

## Neutralidad de la red, un debate pendiente en Argentina

(Internet neutrality debate is delayed in Argentina)

Carla Rodríguez Miranda

Docente Instructora UNQ

Becara Tipo II CONICET

Magíster en Industrias Culturales (UNQ)

Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA)

Forma parte de equipo de investigación en UNQ y participó de congresos nacionales y regionales.

Ha publicado en revistas internacionales sobre políticas de comunicación.

c.rodriguezmiranda@hotmail.com

Ornela Vanina Carboni

Lic. en Comunicación Social de la Universidad Nacional de Quilmes. Su tesis de maestría en Industrias Culturales: políticas y gestión (UNQ) se encuentra pendiente de defensa. Becaria CONICET y

docente de la UNQ. Doctoranda Ciencias Sociales (UBA).

ornelacarboni@yahoo.com.ar

### Resumen

Los cambios en Internet y las complejidades para su regulación se derivan de su carácter abierto, libre, global, descentralizado y des-territorializado. Por ello resulta clave analizar las tendencias regulatorias por las oportunidades y desafíos que supone para el diseño de las políticas de comunicación.

Dada la creciente importancia de Internet para el ejercicio de la libertad de expresión y en la circulación de los bienes culturales, uno de los ejes del debate internacional se centra en el principio de la neutralidad de la red, que implica garantizar el acceso a los usuarios, la antidiscriminación en la circulación de los contenidos y la interoperabilidad de las redes.

Desde un abordaje de la economía política de la comunicación, el artículo tiene como objetivo analizar las legislaciones y proyectos vigentes ligadas al desarrollo de Internet 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 del acceso. E indaga en qué medida se articula el principio de neutralidad de la red en las regulaciones emergentes para lo cual se identifican los actores clave y se evalúa el impacto de los intereses afectados.

### **Palabras claves**

Internet - neutralidad de la red - políticas de comunicación - legislación.

### **Abstract**

The transformations and the difficulties to regulate Internet take place because of being open, free, global, decentralized and *des territorialized*. Accordingly, it is important to analyze the regulatory bias in order to elaborate communication policies.

Since the key role that Internet is playing on the freedom of expression and the circulation of culture products, the worldwide debate is focused on the neutrality net. This is oriented to guarantee consumer's access to networks, the non-discrimination between different kind of contents and applications, and the interoperability between different nets.

Within political economy of communication's approach, this paper aims to analyze the laws and bills over the development of Internet in Argentina, that are proposed by action or omission from governments. This study highlights two tensions: public interest versus corporate interest and the freedom of expression versus control access. Lastly, it inquires into the enforcement of the neutrality net on the emergent regulations, identifying the main actors and assessing the impact on their interests.

**Keywords:** Internet - neutrality net - communication policies - legislation.

## 1. Introducción

A partir del acelerado desarrollo de los servicios de banda ancha móvil y fija, uno de los ejes del debate internacional sobre Internet se ha centrado en la neutralidad de la red. Algunos países desarrollaron políticas regulatorias específicas, en tanto que en otros persiste la discusión sobre legislar o no para garantizar dicho principio, cuyo antecedente histórico se vincula a la regulación de las redes de telecomunicaciones a principios del siglo XX.

Internet es considerada como una red descentralizada de computadoras interconectadas que atraviesa todo el mundo y ha quebrado con las características de un medio de comunicación tradicional, pues permite situaciones comunicacionales de todo tipo: de uno a uno –e-mail–, de uno a múltiples –prensa o radio– y de varios emisores a varios receptores –grupos de discusión– (Miguel, 2009). Para este estudio es preciso comprender el desarrollo de Internet, sus orígenes y su expansión. Los procesos de digitalización y el fenómeno de la convergencia tecnológica han impactado en la producción, distribución y consumo de los contenidos como en la infraestructura de la red, por lo cual resulta más complejo regular esta red de redes, que desde su génesis presenta un carácter abierto, libre, global, descentralizado y des-territorializado.

En sus orígenes Internet se utilizó con propósitos militares, posteriormente académicos y empresariales y luego para usos sociales más amplios como el envío y recepción de correos electrónicos, la búsqueda de información y compartir diferentes tipos de contenidos (música, videos, fotos). Esta apropiación social de Internet ha habilitado otras formas de comunicación entre personas y grupos, pero también entre los usuarios y las empresas, incluidas las empresas mediáticas. De esta manera, los medios masivos de comunicación tradicionales han percibido las ventajas de participar en la red y han desarrollado estrategias empresariales para la circulación de sus contenidos, aunque con rendimientos económicos inciertos y con la persistente incertidumbre acerca del modelo de negocio. Del mismo modo, han surgido las redes sociales *on-line* (*Facebook*, *Twitter*) que propiciaron otras formas de contacto entre las personas y los grupos y los nuevos intermediarios (*Google*, *YouTube*, *Amazon*) que reconfiguraron la distribución y el consumo de la información y los productos culturales. La circulación de libros, música, películas, series y programas de televisión por la Web ha cambiado la capacidad de valorizar el capital invertido por las empresas que las producen y permite pensar en la existencia

de una economía de la re-usabilidad (Igarza, 2008) donde los contenidos se amortizan a partir de la integración en distintos soportes. Esto se ha beneficiado con la expansión de los dispositivos móviles (es muchos casos poseen acceso a Internet), la mejora en la calidad y la velocidad de la conexión, además del proceso de convergencia tecnológica<sup>1</sup>. Es por ello que el consumo cultural en Internet se presenta más como una cuestión de acceso que de apropiación material de un producto Tremblay y Lacroix (1997 en Calvi, 2005).

