

«The next billion users»: el Estado frente a multinacionales voraces

Por *Michael Pisa***

Resumen

La rápida expansión del uso de Internet en el mundo en desarrollo pronto alcanzará los 2000 millones de usuarios. Y plantea el mismo tipo de preocupaciones acerca de la dependencia de grandes compañías tecnológicas, que los países ricos recién comienzan a enfrentar. Estas incluyen el desafío de proteger a los consumidores en la era digital, el papel de las plataformas de redes sociales en la promoción de la desinformación, y el riesgo de que la concentración de mercado pueda desestimular la innovación. Para encarar estos problemas, es necesario enfrentar los desafíos que presenta una Internet libre y abierta, lo cual requiere 1) un decisivo liderazgo de los Estados Unidos para asumir un papel regulador más activo; 2) la construcción de un marco conceptual sobre el valor de los datos; y 3) una mayor coordinación y gobernanza global de Internet.

Palabras clave

Usuarios de Internet – gigantes tecnológicos – regulación – cooperación internacional.

Abstract

The fast expansion of the use of Internet throughout the developing world will soon reach the second billion users. And it raises the same kind of concerns regarding the dependence from huge technological companies that rich countries are only beginning to confront. They include the challenge of protecting consumers of the digital era, the role of social

* Este artículo es una adaptación del original «Developing Countries Seek Greater Control as Tech Giants Woo the “Next Billion Users”», publicado por el Center for Global Development (CGD) el 5 de febrero de 2019. Traducción de Oscar Oszlak.

** Miembro del Center for Global Development (CGD).

network platforms in promoting disinformation and the risk that market concentration may discourage innovation. To tackle these problems it is necessary to face the challenges of a free and open Internet, which in turn requires: 1) a decisive leadership of the United States in assuming a more active regulatory role; 2) the building of a conceptual framework on the value of the data; and 3) a greater coordination and global governance of Internet.

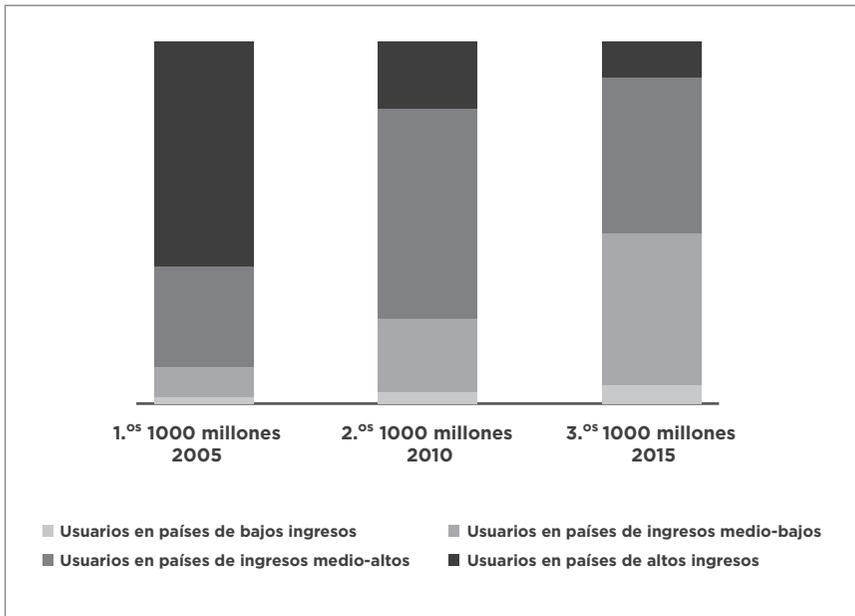
Key words

Internet users – technological giants – regulation – international cooperation.

Hace diez años, solo seis de cada cien habitantes de países de menor desarrollo relativo tenían acceso a Internet. Hoy accede casi una de cada tres personas. Los esfuerzos de las mayores compañías mundiales de Internet, particularmente Facebook y Google, para alcanzar *The next billion users* (los próximos 1000 millones de usuarios)¹ han sido un impulsor clave de esta transformación.

