

15/2015

11 de marzo de 2015

David Ramírez Morán

LUCES Y SOMBRAS DE LA
NEUTRALIDAD EN LA RED

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LUCES Y SOMBRAS DE LA NEUTRALIDAD EN LA RED

Resumen:

La neutralidad en la red es un concepto importante en un mundo cada vez más dependiente de la interconexión de los sistemas. Se trata de un concepto simple que conlleva que toda aquella información que se envíe a internet de acuerdo a las normas técnicas establecidas sea procesada con la misma prioridad y que, salvo excepciones, no se descarte información en función de su origen, su destino o sus características. La principal amenaza a la neutralidad se debe a motivos económicos aunque algunos sectores apelan al freno a la innovación por la imposibilidad de priorizar ciertos servicios. Desde el punto de vista de la seguridad también es un reto pues el filtrado de la información requiere inspeccionarla para clasificarla, lo que supone un serio riesgo para la privacidad. El tema se encuentra en plena actualidad tanto en la Unión Europea como en los Estados Unidos, aunque también constituye un foco de atención en otros países donde el control de acceso y el filtrado de la información son herramientas utilizadas por los gobiernos.

Abstract:

Network neutrality is an important concept in a world more and more dependent on the interconnection of systems. It is a simple concept that conveys that all that information sent to the internet abiding to the established norms will be processed with the same priority and, but exceptionally, information will not be discarded for its origin, destination or features. The main threat to neutrality has an economic motivation although some sectors yell for a brake to innovation associated to the impossibility to prioritize certain services. From a security point of view, it is also a challenge since information filtering requires its inspection to be classified, what means a serious risk for privacy. The subject is being dealt with in the European Union as well as in the United States, although it is also a focus point in other countries where access control and information filtering constitute tools used by the governments.

Palabras clave:

Internet, neutralidad, proveedores de servicios de internet, usuarios, empresas, UE, EEUU.

Keywords: Internet, neutrality, internet service providers, users, business, EU, US.

INTRODUCCIÓN

Cuando las redes de comunicación abandonaron la exclusividad militar y se abrieron a su uso por la sociedad civil no era fácil pronosticar el escenario que escasos 30 años después se está produciendo. En 1989 surgía el concepto de la World Wide Web de manos de Tim Berners-Lee¹, un científico británico que trabajaba en el CERN² y que sentía la necesidad de difundir sus conocimientos, experimentos y resultados a toda la comunidad científica de forma automatizada. Surgió, por tanto, en un entorno muy distinto al que había dado lugar a las redes de comunicaciones informáticas —el entorno militar— lo que permitía vislumbrar la versatilidad de estas tecnologías para muchos otros campos de aplicación. Así, el científico inglés acercó las redes de comunicaciones a la sociedad civil gracias a la popularización del principal protocolo de internet, HTTP³, y del lenguaje estandarizado con el que representar la información, HTML⁴. En 1993 el software que lo hacía posible se hacía de dominio público lo que contribuyó a la rápida generalización de su uso al facilitar la instalación por todas las personas interesadas. Desde entonces, la evolución del sector ha sido objeto de una continua aceleración que ha transformado la naturaleza estática de las primeras páginas, en las que el usuario sólo podía seleccionar qué descargar de entre los materiales disponibles, a una experiencia totalmente bidireccional donde proveedor y cliente se confunden en sus funciones de generación y consumo de información.

Los primeros bits de internet circularon en su gran mayoría a través de líneas telefónicas tradicionales codificados mediante algoritmos que explotaban al máximo la capacidad de la línea para alcanzar velocidades en muchos casos de varios cientos de baudios. Hoy, por un único hilo de fibra óptica pueden viajar en un segundo varios terabits de información y, pese a ello, su capacidad resulta insuficiente en muchos casos. Es por ello que es necesaria una investigación continua para dar respuesta a la creciente necesidad de capacidad de transferencia, como se ha venido produciendo para permitir pasar de 100 baudios a 1200, luego 33600, luego 56k y, actualmente, los cientos de Mb/s que llegan a los hogares y las decenas que tenemos disponibles en nuestros dispositivos móviles. Esta popularización del uso de los sistemas de comunicación hubiera sido imposible de no haberse producido la reducción de costes y, en paralelo, de precios, que han hecho asequible su uso por parte de una gran mayoría de la población hasta alcanzar los tres mil millones de usuarios que los utilizan a día de hoy⁵. Además, todo este tráfico requiere una infraestructura que sea capaz de transportar el tráfico agregado de todos los usuarios bajo unos criterios de fiabilidad y de retardo de transmisión cada vez más estrictos. De hecho, se produce una retroalimentación

1 The birth of the web. CERN <http://home.web.cern.ch/topics/birth-web>

2 Acrónimo del francés «Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire», Consejo Europeo para la Investigación Nuclear.