Por otra parte, esta etapa conlleva un rol más activo de los consumidores/usuarios en la producción e intercambio de contenidos (Igarza, 2008; Miguel de Bustos, 2008 y Jenkins, 2009), comentan artículos y noticias en las versiones electrónicas de los periódicos, opinan y aconsejan a otros consumidores/usuarios acerca de sus elecciones al momento de adquirir bienes o servicios. De modo complementario pero con un sesgo crítico Wolton (2000) entiende que las nuevas tecnologías actúan desde la lógica de la demanda al permitirles a los usuarios una mayor autonomía, aunque alerta sobre el hecho de que la abundancia de la información no sustituye la competencia previa de saber qué tipo de información solicitar y qué uso hacer de ella.

Asimismo, el abaratamiento de los aparatos tecnológicos y la convergencia han permitido que los usuarios se conviertan en productores, las lógicas de producción profesionales se han mezclado con las *amateurs*, los blogs personales y los videos caseros han empezado a fluir por la red, en ocasiones se convierten en temas de conversación social, sobre todo cuando son re-apropiados por los medios de comunicación tradicionales. Finalmente, es preciso mencionar el desarrollo de los teléfonos móviles de avanzada como elementos paradigmáticos de este período, su alta penetración a nivel global y su multiplicidad de funciones (escuchar música, filmar, sacar fotos, acceder a Internet, mirar la televisión) implican otras formas de relacionarnos, de entrar en contacto con los otros, de consumir bienes culturales, una nueva concepción del tiempo y del espacio, estar ubicuos y disponibles permanentemente parece ser un valor (Bauman, 2008) incalculable en estas sociedades híper-consumistas, del ver y de la imagen.

Por último, Wolton (2000) plantea que las tecnologías *per se* no determinan los usos que puedan hacerse de ellas, sino que están atravesadas por las prácticas y las relaciones sociales que se establecen en una sociedad, caracterizadas por determinadas condiciones materiales y

---

<sup>1</sup> Se entiende por convergencia tecnológica el encuentro de las industrias de: telecomunicaciones, informática y audiovisual, que históricamente habían mantenido un desarrollo desarticulado o divergente. Además supone una tendencia hacia la homogenización de soportes, productos, lógicas de emisión y formas de consumo (Becerra, 2003).

concretas de existencia. Por ello el presente trabajo adquiere relevancia al plantear las perspectivas regulatorias sobre el principio de la neutralidad de la red en Argentina, identificando las tensiones entre el interés público versus interés corporativo y la libertad de expresión versus el control del acceso. El incremento de las conexiones, la abundancia de contenidos y el aumento del tráfico implican debatir acerca de la naturaleza del principio, las posibilidades regulatorias y los actores involucrados en el proceso, que serán objeto de análisis en los próximos apartados.

El artículo se estructura a partir de una serie de definiciones conceptuales ligadas a las políticas públicas de comunicación y a la neutralidad de la red, luego se contextualiza sobre el debate internacional en relación a dicho concepto. Posteriormente se analiza el caso argentino y los proyectos presentados en la citada materia, finalmente se aportan una serie de reflexiones que retoman las principales tensiones en torno a la necesidad o no de regular, y la postura de los actores involucrados.

## **2. Definiciones conceptuales**

En las últimas décadas los líderes políticos del mundo reconocieron la importancia estratégica de establecer políticas públicas de comunicación<sup>2</sup> que afectan al tráfico de la información y la cultura. En particular porque la información es el recurso clave de la economía actual y el avance de las nuevas redes transformó a Internet en un espacio en pugna entre actores públicos y privados. Sandra Braman (2011) sostiene que una política de la información provee un abanico de leyes, regulaciones y posiciones doctrinarias que involucran a la información, la comunicación y la cultura, con implicancia en la creación, el proceso, los flujos, el acceso y el uso de la información. Asimismo las instituciones y los procesos formales de carácter geopolítico, reconocidos por los gobiernos, operan sobre los procesos de toma de decisiones y prácticas del sector privado y la sociedad civil, considerando las tendencias sociales y culturales.

---

<sup>2</sup> El siguiente trabajo utilizará el concepto de política pública de comunicación entendida “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” (Beltrán, 1976 en Exeni, 1998).

La formación de las políticas públicas de comunicación interactúan en diferentes niveles de la estructura social lo cual las torna más complejas, dado que, se interconectan nuevas instancias nacionales y supranacionales, de carácter formal y no formal, donde cada actor presiona por elevar sus intereses como el interés público. Un ejemplo actual es el caso de reformulación de la ley de *copyright* en distintos países del mundo, que tangencialmente atraviesa el principio de la neutralidad de la red, con el fin de implementar los tratados firmados en el seno de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) en 1996. El sector privado presionó para convertir a los proveedores de Internet en los brazos del Estado con el propósito de alegar como culpables a cualquiera que reproduzca sin permiso contenidos protegidos por el derecho de uso o sortee las medidas de protección tecnológica, sin previa orden judicial en cuanto a la legalidad del comportamiento. No obstante, vastos sectores de la sociedad civil se manifestaron en contra porque soslaya la libertad de expresión, restringe el acceso a la cultura y obstaculiza la innovación. De tales tensiones se deriva que dichos tratados supranacionales en la práctica no puedan ser aplicados, sin embargo marcan la orientación que poderosos sectores transnacionales auguran para las leyes nacionales.