El eslogan ganó popularidad en 2005, cuando el número de personas en línea cruzó la barrera de los 1000 millones. Desde entonces, se ha convertido en una conveniente expresión para designar a la gente que no puede acceder a Internet, que, en una gran proporción, vive en el mundo en desarrollo. Hoy más del 65% de los, aproximadamente, 4000 millones de personas del mundo sin acceso a Internet vive en países con un PBI per cápita de menos de US\$ 3895 por año —punto de corte que, para el Banco Mundial, separa a los países de ingreso bajo-medio de los de ingreso medio-alto—.

¹ N. del T.: Traducimos *billion* como *mil millones* o *1000 millones*.

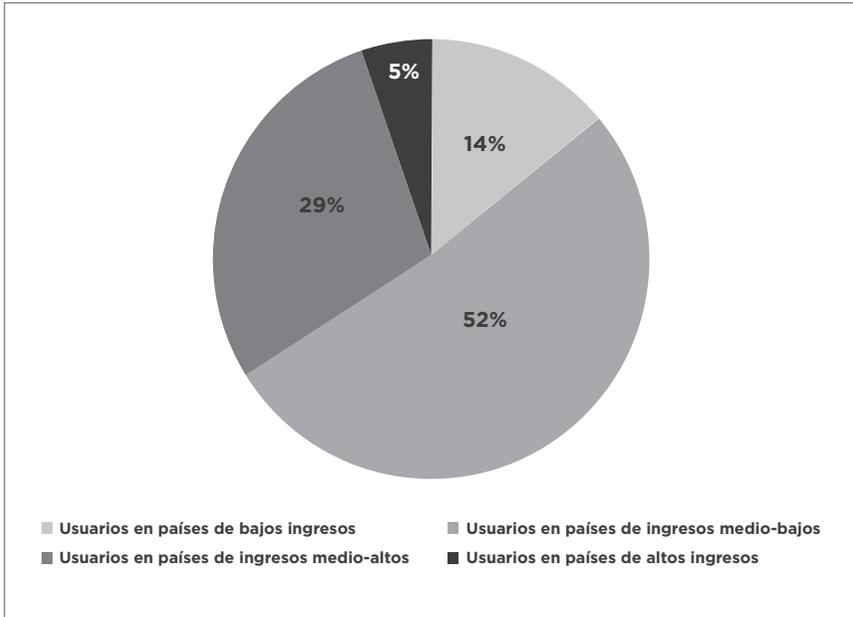
Gráfico 1. Usuarios de Internet en 1000 millones

Fuente: International Telecommunication Union (ITU), Pathways For Prosperity Commission Analysis (2018)

Pese a su reducido ingreso promedio, los próximos 1000 millones de usuarios se han convertido en una meta de creciente importancia para los intereses de las compañías de Internet estadounidenses, que buscan extender su huella por fuera de los mercados mundiales ricos, donde el número de clientes potenciales todavía fuera de línea se ha recortado considerablemente.

Para alcanzar el objetivo mencionado, las compañías tecnológicas han adaptado sus productos a un contexto operativo más dificultoso y a un conjunto diferente de necesidades de los usuarios. Ello incluye el desarrollo de aplicaciones que funcionan bien en teléfonos celulares y en áreas donde la conectividad es, a menudo, lenta, y donde el costo de los datos puede resultar excesivamente alto —por ejemplo, un teléfono y un plan de datos le cuesta al consumidor promedio, en 15 países africanos, más del 20% de su ingreso mensual (Khokhar, 2016)—.