3 Acrónimo de Hyper Text Transfer Protocol, protocolo de transferencia de hipertexto.

4 Acrónimo de HyperText Markup Language, lenguaje de marcado de hipertexto.

5 Yearbook of statistics 2014. Unión Internacional de Telecomunicaciones. www.itu.int

en este sentido pues los usuarios (ya sea proveedores de contenidos o clientes) cada vez confían más en la calidad de la conexión, por lo que las operadoras deben proporcionar un servicio con cada vez mejores características so riesgo de la pérdida de usuarios o la compensación por pérdidas de los negocios.

La modernización constante de las infraestructuras troncales y de los accesos a los usuarios requiere una inversión muy importante en un entorno en el que todas las operadoras proporcionan tecnologías de interconexión con características muy similares. Se trata de un mercado donde la competencia en valor es prácticamente imposible, al haberse convertido de facto en una *commodity*, y solo se puede competir en precio, lo que deja unos exiguos márgenes de operación. Y por si no fuera suficiente problema, el modelo de negocio tradicional del sector se ve totalmente amenazado con el constante decrecimiento de los minutos de voz y de los SMS facturados a los clientes debido al creciente uso de tecnologías como la mensajería instantánea o la voz sobre IP, que permite hacer llamadas locales o a cualquier lugar del globo sin ningún coste adicional para el usuario.

Sin embargo, el volumen económico que genera el mundo digital no para de crecer. ¿Dónde se quedan los beneficios del sector si no es en las operadoras de telecomunicaciones? La respuesta está en los proveedores de contenidos, que consiguen elevados beneficios con distintos modelos de negocio. Todos comparten la particularidad de que cada vez necesitan una infraestructura de comunicaciones con mayor fiabilidad, capacidad y menor retardo para que sus servicios se presten con la calidad que desea o ha contratado el cliente.

El modelo ha conducido a que el usuario contrate una capacidad de transmisión de datos dada, limitada en velocidad debido a la tecnología utilizada o a limitaciones impuestas por la operadora, y en muchos casos también en volumen durante un periodo dado. Con estos límites, el cliente puede disponer de la totalidad del ancho de banda y, de hecho, lo va a hacer en muchos casos. Con el incremento de clientes que cada vez expresen más las prestaciones de sus conexiones se necesitan infraestructuras con una mayor capacidad, que puede verse superada por las solicitudes de los clientes hasta producir la congestión de la red. Los datos de todos los clientes viajan por una misma infraestructura, por lo que una situación de congestión afectará a todos por igual. Así pues, una entidad financiera puede ver paralizadas sus operaciones, el vídeo que está descargando un usuario quedarse congelado o la conexión del robot que está realizando una operación a vida o muerte en el otro extremo del mundo puede quedar interrumpida. Además, existen aplicaciones que satisfacen la doble condición de que generan un tráfico muy elevado y que al mismo tiempo son utilizadas por un número muy elevado de usuarios. Ejemplos de ellas son la distribución de medios audiovisuales por streaming en tiempo real, los sistemas de intercambio de información punto a punto o los sistemas de comunicación de audio y vídeo en tiempo real.

Se produce así una colección de factores que induce la idea de que las condiciones de transporte de la información puedan ser diferentes en función del tipo de servicio, del tipo

de cliente, del origen, del destino de la información y, una de las principales causas del tema de este artículo, lo que está dispuesto a pagar el cliente por un servicio con ciertas prestaciones aseguradas. Entre ellos está la existencia de clientes dispuestos al pago de un precio mayor por un servicio de mayor calidad (tanto usuarios finales como empresas), el interés de las operadoras por conseguir un mayor beneficio de la cadena de valor digital, la existencia de comunicaciones con distintos grados de importancia (con la dificultad que conlleva su valoración), la viabilidad tecnológica de identificar la naturaleza de los flujos de información de los usuarios, la necesidad de tomar las medidas necesarias para que no se produzca la congestión de la red, la capacidad de las operadoras de determinar qué tipo y qué cantidad de tráfico puede circular por un enlace en un momento determinado...

