



LA CIUDADANÍA DIGITAL EN EL CIELO LATINOAMERICANO*

Marcelo Halperin
Doctor en Ciencias Sociales

Por su inesperada repercusión mediática puede resultar ilustrativo revisar el caso del Decreto 690/2020 emitido por el gobierno argentino el 22 de agosto de 2020, en ocasión de la emergencia sanitaria. En principio suspendió cualquier aumento de precios que pudieran fijar los licenciarios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) hasta el 31 de diciembre del mismo año, incluyendo a los servicios de telefonía móvil. Inmediatamente se propagaron opiniones encontradas, no tanto sobre el congelamiento transitorio de tarifas, sino sobre sus fundamentos. En este sentido, la Ley vigente bajo cuyo encuadramiento se dictó aquel Decreto¹, siguiendo la modalidad prevaleciente en el mundo, imputó a las TIC el carácter de servicio público² calificándolo como *esencial y estratégico en competencia*³. En la misma línea, el Decreto de referencia determinó que la autoridad de aplicación habría de garantizar la efectiva disponibilidad del servicio y acceso a las redes. Más aún: sus considerandos destacaron que “es un deber indelegable del Estado nacional (establecer) no solo las pautas para el tendido y desarrollo de la infraestructura en término de redes de telecomunicaciones a lo largo y ancho de todo el territorio nacional sino también las condiciones de explotación de

* *Docente, Investigador y Secretario de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.*

¹ Ley Argentina Digital 27078 promulgada el 18 de diciembre de 2014.

² Esta caracterización de las telecomunicaciones en tanto “servicio público” había sido contemplada en 1995 al sancionarse el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS/GATS) como uno de los Acuerdos multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Según dicho texto un Estado Miembro puede disponerlo para “el servicio de transporte de telecomunicaciones” que sea “ofrecido al público en general”, con la posibilidad de incluir bajo dicho régimen al servicio telefónico y a la transmisión de datos que incorporen información suministrada por el cliente entre dos o más puntos sin ningún cambio de extremo a extremo en la forma o contenido de la misma (Anexo sobre Telecomunicaciones, numeral 3).

³ La definición figura en el artículo 6 inciso f) de la ley argentina citada: “servicio público esencial y estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en competencia: es el servicio de uso y acceso a las redes de telecomunicaciones para y entre prestadores de Servicios de TIC. Este servicio debe ser brindado con características de generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad”.

aquella, de modo tal que se garantice la función social y el carácter fundamental como parte del derecho humano a la comunicaciones de las Tecnologías de la Información y la Comunicación”

El énfasis puesto sobre “*la función social*” y el “*derecho humano a las comunicaciones*” recreó el mismo debate que aflora en otros países de la región con motivo de la extraordinaria relevancia que en los últimos años han venido adquiriendo las empresas transnacionales del sector. De un lado suenan las voces de censura contra medidas gubernamentales supuestamente proclives a cercenar la libertad de expresión. Del otro lado se advierte sobre el peligro representado por distintas formas de manipulación de la voluntad individual y colectiva en ausencia de un encuadre regulatorio estatal⁴.

Ocurre que la incidencia de las TIC, incrementada durante el período de la pandemia, es interpretada como un beneficio desde el punto de vista económico, pero también como una potencial amenaza para la gobernabilidad. De ahí que se renueven las fantasías que en otros tiempos, no tan lejanos, inspiraron la creación de empresas públicas y semi-públicas destinadas a neutralizar y sustituir a empresas transnacionales de distintos rubros en los mercados de países en desarrollo. Entre las usinas de pensamiento que alentaron dichas iniciativas en África y América Latina el primer plano correspondió sin duda a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)⁵.

Más allá de la comprobada esterilidad de aquellas iniciativas, habría que preguntarse por el sentido de una propuesta semejante para el sector de las TIC en las actuales condiciones de su desarrollo y habida cuenta de los entrelazamientos productivos que se han puesto de manifiesto durante la pandemia.

⁴ El autor ha explorado en otros trabajos un entrecruzamiento de roles a modo de “partenaires” entre los Estados nacionales y las corporaciones transnacionales, en procura del sostenimiento recíproco de ambos tipos de formaciones ante las irracionalidades inmanentes a la economía global. En tal sentido, véase: “Los Estados y las corporaciones transnacionales después de la pandemia” en CLACSO Boletín número 9 “Integración Regional. Una mirada crítica”, agosto 2020.