**Gráfico 2. Los próximos 1000 millones:
¿quién quedará desconectado?**



Fuente: Elaboración propia

Facebook y Google se destacan, frente a sus competidores, tanto en el monto de recursos que han dedicado a intentar alcanzar los próximos 1000 millones de usuarios como en el éxito logrado:

- Más del 70% de los 2300 millones de usuarios mensuales activos de Facebook vive en África y Asia, y la India superó recientemente a los Estados Unidos como el país con el mayor número de usuarios —250 millones—. WhatsApp, adquirido por Facebook en 2014, se jacta ahora de tener más de 1500 millones de usuarios mensuales activos. De esta manera, se convirtió en la aplicación de mensajería más popular del mundo.
- Google opera dominios en casi 200 países y territorios, y ofrece servicios en más de 100 idiomas. Algunas estimaciones sobre la cuota de mercado

de la compañía la ubican arriba del 92%, y su sistema operativo Android está incorporado en más de 2000 millones de equipos en todo el mundo.

Como reflejo de su imperativo comercial, ambas compañías han enfocado sus esfuerzos, dentro del mundo en desarrollo, en países populosos con clases medias en ascenso, tales como la India, Nigeria, Indonesia y el Brasil —por ahora, la China permanece fuera de los límites—. Pero su mapa de compromisos continúa creciendo: por ejemplo, tanto Facebook como Google están trabajando con asociados para instalar cientos de miles de cables de fibra óptica en Uganda, el décimo país africano de mayor población (Wexler, 2018).

Próximos desafíos

La rápida expansión del uso de Internet en el mundo en desarrollo es una buena noticia. Pero plantea el mismo tipo de preocupaciones acerca de la dependencia de grandes compañías tecnológicas, que los países ricos recién comienzan a enfrentar. Estas incluyen el desafío de proteger a los consumidores en la era digital, el papel de las plataformas de redes sociales en la promoción de la desinformación y el riesgo de que la concentración de mercado pueda desestimular la innovación.

En un nuevo trabajo en coautoría con John Polcari (Pisa y Polcari, 2019), utilizamos estas tres áreas de preocupación como marco para explorar las implicaciones que el rápido crecimiento de las *Big Tech* tiene para los decisores políticos en el mundo en desarrollo. Estos se encuentran ante la difícil tarea de maximizar los beneficios económicos y sociales que proveen las plataformas de Internet, al tiempo que deben minimizar sus riesgos.

Si bien resulta riesgoso analizar países que poseen características socioeconómicas marcadamente diferentes, creemos que es útil reunirlos en la categoría de *países en desarrollo* por varias razones. Primero, con la notoria excepción de la China y la India, la mayoría de los países en desarrollo tiene una limitada capacidad —si es que tienen alguna— para

regular a las grandes compañías de Internet, dados su pequeño tamaño y su reducido ingreso per cápita. Segundo, como mucha gente en el mundo en desarrollo tiene con frecuencia menos herramientas disponibles para cruzar información, por lo general, sus datos personales son más fácilmente distorsionados, y los usuarios son más susceptible a las campañas de propaganda en línea.

Finalmente, aunque los países en desarrollo son igualmente —o más— vulnerables a algunos de los riesgos planteados por las plataformas digitales, se han hecho pocos esfuerzos para considerar de qué modo los decisores políticos de esos países deberían enfrentar estos desafíos. Y si bien existe un amplio acuerdo en la comunidad en desarrollo acerca de la importancia de adoptar políticas digitales *apropiadas*, se ha prestado escasísima atención al tema de cómo los decisores políticos deben negociar del mejor modo con las compañías que dominan el escenario digital. Por lo tanto, no es sorprendente que, como lo ha enfatizado la Pathways for Prosperity Commission (2018: 9), «pocos países en desarrollo muestran una clara aproximación a (la) cuestión fundacional de la gobernanza digital e incluso un menor número, si es que alguno, tiene claro cómo abordar la cuestión de regular el diseño digital y la protección del usuario» (Traducción de Oscar Oszlak).