La idea de una red neutral es comúnmente utilizada en el derecho o en la teoría política, no así en el campo de la ingeniería de redes donde se aplica el concepto de transparencia. El término neutralidad de la red tiene sus orígenes en el Informe *Bangemann* realizado por los países de la Unión Europea a comienzos de la década del 90. El mismo planteaba regular las redes en pos de garantizar interconexión e interoperabilidad bajo las premisas de la nueva economía basada en las políticas de liberalización del mercado para promover la competencia y la inversión privada. Por su parte, Estados Unidos analizó dicho informe y elaboró el suyo propio conocido como *Green Paper* que introduce el concepto de neutralidad de la red para aludir a la relación entre la arquitectura de las redes y su marco regulatorio.

El término neutralidad de la red implica que las redes deben estar abiertas a la libre circulación, es decir, los operadores del servicio deberían limitarse a garantizar el acceso y la conexión entre los usuarios y no establecer restricciones sobre los contenidos que circulan. Tradicionalmente las políticas regulatorias vinculadas a los sistemas de telecomunicaciones promovieron garantizar: el acceso a los usuarios de los contenidos y/o servicios, sin establecer privilegios o preferencias de un proveedor de contenidos por sobre otro ni bloquear el acceso a la red; la antidiscriminación implica que no se puede prohibir la utilización de la red,

interrumpir los contenidos ni bloquear el tráfico con objetivos anticompetitivos, por ello el servicio debe brindarse en igualdad de condiciones sin exclusiones; y la interoperabilidad de la red que supone garantizar la interconexión entre las redes, para lo cual es preciso adoptar estándares tecnológicos que faciliten el intercambio de procesos y datos.

Mosco (2011) expresa que preservar la neutralidad de la red reviste especial atención debido a que las grandes compañías de medios intentan incrementar sus beneficios y tienden a buscar una restructuración de la red, promoviendo vías rápidas y lentas de acuerdo a la capacidad de pago de los proveedores de contenidos o de la relación que las empresas mantengan con los proveedores del servicio de conexión. El servicio sería más lento para quienes no posean capacidad de pago o sean competidoras, por lo cual estimular el trato indiferenciado y equilibrado resultaría crucial a los fines de garantizar iguales condiciones para la circulación, difusión y consumos de la información y los contenidos. De este modo, aquellos que puedan invertir más se asegurarán que sus contenidos/información fluyan por los carriles más veloces.

En este escenario complejo y cambiante se identifican diferentes actores que inciden en la elaboración de la política pública de comunicación ligada a la neutralidad de la red, entre los cuales se destacan los Estados que deben velar por el interés público y el beneficio de los ciudadanos en el acceso y la utilización de las tecnologías; los operadores de red y/o servicios (generalmente compañías telefónicas, cableoperadoras o cooperativas) que intentan establecer tarifas diferenciales por el tráfico de datos y el acceso a contenidos bajo el criterio de inversión y optimización de la infraestructura; los proveedores de contenidos y/o servicios (*Google, Youtube, Skype*, otros) que se benefician del carácter abierto y gratuito de la red por lo que se busca cobrarles por el uso del ancho de banda; y los consumidores/usuarios finales que pueden compartir información sin que un tercero intervenga o detenga ese intercambio y se enfrentan a la propuesta de doble pago por conectividad y acceso a contenidos. De la misma manera se deberán considerar las instancias de carácter supranacional como la emergente Corporación de Internet para la Asignación de Números y Nombres (ICANN, por su sigla en inglés), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la mencionada OMPI, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las estructuras de gobiernos regionales.

Por otra parte, Stefaan Verhulst (2011) señala ejes controversiales en torno al debate entre la neutralidad de la red y los medios, entre los que se destacan la libertad de expresión y acceso a los contenidos: en el entorno de la neutralidad de la red los *blogs* individuales, los sitios de pequeños negocios o los medios independientes tienen la misma forma de acceso a Internet que las *majors*. Esta igualdad de oportunidades para compartir y comunicar es el valor central de Internet; comportamiento anti-competitivo: el acceso discriminado puede cambiar el paisaje competitivo de la industria de medios ante la posibilidad que los proveedores de servicios de Internet puedan favorecer los contenidos producidos por sus propias compañías y limitar los producidos por sus competidores; e innovación en servicios: defensores del acceso discriminado argumentan que así se fomentaría una mayor innovación en la industria de los medios y estimularía el desarrollo de nuevos productos y servicios.

Se pueden identificar tres perspectivas regulatorias: para cobrar –regulación discriminatoria–, para no cobrar –regulación preventiva o anti-discriminatoria– y no regular –regulación pasiva– (Dávila, 2007). La forma en que se construya el consenso sobre la política pública de comunicación incidirá en el grado de legitimidad de la misma por lo cual la búsqueda de una armonización entre los intereses encontrados será el desafío de los “*policymakers*”.

