde las respuestas representaron opiniones opuestas. El representante legal de la empresa privada dijo que no hay evidencia empírica que demuestre que la falta de legislación perjudique la competencia. Por el contrario Fernando Laterza, Representante Legal de Telefónica para América Latina indicó que la neutralidad de la red es fundamental en mercados donde la competencia es baja. El último tema analizado fue el de neutralidad de la red e innovación donde al igual que en la literatura se presentaron opiniones opuestas entre los diferentes actores.

A medida que se fue avanzando con las entrevistas y se fueron escuchando las ponencias en el LACIGF 11, diferentes cuestiones fueron surgiendo que tanto se contradecían con lo que indicaba la literatura sobre neutralidad o no se encontraban en la misma. El representante de las proveedoras de acceso a internet durante toda la entrevista quiso dejar en claro que el tema a debatir en Argentina no era el de neutralidad sino el de acceso. Es importante tener en cuenta desde donde viene la observación ya que la literatura sobre neutralidad demuestra que los proveedores de acceso siempre han tratado de desviar el foco de atención con respecto a la neutralidad de la red de diferentes maneras. Más allá de esta cuestión es cierto que en países de la región y en el caso Argentino en particular, el acceso a internet no es una realidad para toda la población. Se puede discutir si las practicas como el *Zero Rating* pueden generar una internet de ricos y otra de pobres con una lógica de

gatekeeping pero también es cierto que previo a tener esa conversación es necesario debatir qué acciones hay que seguir para que toda la población esté conectada. No tener acceso de ningún tipo a internet también representa una violación de los derechos fundamentales de acceso a la información y libertad de expresión.

Siguiendo por el lado de los proveedores de acceso a internet Fernando Laterza remarcó que Telefónica siempre defendió los principios de neutralidad de la red y que la empresa presentó un manifiesto donde proponían hacer un giro hacia una *"neutralidad digital"*. En estas palabras fue que se pudo identificar la guerra entre gigantes de la que habla al respecto la literatura sobre neutralidad. Sin mencionar de manera directa a los proveedores de contenido lo que hizo Laterza fue proponer una neutralidad de la red que incluya no solo a los proveedores de acceso a internet sino también a los proveedores de contenido que como vimos en el maro teórico utilizan la infraestructura desarrollada por los operadores de internet sin ningúna restricción y sin abonar costo alguno. En este caso se introduce un nuevo concepto para tratar de evolucionar la neutralidad de la red hacia algo que involucre a todos los jugadores clave y que por lo tanto que todos deban no solo afrontar los costos sino cumplirla también. Según su criterio Google y Bing deberían cumplir con las mismas reglas de no discriminación de información en sus buscadores.

Para finalizar, el entrevistado representante del sector académico aportó en su entrevista algo que no reflejaba la literatura sobre el asunto. La literatura especializada sobre neutralidad siempre posiciona a las operadoras de red como actores cuyas acciones son 100% racionales y perfectamente orquestadas para cumplir con un objetivo estratégico ya sea a favor o en contra de la neutralidad de la red. El actor entrevistado dio a entender (haciendo referencia al caso de Argentina) que esto no siempre es así ya que indicó que cuando le tocó hablar con Profesionales que trabajen en operadoras de internet los mismos le dijeron que atraviesan un estado de desconocimiento donde ni ellos mismos pueden estar seguros si estan aplicando o no medidas de gestión de tráfico y medidas de ciertos tipos de bloqueo o realentización del tráfico. Es decir, las acciones irracionales. Ante esto es importante preguntarse si el nivel de desarrollo es el mismo en toda la región al resto del mundo o si en este sentido latinoamérica se encuentra un paso por detrás. Hace falta también repasar el ecosistema de los proveedores de acceso a internet que se analiza previamente en este trabajo. ¿Los proveedores de Tier 3 tienen el mismo nivel de desarrollo que los gigantes de transnacionales de Tier 1? Sin duda es una cuestión que el modelo de múltiples partes interesadas (Aguerre, 2017) que caracteriza a la gobernanza de internet debería debatir en los próximos años.