⁵ Enmarcada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Comisión de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo aprobó un programa de trabajo del que se surgieron distintos informes elaborados por la Secretaría. Uno de los más ilustrativos fue el editado el 7 de mayo de 1979 con el título: “Regímenes jurídicos para la creación de empresas multinacionales entre países en desarrollo establecidos por agrupaciones de integración y cooperación económica” (catalogado TD/B/C.7/30).

I. Un mismo dispositivo para dos actitudes

Los padecimientos ocasionados por la emergencia sanitaria profundizaron el efecto ambivalente de las tecnologías digitales. Así, el sello “ciudadanía digital” difundido en círculos tecnocráticos y académicos abarca y sintetiza estas dos caras: las mismas tecnologías que habilitan el desarrollo del comercio y del conocimiento⁶ pueden también alentar la rebelión social.

En principio resulta inevitable asociar la “ciudadanía digital” con numerosas posiciones filosóficas griegas y romanas que a la hora de ejercitar el pensamiento enseñaban a sobrevolar los territorios físicos donde anida el poder político⁷.

Sin ir tan lejos, la CEPAL de nuestros días recurre a esta expresión para describir el uso masivo de Internet como herramienta de vinculación y socialización pero también como figura que refleja una creciente participación social, comunitaria y aún política mediante la utilización de los ámbitos virtuales⁸.

Pero el apelativo es ambivalente porque debería imputársele no solo un sentido edificante⁹ sino también revulsivo, a la luz de masivas protestas desatadas en plena pandemia y respondiendo a convocatorias esparcidas por las redes virtuales. Para continuar con el léxico de la hora, diríamos: los dispositivos móviles “empoderan”. La cuestión a dilucidar sería entonces cómo habría de resolverse semejante superposición

⁶ El concepto “ciudadanía digital” fue principalmente acuñado por la UNESCO. En el curso de 2020 la Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina, cuya sede es la ciudad de Montevideo, lanzó, con el apoyo de la empresa Microsoft, el primer Programa de Educación en Ciudadanía Digital para América Latina. Está destinado al fortalecimiento del conocimiento y las competencias digitales en las escuelas.

⁷ El cosmopolitismo estoico es apenas un ejemplo. Para recorrer la contraposición de lo político y lo filosófico en la tradición greco-romana véase Rodolfo Mondolfo: “El pensamiento antiguo”, Editorial Losada, Buenos Aires 1942.

⁸ Así, véase R. Martínez, A. Palma y A. Velázquez: “Revolución tecnológica e inclusión social. Reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina”, serie Políticas Sociales de la CEPAL número 233, 2020.

⁹ Un documento de la CEPAL publicado en 2010 reflejaba la euforia que había despertado entonces la difusión de Internet: “El objetivo de la universalización del acceso a banda ancha tiene la misma importancia para el desarrollo con igualdad que tuvo el desarrollo de las redes de energía eléctrica, caminos y transporte para el avance de la actividad industrial en el siglo pasado. Es un servicio indispensable que ofrece oportunidades de progreso económico y mayor igualdad y participación. Por ello el acceso a Internet de banda ancha debe considerarse un derecho de los ciudadanos de América Latina y el Caribe”. CEPAL: “Las TIC para el crecimiento y la igualdad, renovando las estrategias de la sociedad de la información”, 2010, p. 109.

de manifestaciones encontradas aunque con similar respaldo tecnológico y en el escenario latinoamericano convulsionado por una pandemia.

II. El territorio y la nube

He aquí que las TIC han pasado a ser el recurso máspreciado para la concentración exponencial del capital por corporaciones transnacionales (“BIG-TECH”) que siembran sus múltiples ofertas en el suelo fértil de la conectividad virtual. Y no hace falta dinero ni educación para subirse a las redes activando la pantalla luminosa de un dispositivo generosamente ofrecido por los proveedores cuyos robots empiezan a operar al momento del encendido. Examinando sólo la variable “velocidad de conexión” en otro documento de la CEPAL se indica el contraste: las bajas velocidades resultan excluyentes porque inhabilitan el uso de soluciones de teletrabajo y educación en línea; pero aun con baja velocidad de descarga de banda ancha es posible un corretaje electrónico y la transmisión directa de videos y audio¹⁰.