### **3. Neutralidad de la red en el debate internacional**

A partir de las políticas de liberalización, desregulación y privatización en el sector de las telecomunicaciones durante las décadas del 80 y 90, el desarrollo de las infraestructuras digitales fue conducido por intereses económicos (Albornoz, 2011) en tanto que los gobiernos diseñaron políticas con el objetivo de promover el libre comercio en un entorno competitivo acompañado por un proceso de concentración de las empresas del sector. Sin embargo el ala corporativa presiona para redefinir el sentido de libertad de comercio y fomento a la competencia que abogaban décadas pasadas.

En 2002 la autoridad de aplicación de Estados Unidos estableció que el servicio de cable *módem* era un servicio de información, por tanto estaba sujeto a menos regulación que los servicios de telecomunicaciones, que están obligados por la Ley de Comunicaciones de 1934 garantizar la anti-discriminación, el acceso y la interconexión. Como resultados parciales del enfrentamiento entre las firmas agrupadas en la *Open Internet Coalition* (Google, eBay,



*Amazon, Flickr, YouTube, Facebook, PayPal* y otras) y las empresas de telecomunicaciones y tecnologías de redes (Cisco, Motorola, Nokia o Alcatel), en 2005 la Corte Suprema determinó que los servicios de banda ancha eran servicios de información, es decir que las redes de Internet por cable y teléfono no estaban obligadas a cumplir con el principio de la neutralidad de la red. Con tal respaldo legal, en octubre de 2007 *Comcast*, el principal cable operador de Estados Unidos, interfirió el acceso a las redes *peer to peer* (P2P) mediante las cuales los usuarios compartían archivos de datos. En 2010 se estableció que la FCC (Comisión Federal de Comunicaciones) no tenía la competencia para exigir un trato igualitario en el tráfico de datos a los proveedores de servicio, lo que representó un triunfo para la corporación. En 2011 *Verizon* y *Metro PCS*, proveedores del servicio de Internet, apelaron una orden judicial para que el caso sea asignado al panel judicial que resolvió el caso *Comcast Corp*, pero fue negado.

La FCC a través de la Orden de Internet Abierta instó a un servicio de banda ancha igualitario, basado en el principio de transparencia y no discriminación, para impedir que las compañías de cable y telefonía controlen el acceso a Internet que podría favorecer algunos contenidos y servicios por sobre otros (Albornoz, 2011). Sin embargo, los republicanos presentaron dos proyectos de ley para invalidar lo propuesto por la orden de la FCC pero el Senado, controlado por los demócratas, las rechazó. En respuesta a la oposición republicana, la senadora demócrata Marie Cantwell presentó el proyecto denominado Acta para una Internet Libre, Promoción de banda ancha y Protección al Consumidor (S. 74) que busca preservar la naturaleza libre y abierta de Internet a través de un servicio asequible y universal. De tal manera que sirva como una fuente de innovación, aliente la libertad de expresión y el crecimiento laboral. La misma fue remitida a la Comisión de Comercio, Ciencia y Transporte sin resolución hasta el momento.

Por su parte, la Unión Europea (UE) se planteó revisar el marco regulatorio para alentar el desarrollo de banda ancha y redes IP por lo cual prestó atención al principio de neutralidad de la red y sus consecuencias para la inversión, innovación y competencia en el continente. Luego de que en 2007 se adoptara una regulación ligera, el Parlamento europeo reconsideró la posibilidad de promover medidas que condensen la neutralidad de la red. De ahí que en 2009 se presentó el paquete de reformas de las telecomunicaciones (Directiva 2009/136) que alentaba un escenario más competitivo. En 2010 la Comisaria de la Agenda Digital, Neelie Kroes –actualmente julio 2012 vicepresidente de la Comisión Europea–, anunció su intención de realizar una consulta en

forma de cuestionario para medir si el objetivo de la neutralidad de la red requería regulación adicional, para lo cual presentó una serie de principios fundamentales: la libertad de expresión, la transparencia, la eficiencia y apertura de la red y la competencia leal y apoyo para la innovación.

En 2011 la Comisión sostuvo que aún restaba esperar a que el organismo regulador europeo de las Comunicaciones Electrónicas (BEREC, por sus siglas en inglés) identificara algún problema significativo en cuanto a la neutralidad de la red, por lo tanto, sería prematuro proponer un marco regulatorio definitivo. No obstante, el BEREC plantea que casi la mitad de los usuarios de Internet móvil sufre restricciones o incluso bloqueo en servicios P2P o las llamadas por la red IP, por ejemplo Skype.<sup>3</sup> Hasta octubre de 2012 se encuentra abierta la consulta pública para que aquellos interesados, tanto públicos como privados, presenten sus ideas que serán el acervo para las posteriores recomendaciones para aumentar la transparencia sobre la gestión de tráfico de Internet que diagramará la UE en 2013. Hasta aquí se observa la introducción de principios vagos sobre la neutralidad de la red los cuales se vinculan más con proteger el derecho a la competencia que los derechos fundamentales afectados.