Romper es fácil

En la actualidad, un creciente número de gobiernos se está replanteando cómo interactuar con las compañías de Internet, buscando ganar control sobre cómo se utilizarán los datos generados por sus ciudadanos. Ejemplos recientes de tales políticas de *localización de datos* incluyen el proyecto de ley de la India sobre privacidad de datos (Comité de Protección de Datos, 2018), que recomienda forzar a las firmas a almacenar una copia de todos los datos personales proporcionados por los consumidores hindúes del país, y la Ley sobre Ciberseguridad de Vietnam (Lindsey, 2019), que exige que las compañías de Internet abran oficinas de representación en aquella ciudad y provean al Gobierno de

datos de los usuarios cuando sean requeridos —lo cual, según los críticos, servirá para reprimir el disenso en línea (*The Straits Times*, 2019)—.

Si bien se requiere investigar aún más para comprender el impacto económico de las políticas de localización de datos, y si bien es comprensible el propósito de capturar parte del valor asignado a datos producidos dentro de las fronteras de un país, la mayoría de los argumentos económicos planteados en favor de estas políticas parece poco convincente (Baur-Yzbeck, 2018). Dicho de modo simple, forzar a las compañías a almacenar datos en servidores locales no cambiará dónde tiene lugar el proceso de incorporar valor, pero hará crecer el costo de realizar negocios a través de las fronteras. También resultan dudosas las justificaciones sobre ciberseguridad para la localización de datos (Cory, 2017).

Una preocupación mucho más acuciante es que un creciente número de gobiernos ha mostrado interés en adoptar el modo autoritario chino, que utiliza herramientas digitales como soporte de vigilancia y represión del disenso —y los funcionarios chinos se muestran muy dispuestos a compartir su conocimiento experto—. De acuerdo con un reciente informe de Freedom House,

... el año pasado, Beijing avanzó en la propagación de su modelo en el exterior; esto implicó sesiones de capacitación en gran escala a funcionarios extranjeros de, al menos, 36 países, en las que se proveyó de tecnología a gobiernos autoritarios, y se les exigió a las compañías internacionales que se sometieran a las regulaciones sobre contenidos aun cuando operaran fuera de la China (Traducción de Oscar Oszlak) (Freedom House, 2018: 6).

Estas tendencias ponen en riesgo la naturaleza —mayormente— global y abierta de Internet. Y, si bien puede resultar ingenuo suponer que los países a los que les atrae la idea de emplear políticas de uso de Internet con fines represivos puedan ser persuadidos para adoptar un sendero más liberal, esta es la tarea próxima que deben asumir quienes traten de preservar una Internet abierta que apoye los derechos democráticos.

Un camino más apropiado

La preocupación acerca del cambio de rumbo de Internet hacia una creciente fragmentación puede rastrearse a mediados de la primera década del siglo actual (Wu, 2004), pero la tendencia parece haberse acelerado en los últimos años. El mejor modo de confrontar el problema es encarando los desafíos que presenta una Internet libre y abierta. Ello requerirá un enfoque integral que incluya los siguientes elementos:

- *Mayor liderazgo de los Estados Unidos.* Como este país es sede de las compañías de Internet más grandes del mundo, se beneficia más que ningún otro de una Internet abierta y se encuentra en una posición natural de autoridad. Sin embargo, en los últimos tiempos, ha cedido dicho lugar y ha adoptado una actitud de *manos libres* respecto de la regulación a las compañías tecnológicas que trabajan con datos.

Esta orientación contrasta con la de la Unión Europea, que ha tenido una posición mucho más firme en la regulación sobre competitividad y privacidad de datos; en cambio, la ausencia de regulación efectiva por parte de los Estados Unidos ha permitido a las compañías de Internet operar en la mayoría de los países sin mayores recaudos por estas consideraciones, lo cual ha socavado la capacidad de otros gobiernos para intervenir en el tema.