Como es sabido, en América Latina la pobreza pre-pandémica ya contaba con el cuantioso acervo de pequeñas pantallas que se habilitan con un dedo para sumergir al usuario en el reino fantástico de pertenencias y referencias luminosas. Y también se había visibilizado antes de la pandemia un contraste perceptivo *in crescendo*: la nube como fuente de promesas y el territorio como fuente de padecimientos.

Adentrándonos en los territorios, es fácil constatar que las políticas restrictivas impulsadas por algunos de los gobiernos alarmados por la propagación del COVID-19 han retroalimentado las desigualdades preexistentes. Aflora una inequidad en el mero requerimiento de comportamientos homogéneos de prevención sanitaria y, en particular, el aislamiento, el paro laboral y el “distanciamiento” social. Por distintas causas se observa la imposibilidad material de vastas poblaciones para circunscribir sus movimientos físicos y sostener una pasividad indefinida. Pese a los fantasmas agitados por los gobiernos, las incitaciones al confinamiento no logran inmovilizar sino que por el contrario desatan estampidas.

¹⁰ Véase: “CEPAL. Informe especial COVID-19”, agosto 2020.

Es tiempo de inequidad, carencias y desórdenes. Pero a diferencia de otros tiempos y de sus calamidades, los cuestionamientos no pueden difundirse sin el amparo de las redes virtuales. Más aún: en estas redes se gestan las revueltas.

Pero más allá de una convergencia multiplicadora de consignas expandidas través de las redes virtuales, habría algo más en juego. **La práctica digital estaría contribuyendo nada menos que a sustituir parcialmente al principio de autoridad que sostiene al poder político.** Así, las penurias del desamparo y del desarraigo territorial se pueden contrarrestar con encuentros y confabulaciones en la nube. Y a la incertidumbre ocupacional es posible contraponerle una incertidumbre lúdica, susceptible de ser gozada. En tales condiciones, los levantamientos colectivos pueden tener el sabor de las aventuras compartidas por iguales. Lo expresó Jacques-Alain Miller al concluir su libro “El Otro que no existe y sus comités de ética” hace más de veinte años:

Vivimos en un tiempo en que se pierde o empieza a perderse, a desmoronarse, el sentido común, donde el desarraigo se vuelve progresivamente constitutivo del ser social, donde el mundo se formaliza. Se impone entonces cada vez más el universo electrónico de la comunicación, que es un universo abstracto cuyos elementos son reglas, saberes que demandan del sujeto embrollado y sobrecargado la adaptación flexible a lo eventual. El estatuto del sujeto que se nos anuncia es el hombre dispuesto a cualquier eventualidad. Preparémonos. (pp. 462-463)¹¹

III. Los secretos del éxito

Ante semejante ambivalencia que las administraciones públicas de la pandemia hicieron aún más visible, no debería sorprender que algunos gobiernos aspiren a neutralizar esas vías de peligroso “contagio” actitudinal propagado por las redes. La pregunta pertinente sería: ¿están los Estados latinoamericanos en condiciones de hacerlo?

Antes de conjeturar sobre la viabilidad de una domesticación política de las TIC y nada menos que desde la periferia, convendría catalogar a estos conglomerados empresariales cuyo comportamiento es tan agresivo como difícilmente previsible. En su azaroso y vertiginoso recorrido ya han edificado una economía, una sociedad y hasta una

¹¹ Jacques-Alain Miller: “El Otro que no existe y sus comités de ética. Seminario en colaboración con Eric Laurent”, Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México, 2005, pp. 462-463.

ciudadanía “digital”. En tal sentido, **si hubiera que seleccionar al sector de la actividad económica sustancialmente asociado a los procesos de globalización y que ha pasado a desempeñar un papel protagónico en el ritmo de acumulación y reproducción del capital a escala mundial, el elegido no podría ser otro que el de las TIC.** Algunas de las claves para explicar su explosivo desarrollo consisten en que:

- (a) Los servicios pueden ofrecerse independientemente de su soporte físico (bienes de capital o instalaciones y dispositivos), de modo que los proveedores de dichos soportes contratan con otros proveedores la utilización de los mismos para el suministro de determinados servicios a consumidores o usuarios finales. Dicha diferenciación y complementación de funciones da lugar a una multiplicación de los mercados.
- (b) Las TIC son poli-funcionales para la mayoría de sus prestaciones, en el sentido que mediante un mismo dispositivo pueden obtenerse distintas prestaciones. Pero además, desde no hace muchos años se ha difundido la posibilidad de acceder a las mismas prestaciones a través de distintos dispositivos (tal como aconteció con los programas de televisión cuando comenzaron a ser accesibles a través de las computadoras)¹².
- (c) Los mismos recursos y a veces hasta las mismas prestaciones suelen apuntar a distintas actividades económicas, sociales y hasta científicas, hasta el punto que hoy día es difícil concebir acciones que puedan prescindir de dichos recursos.
- (d) Por último, las TIC realimentan la economía global en tanto los mercados “nacionales” están insalvablemente involucrados en redes globales. Este condicionamiento marca la necesidad de formalizar compromisos intergubernamentales minuciosos para garantizar la conectividad y la interoperabilidad a través de una trama de derechos y obligaciones para las corporaciones autorizadas a ofrecer sus servicios bajo cada jurisdicción.

¹² Más recientemente surgió la modalidad del “*streaming de video web*” o transmisión instantánea de distintos eventos mediante teléfonos celulares conectados a Internet, cuando en dichos eventos se presentan textos, imágenes o secuencias sonoras protegidas por derechos de autor. El referido *streaming* puede lograrse mediante aplicaciones disponibles desde 2015 para los iPhone y teléfonos con el sistema operativo Android. Al anunciar su candidatura a la Presidencia de Estados Unidos de América, Donald Trump recurrió precisamente a una red de *streaming de video*.

Con estas poderosas herramientas emergen las empresas oferentes de plataformas virtuales con fines tanto transaccionales (comercio electrónico; servicios en la nube; publicidad, etc.) como de innovación o ingeniería. Así se ha conformado una

Cadena de valor de los datos...que incluye a las empresas que promueven la recopilación de datos; la elaboración de conocimiento a partir de los datos; y el almacenamiento, análisis y modelización de esos datos. La creación de valor surge una vez que los datos se transforman en inteligencia digital y se monetizan a través de su utilización comercial.¹³

Bajo semejantes condiciones resulta difícil imaginar a proveedores que, al menos en algunos de los segmentos no deban asumir posiciones y luego funciones oligopólicas. En el sector de las TIC **los Estados nacionales ya debieron afrontar un *trade off* con las telecomunicaciones básicas: convalidar mayores costos al reducirse la competencia debido a la búsqueda de eficiencia mediante la concentración de prestaciones y la necesidad de compartir instalaciones y redes**¹⁴. Pero cuando pasan a ocupar el centro de la escena las empresas dotadas de plataformas, al poder político se le presentan dos nuevos desafíos: la concentración vertiginosa del capital fundado en la creación y captura de valor a partir de la obtención de datos; y el entusiasmo irrefrenable de los “ciudadanos digitales” para ingresar en las redes intercambiando contenidos que alimentan ese mismo proceso de capitalización.

IV. El asalto de las empresas proveedoras de contenidos

Desde los últimos años del siglo XX, tanto las disposiciones nacionales como los acuerdos intergubernamentales (y en especial los tratados de libre comercio de última

¹³ UNCTAD: “Informe sobre la economía digital 2019. Creación y captura de valor: repercusión para los países en desarrollo”, página XV.

¹⁴ No es novedosa la preocupación política para fijar un límite de tolerancia a dichas posiciones monopólicas o dominantes. En los últimos años del siglo XX las Comunidades Europeas dispusieron de “guías” o ejemplos acerca de lo que debía o no tolerarse como restricción legítima a la competencia en las telecomunicaciones (así, “Guidelines on the application of EEC competition rules in the telecommunications sector”, documento del año 1991 catalogado como 199/C233/02). Un difundido texto de orientación general sobre la normativa comunitaria de entonces, titulado “Notice on the application of the competition rules to access agreements in the telecommunications sector: Framework, Relevant and Principles”, publicado el 22 de agosto de 1998 en el diario oficial de las Comunidades Europeas (catalogado como 98/C 265/02) reconocía que: “14. *Community competition rules are not sufficient to remedy all the various problems in the telecommunications sector*”.

generación en sus capítulos relativos a las telecomunicaciones), dieron por sentada la necesidad de hacer una salvedad sobre los preceptos sobre la defensa comercial en materia de TIC. En efecto, a los proveedores de telecomunicaciones “básicas” hubo que reconocerles posiciones dominantes¹⁵ a cambio de exigirles un trato no discriminatorio y de facilitación para las actividades desplegadas por otros proveedores, incluyendo a empresas oferentes de “contenidos” o “de valor añadido”¹⁶. Pero en un corto período estas últimas han ido acaparando la cadena en sus distintos eslabones, apropiándose de márgenes crecientes de participación en los negocios relativos a infraestructura, redes y aún el diseño y producción de dispositivos. Así, por ejemplo, en 2019 algunas de las más destacadas BIG-TECH como Microsoft, Google, Facebook y Amazon habían pasado a