No obstante, algunos países de la UE como Reino Unido, Francia y Suecia se manifestaron públicamente sobre la cuestión a través de diferentes consultas de sus reguladores nacionales. Suecia propuso la competencia para garantizar la neutralidad de red promoviendo una oferta amplia en el mercado a efectos de que los usuarios puedan optar entre varios proveedores de servicio. Mientras que Holanda se promulgó favorablemente sobre el asunto pese a que el parlamento dilató en dos oportunidades la sanción de la ley. La misma obliga a los proveedores de los servicios móviles de Internet no discriminar a otros proveedores de aplicaciones y/o contenidos ni establecer preferencias de tráfico sobre sus propios contenidos.

Por otra parte, Chile se convirtió en el primer país en garantizar la neutralidad de la red en 2010 que modificó la Ley General de Telecomunicaciones 18.168. La reglamentación de la Ley 20.453/10 que regula las características y condiciones de la neutralidad de la red en el servicio de acceso a Internet no ha sido fruto de la participación de diversos actores, por el contrario su redacción ha quedado supeditada a la discrecionalidad del Ejecutivo. La misma establece que los proveedores de conexión “no podrán arbitrariamente bloquear, interferir, discriminar,

---

<sup>3</sup><http://www.europapress.es/economia/noticia-economia-bruselas-da-nuevo-paso-reglas-aumentar-transparencia-gestion-trafico-internet-20120723162601.html>

entorpecer ni restringir el derecho de cualquier usuario de Internet para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio legal a través de Internet, así como cualquier otro tipo de actividad o uso legal realizado a través de la red”. La normativa permite sólo a pedido del usuario bloquear el acceso a determinados contenidos, aplicaciones o servicios. A pesar del avance que supone una política explícita, aún quedan desafíos por delante para regular sobre la protección de datos personales de los usuarios y las actividades de carácter “legal”.

Desde hace años los operadores de la red y los grandes proveedores de bienes y servicios culturales ejercen presiones sobre los gobiernos de los distintos países para que controlen lo que ellos consideran el tráfico ilegal de contenidos que se encuentran bajo la protección de los derechos de autor. En esta dirección, durante las primeras semanas de 2011 se promovieron dos normas de carácter complementarias la *Protect IP Act* (PIPA) y la *Stop Online Piracy Act* (SOPA) para controlar Internet, que no trascendieron ante el activismo de la ciudadanía a escala global. Los intentos por establecer regulaciones fracasaron en parte por la actividad de la ciber-ciudadanía que está alerta ante la intención de convertir a la red en una red elitista. La falta de legitimidad de las emergentes legislaciones convierten en fracasos los lobbies de las corporaciones que intentan establecer su propio interés como el interés público.

Como precedentes se encuentran la Ley *Hadopi* de Francia (sancionada en junio 2009), que promueve desconectar a los usuarios que realicen descargas ilegales sin orden judicial y penaliza a quienes utilizan sistemas P2P, por lo que no garantiza la libertad de expresión en la red, el derecho a emitir/recibir información ni el derecho a la copia privada. En España la ley anti-descargas, conocida como Ley *Sinde*, se basa en que la disposición del público de obras o prestaciones protegidas sólo es lícita (también en Internet) con autorización por parte del titular de los derechos de propiedad intelectual. Ambas normativas habilitan a los gobiernos a cerrar sitios Web alojados en territorio nacional, que permitan el acceso a contenidos protegidos por derechos de autor o enlaces que vinculen dichos contenidos.

#### **4. Argentina: intentos e incertidumbre política para regular Internet**

Sobre el diseño de políticas públicas para Internet en Argentina se identifican dos momentos. La primera etapa, de carácter declarativa, se inició a fines de la década del 90, durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999), vía decreto 554/97 que declaró el

acceso a Internet de interés nacional y propició el desarrollo de tarifas adecuadas y estándares de calidad. Por otro lado, enfatizó que Internet satisface la libertad de elección de contenidos y consideró a la red como soporte clave para el fortalecimiento de la democracia. En esta dirección, el posterior decreto 1279/97 enmarcó al servicio de Internet dentro de la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión.

Con la acelerada expansión de Internet que suscitó cambios estructurales del orden social, cultural y económico, se desencadenaron nuevas tensiones donde los proveedores de las redes, servicios y contenidos defienden sus intereses económicos en búsqueda de rentabilidad que devino en una batalla política y cultural, de ahí la necesidad de plantear nuevas normativas.

La segunda etapa, de carácter legislativa, comenzó en 2005 mediante la Ley N° 26.032 la cual estableció que la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas de toda índole, a través del servicio de Internet, está comprendida dentro de la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión. Desde 2006 a esta parte se presentaron propuestas en torno a la tensión entre los derechos personalísimos y la libertad de expresión, proyectos sobre los contenidos protegidos por derecho de autor y tres sobre la neutralidad de la red. A continuación se analizarán específicamente las tendencias regulatorias sobre Internet en Argentina.