Ahora que parecen estar cambiando las actitudes planteadas desde Capitol Hill hacia la regulación de las compañías de Internet, los decisores políticos de los Estados Unidos deberían reconocer que las opciones por las que se pronuncian afectarán la forma en que estas compañías operan en el exterior y darán contenido al *set* de opciones regulatorias disponibles para los decisores políticos de otros países, particularmente los menos desarrollados, que carecen del poder suficiente para influir, por sí solos, sobre las grandes firmas tecnológicas.

- *Construcción de una base de evidencia.* Una posible razón por la cual no existe consenso alrededor de cómo los gobiernos deben enfrentar estas cuestiones es la ausencia de un marco conceptual acerca del valor de los datos, lo que se refleja en el debate actual sobre si el petróleo o la fuerza de trabajo es la analogía histórica más útil para concebir el papel de la información en la economía digital.

Una teoría más coherente sobre el valor económico de la información y un medio que permita medir ese valor ayudarían a los gobiernos a diseñar estrategias digitales más efectivas. Pero desarrollar tal marco no será fácil, ya que requerirá hallar formas de 1) estimar el valor de diferentes piezas de datos personales cuyo valor depende de que se combinen con otros datos para producir información útil, y 2) determinar el valor de los datos a través de sus múltiples posibles usos.

La buena noticia es que los tecnólogos están explorando actualmente nuevas formas de aumentar la transparencia de este proceso combinatorio y así darles a los usuarios de Internet mayor control sobre cómo se utilizan sus datos personales. De tener éxito, estos esfuerzos podrían facilitar el seguimiento del flujo de datos individuales través de la economía digital y la medición de su valor. En última instancia, incluso, podría ser posible desarrollar tablas de insumo-producto para datos como los utilizados y determinar así el valor agregado a la producción en cadenas de valor globales². Este análisis podría servir como base para una negociación mejor informada entre gobiernos y compañías de Internet.

- *Mejor coordinación global.* La gobernanza global de Internet se asocia usualmente con el enfoque *multinvolucrado* (*multistakeholder*), que evolucionó a partir de las comunidades que crearon Internet y, más tarde, la Red Global (Internet Society). Si bien ese enfoque fue exitoso resolviendo cuestiones relativas a la arquitectura técnica de Internet, tal como el manejo que

² Agradezco por esta observación a Toby Philips, responsable de Investigación y Políticas de Pathways for Prosperity, Oxford University Bavlantnik's School of Government.

hace la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (por sus siglas en inglés, ICANN) de los nombres de dominios, no ha sido capaz de dar respuesta a cuestiones socialmente controvertidas.

En ausencia de mejores mecanismos de coordinación global, las naciones soberanas han encarado el control de la regulación de Internet prestando escasa atención a las implicancias transfronterizas de sus acciones. Pero, dada la naturaleza crecientemente política y social de los debates en torno a la política de Internet, los argumentos se inclinan a favor de considerar cuándo pueden resultar apropiadas las soluciones globales. Por esta razón, resulta alentador el reciente anuncio del primer ministro japonés Shinzo Abe: Japón desarrollará un monitor de gobernanza de datos para la Cumbre del G20 de este año (World Economic Forum, 2019).

La justificación de una necesaria coordinación global sobre políticas digitales será mucho más determinante en aquellas áreas donde sean más inmediatos los derrames transfronterizos o donde sean mayores las ganancias de eficiencia resultantes de la coordinación.

La privacidad de los datos, claramente, entra dentro de esta última categoría porque la armonización de los estándares en materia de privacidad puede reducirles el costo de cumplimiento a las compañías activas globalmente. Si bien el enfoque de un Gobierno hacia la privacidad de los datos reflejará necesariamente hasta qué punto prioriza valores como transparencia y libertad de expresión, las consideraciones económicas también serán un factor que contribuya a potenciar la coordinación global.