Universidad de San Andrés

Bibliografía

FONTANALS, G. (2016). LA NEUTRALIDAD DE LA RED, LA APERTURA DE INTERNET. REVISTA FIBRA (N 8).

CALIFANO, B. (2018). LOS LÍMITES DEL "WHATSAPP ILIMITADO". REVISTA FIBRA (N 20).

CALIFANO, B. (2016). POLÍTICAS DE INTERNET: LA NEUTRALIDAD DE LA RED Y LOS DESAFÍOS PARA SU REGULACIÓN. REVISTA EPTIC ONLINE (N 3), 19-37.

DENARDIS, L. (2014). THE GLOBAL WAR FOR INTERNET GOVERNANCE. YALE UNIVERSITY PRESS (N 6), 136-138.

WINTHER, M. (2006). TIER 1 ISP´S: WHAT THEY ARE AND WHY THEY ARE IMPORTANT. NTT AMERICA CORPORATE.

BELLI, L. (2017). NEUTRALIDAD DE LA RED, ZERO RATING Y EL MARCO CIVIL DE INTERNET. EN A. D. CAMPO, HACIA UNA INTERNET LIBRE DE CENSURA II: PERSPECTIVAS EN AMÉRICA LATINA (PÁGS. 65-91). CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

AGUERRE, C. (2017). REDES DE GOBERNANZA DE INTERNET A NIVEL NACIONAL. LA EXPERIENCIA DE CASOS RECIENTES EN AMÉRICA LATINA. EN A. D. CAMPO, HACIA UNA INTERNET LIBRE DE CENSURA II: PERSPECTIVAS EN AMÉRICA LATINA (PÁGS. 11-36). CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

CLARK, D. (2007). NETWORK NEUTRALITY: WORDS OF POWER AND 800-POUND GORILLAS. INTERNATIONAL JOURNAL OF COMMUNICATION, 701-708.

CASTELLS, M. (2001). LA GALAXIA INTERNET: REFLEXIONES SOBRE INTERNET, EMPRESA Y SOCIEDAD. PLAZA & JANÉS.

BROWN, I. (2009). STATE OF THE ART REPORT: INTERNET DEVELOPMENT ACROSS THE DECADES. OXFORD INTERNET INSTITUTE.

MUELLER, M. (2007). INTERNET GOVERNANCE. RECUPERADO EL AGOSTO DE 2018, DE HTTPS://WWW.INTERNETGOVERNANCE.ORG/PDF/NETNEUTRALITYGLOBALPRINCIPLE.PDF

Universidad de San Andrés

WEST, J. (2016). A FRAMEWORK FOR UNDERSTANDING INTERNET OPENNESS. GLOBAL COMMISSION ON INTERNET GOVERNANCE (N 35).

WU, T., & YOO, C. (2007). KEEPING THE INTERNET NEUTRAL?: TIM WU AND CHRISTOPHER YOO DEBATE. FEDERAL COMMUNICATIONS LAW JOURNAL, 59.

SAN JUAN, J. G. (2016). NEUTRALIDAD DE LA RED EN INTERNET. IBERSID: REVISTA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN (N 2).

GOMEZ, L. R. (2014). BOLETÍN ECONÓMICO DE ICE. BOLETÍN ECONÓMICO DE ICE, 55-63.

PEHA, J. (S.F.). THE BENEFITS AND RISKS OF MANDATING NETWORK NEUTRALITY, AND THE QUEST FOR A BALANCED POLICY. INTERNATIONAL JOURNAL OF COMMUNICATION.

CARPENTER, B. (1958). ARCHITECTURAL PRINCIPLES OF THE INTERNET. INTERNET ENGINEERING TASK.

BARRATT, N., & SHADE, L. (2007). NET NEUTRALITY: TELECOM POLICY AND THE PUBLIC INTEREST. CANADIAN JOURNAL OF COMMUNICATION.

LORETI, D. (2018). COHETE A LA LUNA. OBTENIDO DE #NETNEUTRALITY : HTTPS://WWW.ELCOHEALALUNA.COM/NETNEUTRALITY/

WU, T. (2003). NETWORK NEUTRALITY BROADBAND DISCRIMINATION. JOURNAL OF TELECOMMUNICATIONSAND HIGH TECHNOLOGY LAW, N 2.