#### **4.1 La tarea de legislar**

La fase legislativa supone la actuación de las cámaras de diputados y senadores y los antecedentes de proyectos legislativos ligadas a Internet en Argentina son:

Proyecto de Ley de Comercio Electrónico (2006) presentado por Jorge Capitanich, senador chaqueño del Frente para la Victoria (FPV). El texto planteaba establecer un régimen jurídico sobre la contratación por vía electrónica referido a las comunicaciones comerciales, la información y los contratos. Si bien no diseñaba una regulación específica para Internet, se constituye como un precedente en la materia puesto que definió las atribuciones de cada parte prestadora de un bien o servicio de y sobre Internet.

Proyecto de ley sobre la identidad y responsabilidad de los sujetos que emiten opiniones por Internet (2009) propuesto por Guillermo Jenefes, senador jujeño del FPV. Establecía que todo habitante podía exigir a las empresas Proveedoras de Servicios de Internet (ISP) que impidan la circulación de contenidos que agraven la integridad de un individuo. El mecanismo para que el

damnificado ejerciera su derecho se basaba en una notificación fehaciente al ISP. En caso que éste no cumpliera, se constituía como el responsable directo de los daños y perjuicios materiales y morales que se ocasionaran a la persona afectada a partir de la fecha de notificación. De este modo, la persona tendría derecho a recurrir a la justicia para que resuelva el bloqueo del acceso a los contenidos difundidos o transmitidos. En caso que los ISP estuvieran radicados fuera de Argentina se establecían responsables solidarios. La iniciativa responsabilizaba a los ISP, que no generan los contenidos sino que actúan como intermediarios que permiten el vínculo para la provisión del servicio.

Proyecto de ley sobre el régimen para proveedores del servicio de Internet (2011) planteado por Federico Pinedo, diputado de Propuesta Republicana (PRO). Proponía una definición de cada parte proveedora en la cadena de servicios de Internet. Sin embargo, guardaba ciertas similitudes con el proyecto anterior al sostener que los ISP serían responsables de los contenidos almacenados generados por terceros, en tanto tuvieran conocimiento real de que los contenidos violan o perjudican las normas legales. Es preciso aclarar que el proyecto entendía a los ISP de un modo amplio, dentro de esta categoría incluía a: los proveedores de acceso a Internet, proveedores de facilidades de interconexión, proveedores de alojamiento, proveedores de servicios, proveedores de contenido o de información y proveedores de servicios.

Nuevamente se intentó desplegar un mecanismo que hubiese distorsionado el ejercicio de la libertad de expresión, derivando responsabilidades a terceros, por ejemplo los motores de búsquedas. De esta manera, los sitios que permiten compartir *links* o enlaces o contenidos, los *blogs* o sitios *webs* que utilizan el sistema P2P serían penalizados, en los casos que no logren demostrar que desconocían que los datos o información transmitida contravenían la legislación vigente. Esta iniciativa habilitaba a toda persona (de existencia visible o ideal) a solicitar al juez competente la eliminación, restricción o bloqueo sobre el acceso al contenido específico que pudiera lesionar los derechos o garantías reconocidos por la Constitución Nacional o tratados firmados por Argentina.

Tales iniciativas buscaron un marco de legalidad para las demandas que reclamaban por el reconocimiento de los derechos de autor, especialmente el aspecto patrimonial, sin embargo las manifestaciones de la *ciberciudadanía* lograron frenar las propuestas, reavivando el debate acerca del acceso libre a la cultura y de los modelos de negocio de los bienes simbólicos en la era digital.

En mayo de 2011, el sitio argentino Taringa<sup>4</sup> fue sancionado por compartir enlaces que supuestamente infringían la Ley 11.723 de Propiedad Intelectual. Asimismo se los penalizaría por participes necesarios al permitir compartir, visualizar y utilizar los *links* publicados por los usuarios. Sin embargo, de ratificarse el fallo el debate se extendería hacia los proveedores de servicio, los buscadores, las redes sociales, entre otros, que también promueven la circulación de contenidos y las nuevas formas de relación entre los usuarios/consumidores. Una vez más, la discusión se centra entre garantizar el acceso y la libre circulación de contenidos o restringirlo en pos de proteger los derechos morales, pero principalmente los patrimoniales de quienes detentan la explotación comercial de los bienes simbólicos.

#### **4.3 El mercado en ebullición: lo complejo de regular sobre la neutralidad de la red**

Para el desarrollo del mercado, el Estado es el encargado de establecer las condiciones necesarias para su funcionamiento. A principios del siglo XXI, luego de la profunda crisis política, económica y social en Argentina, el mercado de Internet (móvil y fija) crece de forma sostenida, actualmente es un mercado maduro con un 66% de penetración en la población, aunque la calidad (velocidad) de la conectividad es baja respecto a los países desarrollados. El mercado argentino de proveedores de acceso a Internet no fue ajeno a los procesos de concentración, cuyas principales empresas son: *Speedy* de Telefónica de Argentina con 28% de *market share*, *Arnet* de Telecom Argentina, 30% y *Fibertel* del cableoperador Cablevisión del Grupo Clarín, 21%.<sup>5</sup>

Durante 2011 se presentaron tres proyectos de ley sobre neutralidad de la red que aún no obtuvieron repercusión en la esfera pública. Dos proyectos en la Cámara de Diputados, por un lado, el de la diputada Nélide Belous denominado “Régimen para la Neutralidad de la Red”, que giró a tres comisiones: Comunicaciones e Informática, Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia; y Comercio; y, por otro lado, el presentado por la diputada Ivana Bianchi bajo el nombre de “Principio de Neutralidad de la Red”, el cual giró a las mismas comisiones.