Una Internet abierta es un bien público global que les provee una miríada de beneficios sociales y económicos a sus usuarios (Canazza, 2016). Por esa razón, preservarla debería ser una prioridad política para la comunidad en desarrollo, así como para los decisores políticos en

el mundo desarrollado. No hay garantía de que, adoptando los pasos delineados más arriba, se atemperará la tendencia hacia una Internet fragmentada, pero son condiciones necesarias para su éxito.

Referencias bibliográficas

- Baur-Yzbeck, S. (2018). «3 myths about data localization». En *Consultative Group to Assist the Poor* [en línea]. Disponible en <<https://www.cgap.org/blog/3-myths-about-data-localization>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- Canazza, M. R. (2016). *The Internet as a global public good and the role of government and multilateral organizations in Internet governance*. Tesis presentada para la obtención del título de Magíster en Administración Pública, Universidad de Columbia, Nueva York, Estados Unidos.
- Cory, N. (2017). «Cross-border data flow: where are the barriers and what do they cost». En *Information Technology & Innovation Foundation*, mayo [en línea]. Disponible en <http://www2.itif.org/2017-cross-border-data-flows.pdf?_ga=2.190283368.2114886184.1568995476-1225162108.1568995476> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- Freedom House (2018). *Freedom on the net: the rise of digital authoritarianism* [en línea]. Disponible en <https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN_2018_Final%20Booklet_11_1_2018.pdf> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- India. Comité de Protección de Datos (2018). *A free and fair digital economy: protecting privacy, empowering Indians*.
- International Telecommunication Union (ITU). «Statistics» [en línea]. Disponible en <<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- Internet Society (s/f): «Internet governance: why the multistakeholder approach works» [en línea]. Disponible en <<https://www.internetsociety.org/resources/doc/2016/internet-governance-why-the-multistakeholder-approach-works/>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].

- Khokhar, T. (2016). «Where are the cheapest and most expensive countries to own a mobile phone?». En *World Bank Blogs* [en línea]. Disponible en <<https://blogs.worldbank.org/opendata/where-are-cheapest-and-most-expensive-countries-own-mobile-phone>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- Lindsey, N. (2019). «Vietnam´s controversial new cyber law could entangle Google and Facebook in a battle over freedom of speech». En *CPO Magazine* [en línea]. Disponible en <<https://www.cpomagazine.com/cyber-security/vietnams-controversial-new-cyber-law-could-entangle-google-and-facebook-in-a-battle-over-freedom-of-speech/>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- Pathways for Prosperity Commission. Technology and Inclusive Development (2018). *Digital Lives: meaningful connections for the next 3 billion*. Oxford: Pathways for Prosperity Commission.
- Pisa, M. y J. Polcari (2019). «Governing Big Tech´s Pursuit of the “Next Billion Users”». En *Center for Global Development Policy Paper 138* [en línea]. Disponible en <<https://www.cgdev.org/sites/default/files/governing-big-techs-pursuit-next-billion-users.pdf>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- The Straits Times* (2019). «Vietnam´s cyber-security law takes effect amid criticism» [en línea]. Disponible en <<https://www.straitstimes.com/asia/vietnams-cyber-security-law-takes-effect-amid-criticism>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- Wexler, A. (2018). «Facebook pushes into Africa». En *The Wall Street Journal*, 8 de octubre [en línea]. Disponible en <<https://www.wsj.com/articles/facebook-pushes-into-africa-1539000000>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- World Economic Forum (2019). «Defeatism about Japan is now defeated». Discurso completo del Primer Ministro Shinzo Abe [en línea]. Disponible en <<https://www.weforum.org/agenda/2019/01/abe-speech-transcript/>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- Wu, T. (2004). «The balkanization of the Internet». En *Lessig* (blog) [en línea]. Disponible en <<http://www.lessig.org/2004/08/the-balkanization-of-the-inter/>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].

Cómo citar este artículo

Pisa, M. (2019). «“The next billion users”»: el Estado frente a multinacionales voraces». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (3), pp. 155-167.