¹⁵ En los TLC celebrados por países latinoamericanos entre sí y con terceros países, son muy frecuentemente incorporadas dentro del capítulo sobre servicios públicos de telecomunicaciones, distintas obligaciones específicamente destinadas a proveedores “monopólicos”, “dominantes” o “importantes”. Debe tenerse en cuenta que aquí “dominante” o “importante” suelen utilizarse como adjetivos equivalentes. Se reconoce dicha sinonimia y se califica como: “proveedor dominante o importante (...) (al que) tiene la capacidad de afectar de manera importante las condiciones de participación, desde el punto de vista de los precios y del suministro en el mercado relevante de redes o servicios públicos de telecomunicaciones, como resultado de: (a) el control de los elementos esenciales, o (b) el uso de su posición en el mercado”. En este marco, las medidas que se reservan las Partes en el marco de los TLC a fin de contrarrestar las prácticas abusivas son usualmente denominadas “salvaguardias competitivas”.

Entre los TLC con las características indicadas pueden mencionarse, entre otros: CENTROAMÉRICA-PANAMÁ (artículo 13); CENTROAMÉRICA-UE (artículos 185 y 188); CENTROAMÉRICA-CHILE (artículos 13.02 y 13.07); CENTROAMÉRICA-MÉXICO (artículos 13.1 y 13.5); COLOMBIA-MÉXICO (artículo 11.07); COLOMBIA-EUA (artículo 14.4); CHILE-EUA (artículo 13.4); CHILE-COREA DEL SUR (artículo 12.6); CHILE-MÉXICO (artículos 12.01 y 12.06); CHILE-AUSTRALIA (capítulo 11 sección C); MÉXICO-PANAMÁ (artículos 12.1 y 12.5); MÉXICO-URUGUAY (artículo 11.06); PANAMÁ-EUA (artículos 13.4 y 13.17); PERÚ-EUA (artículos 14.4 y 14.17); PERÚ-JAPÓN (artículos 117 y 120); PERÚ-CANADÁ (artículos 1003 y 1014). En el reciente Acuerdo ARGENTINA-CHILE, los términos de la definición son similares a los anteriores con una sutil diferencia: la capacidad de afectar las condiciones de participación en un mercado dado de telecomunicaciones aquí se asigna ya no al control de “*instalaciones esenciales*” sino de “*facilidades esenciales*” (artículo 10.1). De tal modo, queda establecida la posibilidad de reconocerle carácter dominante a una empresa proveedora de servicios de telecomunicaciones aunque no tenga estrictamente un control de las instalaciones siempre que pueda disponer de ellas.

¹⁶ Las negociaciones multilaterales sobre telecomunicaciones básicas condujeron a la suscripción del Cuarto Protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios que entró en vigencia en 1998 incorporando listas de concesiones otorgadas por todos los países industrializados y más de cuarenta países en desarrollo. En muchos casos, la imprecisión conceptual sobre el alcance del trato nacional se acrecentó por las ulteriores transformaciones tecnológicas aplicadas al sector, hasta devenir anacrónicas dichas concesiones y justificar la proliferación de compromisos bilaterales y plurilaterales dentro de los capítulos sobre telecomunicaciones incorporados en los tratados de libre comercio de última generación. Véase: “Negociaciones sobre telecomunicaciones básicas posteriores a la Ronda Uruguay” en <http://wto.org>

controlar bajo distintas figuras jurídicas una parte sustancial de la infraestructura submarina de fibra óptica, en tanto Alphabet (Google) y Microsoft venían invirtiendo en la rama de los equipos de telecomunicaciones¹⁷. La integración es también horizontal dentro de las TIC¹⁸. Pero también va más allá de las TIC, a partir de las ventajas competitivas obtenidas por la captura de datos estratégicos sobre productos y servicios que son objeto de transacciones a través de las plataformas¹⁹. Por lo demás, al estar dirigidas al público en general y ya mimetizadas con las telecomunicaciones básicas, estas empresas inducen a los gobiernos a equipararlas, total o parcialmente, con las empresas de telecomunicaciones prestatarias de “servicio público”.