---

<sup>4</sup> Es un Sitio Web argentino con una elevada cantidad de visitas, que permite compartir el acceso a enlaces o materiales. No obstante, para poder acceder en la mayoría de los casos es preciso ser miembro, poseer una cuenta de usuario, de acuerdo al grado de participante es el status que se le otorga al usuario.

<sup>5</sup> Fuente: Carrier & Asociados.

Mientras que en la Cámara de Senadores se encuentra el proyecto de la senadora Graciela di Perna llamado “Neutralidad de la Red en el Servicio de Acceso a la Red”, que giró a la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión<sup>6</sup>.

Los tres proyectos mencionados sostienen la defensa del principio de la neutralidad de la red para que los ISP no puedan discriminar datos de acuerdo a su contenido, procedencia o destino. Sin embargo, no se garantiza los otros dos elementos de dicho principio, pues queda un vacío regulatorio en cuanto al acceso de todos los habitantes del país a las redes y la interoperabilidad de las mismas, los cuales podrían impulsar un entorno competitivo entre los operadores de las redes. Por otra parte, tampoco definen de manera concisa y efectiva a los actores involucrados por lo cual se identifica una definición vaga y ausente del objeto a legislar y los sujetos afectados, entiéndase compañías telefónicas, cableoperadoras, y la ciudadanía interpelada como usuario y/o consumidor.

En cuanto a la tensión que se presenta entre las intenciones de legislar sobre Internet y el principio de la libertad de expresión, el proyecto de Belous y el de di Perna retoman la Ley 26.032 en la cual se hace extensiva la citada garantía constitucional a Internet. Mientras que el proyecto de la diputada Bianchi omite toda mención al mismo. Sin embargo, obliga a los proveedores de servicio a “preservar la privacidad de los usuarios, la protección y la libertad al mismo de utilizar cualquier instrumento, aparato, dispositivo en la red siempre que sean legales y que no perjudiquen la red o calidad del servicio” (artículo 7, inc. b). Si bien el proyecto no lo especifica al referirse a la privacidad de los usuarios, puede interpretarse en dos direcciones: por un lado, la protección de los datos personales, y por otro lado, la protección de los derechos personalísimos.

Por último, los proyectos de Belous y di Perna establecen como organismo de control al Ministerio de Planificación. Mientras que el primero designa como autoridad de aplicación a la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) que depende de la Secretaría de Comunicaciones, el segundo propone directamente a la Secretaría de Comunicaciones. En tanto que el proyecto de Bianchi establece que el organismo de contralor será aquel que el Poder Ejecutivo designe, a través de la reglamentación de la ley.

---

<sup>6</sup> Nélide Belous, diputada representante del partido Social Patagónico de Tierra del Fuego, Graciela Di Perna senadora del Partido Frente por la Integración de Chubut e Ivana Bianchi, diputada por el Peronismo Federal de San Luis.

En un escenario de convergencia tecnológica 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. Los proyectos de ley no han tenido suficiente fuerza para incorporar el asunto como un tema de la agenda política en parte por la falta de precisión de los mismos. Entre ellos se destaca la indefinición del servicio de Internet, que no se encuentra contemplado en la regulación vigente en la Ley Nacional de Telecomunicaciones (19.798), ni en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (26.522).

Ese vacío da cuenta de la sensibilidad del tema para ser tratado en el Congreso debido a su importancia estratégica y la capacidad de lobby de quienes prefieren evitar una política específica para el sector.

## 5. Reflexiones finales

El presente trabajo intentó identificar las principales tensiones que giran en torno a la neutralidad de la red. Para ello se abordaron algunas de las discusiones que se están desarrollando a escala internacional acerca de garantizar o no, mediante regulaciones específicas dicho principio, junto a sus características intrínsecas: el acceso, la no discriminación y la interoperabilidad. Como plantea Albornoz (2011) el desarrollo de las redes digitales reeditan las controversias entre: servicio público *versus* interés comercial, control político *versus* libertad de información, regulación normativa *versus laissez-faire*, estandarización y homogeneidad *versus* diversidad cultural, control mercantil *versus* privacidad.

Por otra parte, las empresas proveedoras de servicio de Internet enfatizan en las inversiones que realizan para mejorar la infraestructura de la red, la calidad y la velocidad de los servicios de banda ancha, de este modo proponen establecer tarifas diferenciales a los proveedores de contenidos, con altas probabilidades de que se trasladen a los usuarios. Esto habilitaría la opción de un doble pago por parte de los consumidores, que abonarían por la conectividad y por el acceso a determinados contenidos.

Asimismo, es menester una regulación para asegurar la neutralidad de la red y evitar que los proveedores de conexión ralenticen el acceso a diversos servicios (Voz IP, descarga de contenidos por redes P2P, mensajería instantánea o sistemas *streaming*) en caso de creerlo conveniente u oportuno, sobre la base de cuestiones completamente discrecionales.