DE SIMONE, S. (2013). NEUTRALIDAD DE LA RED Y EL DEBATE SOBRE LAS LEYES QUE INTERVIENEN LA GESTIÓN DEL MERCADO DE INTERNET. EL CASO DE CHILE.

CHAPARRO, E. (2014). ARGENTINA DIGITAL: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA. FUNDACIÓN VÍA LIBRE.

BECERRA, M. (2018). INTERESES DE LA NEUTRALIDAD DE LA RED. QUIPU.

GENDLER, M. (2017). LA NEUTRALIDAD DE LA RED: DEBATES Y ACCIONES EN ARGENTINA. LAS ENCRUCIJADAS ABIERTAS DE AMÉRICA LATINA. LA SOCIOLOGÍA EN TIEMPOS DE CAMBIO.

MIRANDA, C. R., & CARBONI, O. (2012). NEUTRALIDAD DE LA RED, UN DEBATE PENDIENTE EN ARGENTINA. OFICIOS TERRESTRES (N 28).

LAKOFF, G., & M. J. (1991). METÁFORAS DE LA VIDA COTIDIANA.

Universidad de San Andrés

GENDLER, M. (2015). ¿QUÉ ES LA NEUTRALIDAD DE LA RED? PELIGROS Y POTENCIALIDADES. REVISTA HIPERTEXTOS (4), 137-167.

VAN DIJCK, J. (2016). LA CULTURA DE LA CONECTIVIDAD: UNA HISTORIA CRÍTICA DE LAS REDES SOCIALES. BUENOS AIRES: SIGLO XXI.

FONTANALS, G. (2014). LA NEUTRALIDAD DE LA RED Y EL ZERO RATING. REVISTA FIBRA (14).

HAHN, R., & WALLSTEN, S. (2006). THE ECONOMICS OF NET NEUTRALITY. ECONOMIST´S VOICE.

LITAN, R., & SINGER, H. (2010). NET NEUTRALITY IS BAD BROADBAND REGULATION. THE ECONOMIST´S VOICE.

VERCELLI, A. (2015). REPENSANDO LAS REGULACIONES DE INTERNET. ANÁLISIS DE LAS TENSIONES POLÍTICAS ENTRE NO-REGULAR Y RE-REGULAR LA RED-DE-REDES. CHASQUI. REVISTA LATIONAMERICANA DE COMUNICACIÓN (129).

LY, A., MACDONALD, B., & TOZE, S. (2012). UNDERSTANDING THE NET NEUTRALITY DEBATE: LISTENING TO STAKEHOLDERS. FIRST MONDAY (N 5).

GONZÁLEZ, J. L. (2016). NEUTRALIDAD DE LA RED EN INTERNET. IBERSID, 39-44.

PALAZUELOS, M., & HERRERA, F. (2010). LA NEUTRALIDAD DE RED. UN DEBATE INTERESADO SOBRE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS. TELOS.

LESSIG, L. (1999). LAS LEYES DEL CIBERESPACIO. THEMIS.

BUSTOS, G. (2017). IN DUBIO PRO TELCO. LA VANGUARDIA, 2.

INTERNETSOCIETY.ORG. (28 DE 4 DE 2016). POR QUÉ FUNCIONA EL ENFOQUE DE MÚLTIPLES PARTES INTERESADAS. OBTENIDO DE INTERNET SOCIETY: HTTPS://WWW.INTERNETSOCIETY.ORG

ARGENTINA DIGITAL. (2014). OBTENIDO DE HTTP://SERVICIOS.INFOLEG.GOB.AR/INFOLEGINTERNET/ANEXOS/235000-239999/239771/NORMA.HTM

JORDAN, S. (2017). EVALUATING ZERO-RATING AND ASSOCIATED THROTTLING PRACTICES UNDER THE OPEN INTERNET ORDER. JOURNAL OF INFORMATION POLICY, 450-507.

Universidad de San Andrés