Con semejante bagaje, el sector de las TIC ahora liderado por las BIG-TECH está en condiciones de canalizar, aunque no necesariamente de manera intencional, la gestación de cuestionamientos al principio de autoridad territorial. Como anticipo de futuras convulsiones, en vísperas de la pandemia numerosos Estados latinoamericanos expusieron sus flaquezas frente a distintas revueltas urdidas en las redes virtuales²⁰.

V. Una batalla desigual

Desde el punto de vista de los Estados nacionales, los conflictos con las BIG-TECH no se reducen a los temas más conocidos y que de todos modos están lejos de haber sido resueltos: la elusión tributaria, la vulneración de derechos de propiedad intelectual y la manipulación de datos personales. **Regular y controlar a empresas proveedoras de servicios de telecomunicaciones básicas es una cosa. Regular y controlar a empresas que han acaparado el mercado mundial de los contenidos es otra.** Para difundir sus mensajes y así propagar la narrativa que sostiene la autoridad, los gobiernos

¹⁷ Información recolectada por el documento de UNCTAD citado más arriba.

¹⁸ Véase un inventario de diversificaciones productivas de las BIG-TECH en Josué G. Veiga: “Laboratorio de Estudios sobre Empresas Transnacionales. BIGTECH el gran ganador de la pandemia” en www.clacso.org, junio 2020.

¹⁹ Es uno de los principales argumentos invocados por el informe de un Comité de la Cámara de Representantes de EUA publicado el 6 de octubre de 2020 para catalogar a las cuatro BIG-TECH descritas en conjunto por la sigla GAFA (Google, Apple, Facebook y Amazon) como monopólicas y abusadoras de su posición dominante.

²⁰ Durante 2019 y antes que se manifestara la pandemia se habían producido levantamientos populares, aparentemente por diversos motivos en diferentes países latinoamericanos y con fuerte incidencia de las convocatorias a través de las redes virtuales. El autor creyó encontrar algunos elementos en común vinculados, precisamente, con las luminosas promesas de bienestar emanadas de las pantallas y cada vez menos verosímiles. Véase: “Las revueltas sociales y los nuevos negocios” en el diario El Economista, 28 de noviembre de 2019.

deben recurrir a los mismos sistemas de comunicación que hipotéticamente son objeto de su regulación y control, aunque al intentarlo quedan atrapados y expuestos por la horizontalidad de los formatos interactivos.

En algunos Estados latinoamericanos esta inquietud recrea las fantasías de autosuficiencia político-económica que una y otra vez emergen bajo distintas modalidades. La fórmula es conocida: creación de empresas estatales. Pero el desplazamiento de las corporaciones transnacionales a manos de “virtuosas” multinacionales públicas o semi-públicas tiene un patético historial en América Latina. Recuérdense, por ejemplo, las industrias centroamericanas de integración, más tarde las empresas multinacionales en el Grupo Andino durante la década de los setenta y finalmente las “empresas gran-nacionales” pergeñadas en el ALBA durante la primera década de este siglo²¹.

²¹ Dentro del proceso de integración centroamericana, el intento mejor articulado para generar empresas de alcance sub-regional respaldadas políticamente, fue el del Convenio de Industrias Centroamericanas de Integración, firmado el 10 de junio de 1958. No incluyó disposiciones relativas al control y porcentaje de participación de capital originario de Centroamérica en la propiedad de las empresas, sino que delegó estas precisiones en los respectivos protocolos a ser sancionados con motivo de la aprobación de los distintos proyectos industriales. Así, el Primer Protocolo, referido a la industria de soda cáustica e insecticidas clorados, estableció que el capital social debía ser ofrecido en venta a inversionistas centroamericanos en al menos un cuarenta por ciento del total. En cambio, el Segundo Protocolo, relativo a la creación de una industria para la fabricación de vidrio plano o en lámina, dispuso que la empresa habría de estar constituida inicialmente por capitales de origen centroamericano en una proporción no menor al sesenta por ciento, bajo títulos nominativos y debiéndose respetar esa proporción en todo momento, inclusive con motivo de un aumento ulterior de ese capital social.