El artículo deja abierta una serie de interrogantes para pensar el estado de la cuestión en Argentina. Si se focaliza en el mercado nacional las empresas que brindan conexión a Internet son principalmente las telefónicas y las operadoras de cable que presentan una posición dominante en un mercado altamente concentrado. Y en menor medida, las cooperativas de servicio público. En particular las dos primeras producen y distribuyen contenidos por la Web o mantienen alianzas con las empresas proveedoras de contenidos o servicios de Voz IP, por lo cual a la hora de regular será preciso tener en cuenta tales cuestiones, sin desproteger o vulnerar los derechos de los ciudadanos/usuarios/consumidores.

Las tensiones que se generan por el uso de la red de redes, quién o quiénes y cómo se establecerán las reglas de juego en el universo digital y en consecuencia la discusión sobre los principios de la neutralidad de la red, se convierten sigilosamente en tema de agenda para ser tratados en el ámbito legislativo. No obstante, el desafío será expandir el debate hacia un espectro de múltiples actores para la construcción de un consenso plural que mantenga la forma abierta y libre de la red, pues este espacio de flujos es más que una tecnología. De ahí que urge el diseño de políticas públicas de comunicación para regular Internet, que garanticen el acceso y la participación para el conjunto de la sociedad, dado que dilatar la cuestión podría favorecer los intereses mercantiles en detrimento del interés público.

## 6. Bibliografía

ALBORNOZ, Luis, “Redes y servicios digitales. Una nueva agenda político-tecnológica”, en Albornoz, Luis (comp.) *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*, Paidós, Buenos Aires, 2011.

BRAMAN, Sandra, “Defining Information Policy”, en *Journal of Information Policy*, Vol. 1, 2011, pp. 1-5.

CALVI, Juan, “¿Reproducción de la cultura o cultura de la reproducción? Hacia un nuevo régimen de regulación y explotación de productos culturales en Internet, *Economía política, comunicación y conocimiento*, La Crujía, Buenos Aires, 2005.

D’ AVILA, Juan Blanco, “Perspectivas regulatorias de la neutralidad de la red en Estados Unidos”, en *Revista de Derecho Comunicaciones y nuevas tecnologías*, 2007.

MIGUEL DE BUSTOS, Juan Carlos, “Cambios institucionales en las industrias culturales. Hacia una economía directa o reticular”, en *Portal de la Comunicación*, 2007, [En línea] <http://www.portalcomunicacion.com/lecciones>.

MC QUAIL, Denis, *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*, Amorrortu Ediciones, Buenos Aires, 1998.

MOSCO, Vicent, *La economía política de la comunicación*, Ed. Bosch, Barcelona, 2009.

-----, “La economía política de la comunicación: una tradición viva”, en Albornoz, L. (comp.), *Poder, Medios, Cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*, Paidós, Buenos Aires, 2011.

VAN CUILENBURG, Jean y MC QUAIL, Denis, “Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación”, en *European Journal of Communication*, Vol. 18. Num. 2, Sage, Londres, 2003.

VERHULST, Stefaan, *Mapping Digital Media: Net neutrality and the media*, Open Society Foundations, Cambridge, 2011.

WOLTON, Dominique, *Internet ¿Y después?*, Gedisa, Barcelona, 2000.

### **Otras fuentes**

Decreto 554/97 Poder Ejecutivo Nacional, publicado (PEN) en Boletín Oficial (BO) 23/06/97.

Decreto 1279/97 PEN, publicado en BO 1/12/97.

Ley N° 26.032/05 Servicio de Internet, promulgada de hecho 16/06/2005.

Proyecto de ley sobre Comercio Electrónico. Autor: Jorge Capitanich. Trámite legislativo Expediente N° 3812/06. [En línea] [www.senado.gob.ar](http://www.senado.gob.ar) Consultado: 30/07/11.

Proyecto de ley sobre la identidad y responsabilidad de los sujetos que emiten opiniones por Internet. Autores: Guillermo Jenefes, Carlos Reutemann y Roxana Latorre. Trámite legislativo Expediente N° 209/09. [En línea] [www.senado.gob.ar](http://www.senado.gob.ar) Consultado: 30/07/11.

Proyecto de ley sobre régimen para proveedores de servicios de Internet. Autor: Federico Pinedo. Trámite legislativo N° 8793/10. [En línea] [www.diputados.gob.ar](http://www.diputados.gob.ar) Consultado: 30/07/11.

Proyecto de ley sobre régimen para neutralidad de red. Autor: Nélica Belous. Trámite legislativo N° 1159/11. [En línea] [www.diputados.gob.ar](http://www.diputados.gob.ar) Consultado: 30/07/11.

Proyecto de ley para la neutralidad de la red en el servicio de acceso a Internet. Autor: Graciela Di Perna. Trámite legislativo N°1491/11. [En línea] [www.senado.gob.ar](http://www.senado.gob.ar) Consultado: 30/07/11.

Proyecto de ley sobre principio de neutralidad de red. Autor: Ivana Bianchi. Trámite legislativo N° 009/11. [En línea] [www.diputados.gob.ar](http://www.diputados.gob.ar) Consultado: 26/07/2011.

Subtel Chile. Ley 20.453 Principio de neutralidad en la red para los consumidores y los usuarios de Internet Disponible en <http://www.subtel.gob.cl> Consultado el: 25/07/2011.