El próximo hito fue el de la Comunidad Andina, que a fin de promover la generación de empresas multinacionales subregionales sancionó la Decisión 46 como complemento de la Decisión 24 con el objeto de reconocer a los inversionistas andinos (quienes debían participar en estas empresas en una proporción no inferior al sesenta por ciento del capital) ciertas ventajas especiales relativas a las transferencias de dicho capital (no obligación de transferencia a inversionistas nacionales) y a las utilidades (contando con la autorización del organismo nacional competente, podían transferir al territorio de origen de los capitales, las utilidades netas provenientes de la inversión directa, previo pago de los impuestos correspondientes).

Es inevitable comparar estas experiencias con la ingeniería jurídica e institucional del ALBA erigida cuarenta años después. **A comienzos de los setenta parecía caber una estrategia para realimentar políticas de desarrollo autosuficiente. Pero ya ingresados en el siglo XXI, la denuncia de opresión, desigualdades públicas y abusos privados, difícilmente puede inspirar otra cosa que la enunciación de acciones voluntaristas y que difícilmente superan el plano programático.** Es lo que ha ocurrido con el “Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA-Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP)”, suscrito el 5 de febrero de 2012 en la ciudad de Caracas. Este documento intergubernamental plantea como punto de partida el compromiso de reivindicar “los principios del comercio solidario” y, en su artículo primero, define al

La traumática y corta vida de semejantes emprendimientos difícilmente pueda inspirar proyectos para reducir la incidencia de las BIG-TECH mediante una intromisión estatal en las redes instalando empresas proveedoras de contenidos digitales. Se menciona el reciente caso de México, aunque finalmente la iniciativa pareció bastante modesta debido a que la concesión otorgada a “CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos” tuvo por objeto la provisión del servicio de acceso a Internet específicamente para la población carenciada y, de manera gratuita, en sitios públicos²². Cuando el Presidente hizo el anuncio los analistas tomaron nota de algunas evidencias: la imposibilidad de cualquier empresa pública latinoamericana para competir con las BIG-TECH en los mercados internacionales; los obstáculos para formalizar aun dentro de las fronteras el acceso a infraestructura física preexistente y ya concesionada pero que debería compartirse; y la dudosa compatibilidad de las funciones gubernamentales de regulación y control con las pretendidas funciones como un operador directo proveedor de servicios similares a los regulados y controlados.

VI. ¿Unidos o dominados?

Es evidente que los Estados nacionales no disponen a título individual de recursos apropiados para condicionar a las BIG-TECH en el marco de las garantías republicanas. Empezando por las reglas para controlar a las empresas con posiciones dominantes reconocidas, a fin de neutralizar prácticas de “abuso”, los gobiernos fueron diseñando instrumentos dirigidos a los proveedores de servicios básicos de telecomunicaciones.

Espacio Económico del ALBA-TCP como una “zona económica de desarrollo compartido interdependiente, soberana y solidaria, destinada a consolidar y ampliar un nuevo modelo alternativo de relacionamiento económico”. En el ALBA se asimilaron “comercio” y “cooperación”, reduciéndose las operaciones de comercio-cooperación a la esfera intergubernamental, hasta el punto que el único margen de maniobra tolerado para el sector privado debía quedar circunscripto a las llamadas “empresas gran-nacionales” concebidas muy restrictivamente como “empresas mixtas binacionales en sectores específicos (conformadas y consolidadas) en función de las condiciones que faciliten su nacimiento”. El TCP se planta como una expresión de puro altruismo, porque: “busca fortalecer al Estado como actor central de la economía de un país a todos los niveles enfrentando las prácticas privadas contrarias al interés público, tales como el monopolio, el oligopolio, la cartelización, acaparamiento, especulación y usura” (...); “impulsa la diversidad de expresiones culturales en el comercio” (...); “promueve y fortalece el rol del Estado en (los) servicios esenciales” (...); y “busca una inversión extranjera que respete las leyes, reinvierta las utilidades y resuelva cualquier controversia con el Estado al igual que cualquier inversionista nacional”.

²² Disposición del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones a través de un Acuerdo publicado en el D.O.F. el 2 de agosto de 2019.

Dichas medidas, reproducidas por numerosos acuerdos de libre comercio de última generación, ya parecían inocuas en el punto de partida: auditorías sobre la contabilidad de las empresas, exigencias para la diversificación de firmas, instructivos sobre las garantías de acceso a sus redes y acerca de la divulgación oportuna de modificaciones tecnológicas.

Sin embargo, los capítulos de telecomunicaciones que se vienen insertando en los tratados de libre comercio de última generación podrían tener una mayor utilidad. Allí cada Parte garantiza que los proveedores dominantes de servicios públicos de telecomunicaciones autorizados en su territorio, habrán de otorgar a los proveedores de la otra u otras Partes los servicios adecuados –en términos de no discriminación, transparencia y tarifas razonables u orientadas a costos según los casos- para que estos últimos puedan desplegar sus propias actividades. Al respecto, **téngase en cuenta que los proveedores de contenidos digitales que conforman la nómina de las BIG-TECH han pasado de hecho a suministrar servicios públicos y en condiciones de proveedores dominantes. Por lo tanto sería beneficiosa una red de acuerdos intergubernamentales mediante los cuales pudieran entrecruzarse compromisos uniformes de regulación y control sobre las BIG-TECH con el mismo fin que inspiró la redacción de aquellas disposiciones concebidas para los servicios de telecomunicaciones básicas, si bien las prescripciones no serían las mismas.**

El entrecruzamiento de compromisos internacionales debería implicar una concertación política para fijar a las empresas proveedoras de contenidos determinadas obligaciones con respecto a los Estados en cuyos territorios obtengan sus ganancias y residan los usuarios de sus variadas prestaciones e independientemente del domicilio de radicación de los activos tangibles e intangibles. En este marco intergubernamental seguramente podrían obtenerse resultados más ponderados que los previstos por disposiciones de alcance nacional. Así se evitaría la recreación de fantasías proclives al realismo mágico, que apuntando al sector de las TIC e invocando ideales de autosuficiencia político-económica desembocarían en proyectos de intervención tan grotescos como inviables.

Referencias bibliográficas

CEPAL. (2020). Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19. *Informe especial COVID-19*, (7). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45938-universalizar-acceso-tecnologias-digitales-enfrentar-efectos-covid-19>

CEPAL (2010). *Las TIC para el crecimiento y la igualdad, renovando las estrategias de la sociedad de la información*. Naciones Unidas CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2971/1/S2010807_es.pdf

Comunidades Europeas. (1998, 22 de agosto). Notice on the application of the competition rules to access in the telecommunications sector: framework, relevant and principles catalogado (98/C265/02). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31998Y0822%2801%29>

Fernández, G. (1972): El régimen uniforme de las empresas multinacionales en el Grupo Andino. *Derecho de la Integración*, (11), 11-38. http://intallib.iadb.org/intal/catalogo/Derecho_Integracion/documentos/011-Estudios_01.pdf

Gigler, B. J. (2015). *Development as Freedom in a Digital Age. Experiences of the Rural Poor in Bolivia*. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/21631>

Halperin, M. (2020, agosto). Los Estados y las corporaciones transnacionales después de la pandemia. *Integración Regional. Una mirada crítica*, (9), 12-15. <https://www.clacso.org/boletin-9-integracion-regional-una-mirada-critica/>

Halperin, M. (2019, 28 de noviembre). Las revueltas sociales y los nuevos negocios. *El Economista*. <https://eleconomista.com.ar/2019-11-las-revueltas-sociales-y-los-nuevos-negocios/>

Martínez, R., Palma, A. y Velásquez, A. (2020). Revolución tecnológica e inclusión social. Reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina. *Serie Políticas Sociales de la CEPAL*, (233), 3-84. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45901-revolucion-tecnologica-inclusion-social-reflexiones-desafios-oportunidades-la>

Miller, J. A. (2005). *El Otro que no existe y sus comités de ética. Seminario en colaboración con Eric Laurent*. Paidós,

Mondolfo, R. (1942). *El Pensamiento Antiguo. Historia de la filosofía greco-romana* [en dos volúmenes]. Editorial Losada S.A.

UNCTAD. (2019). *Informe sobre la economía digital 2019. Creación y captura de valor: repercusión para los países en desarrollo*. Naciones Unidas. https://unctad.org/es/system/files/official-document/der2019_overview_es.pdf

UNCTAD. (1979). *Regímenes jurídicos para la creación de empresas multinacionales entre países en desarrollo establecidos por agrupaciones de integración y cooperación económica* [Informe de la Secretaría conforme un programa de trabajo de la Comisión de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (catalogado TD/B/C.7/30)]. Naciones Unidas UNCTAD

Veiga, J. G. (2020, 02 de junio). BIGTECH el gran ganador de la pandemia. *Laboratorio de Estudios sobre Empresas Transnacionales*.
<http://let.iiec.unam.mx/sites/let.iiec.unam.mx/files/BigTech%20ganadoras%20de%20la%20pandemia.pdf>