Para poder asignar distintas prioridades al tráfico es necesario clasificarlo e identificar el tipo de tráfico de que se trata. El filtrado más sencillo es el que se aplica en las capas más bajas del modelo OSI⁶, en las capas de enlace y de red. En ellas es posible determinar el origen y el destino de la información, el tipo de protocolo utilizado en la comunicación y en muchos casos, incluso el tipo de aplicación que está generando el tráfico, como puede ser por identificarse el puerto 80, utilizado generalmente para los servidores web, el puerto 443 cuando se trata de un servidor con seguridad SSL/TLS, el 993 para acceder a nuestro correo electrónico, etc. En este punto no se ve comprometida la privacidad y la seguridad del usuario.

La tecnología permite a día de hoy ir más allá con las tecnologías denominadas DPI Deep Packet Inspection, que permiten una identificación más precisa del tipo de comunicación que se está llevando a cabo. Mediante estas tecnologías se extrae la información transportada por los datos de la comunicación pudiendo identificarse el servicio al que se está accediendo, el tipo de información que se está transfiriendo, si se están utilizando técnicas para simular un tipo de comunicación encapsulada en otro tipo de protocolo, etc. En este caso, el filtrado puede llegar a acceder a datos personales e incluso podría identificarse al usuario detrás de la comunicación.

La importancia que tiene la cuestión de la neutralidad en la red ha quedado reflejada durante los últimos meses en el aluvión de noticias que se han producido tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos. Destaca en esta situación la total independencia con la que se están desarrollando los acontecimientos a uno y otro lado del Atlántico sobre un tema que, por la naturaleza difusa de las fronteras del mundo cibernético, debería ser objeto de una regulación global.

6 Descrito en la «Recomendación UIT X-200. Modelo de interconexión de sistemas abiertos». Pág. 30. https://www.itu.int/rec/dologin_pub.asp?lang=e&id=T-REC-X.200-199407-I!!PDF-S&type=items

LOS PRIMEROS PASOS REGULATORIOS. EL EJEMPLO DE CHILE

El 18 de agosto de 2010 se promulgó en Chile la Ley 20.453⁷, conocida como «Ley de neutralidad en la red», en lo que constituye la primera legislación aprobada sobre la neutralidad en la red:

«Artículo único.- Agréganse los siguientes artículos 24 H, 24 I y 24 J en la Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones:

"Artículo 24 H.- Las concesionarias de servicio público de telecomunicaciones que presten servicio a los proveedores de acceso a Internet y también estos últimos; entendiéndose por tales, toda persona natural o jurídica que preste servicios comerciales de conectividad entre los usuarios o sus redes e Internet:

a) No podrán arbitrariamente bloquear, interferir, discriminar, 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. En este sentido, deberán ofrecer a cada usuario un servicio de acceso a Internet o de conectividad al proveedor de acceso a Internet, según corresponda, que no distinga arbitrariamente contenidos, aplicaciones o servicios, basados en la fuente de origen o propiedad de éstos, habida cuenta de las distintas configuraciones de la conexión a Internet según el contrato vigente con los usuarios.

Con todo, los concesionarios de servicio público de telecomunicaciones y los proveedores de acceso a Internet podrán tomar las medidas o acciones necesarias para la gestión de tráfico y administración de red, en el exclusivo ámbito de la actividad que les ha sido autorizada, siempre que ello no tenga por objeto realizar acciones que afecten o puedan afectar la libre competencia. Los concesionarios y los proveedores procurarán preservar la privacidad de los usuarios, la protección contra virus y la seguridad de la red. Asimismo, podrán bloquear el acceso a determinados contenidos, aplicaciones o servicios, sólo a pedido expreso del usuario, y a sus expensas. En ningún caso, este bloqueo podrá afectar de manera arbitraria a los proveedores de servicios y aplicaciones que se prestan en Internet.

b) No podrán limitar el derecho de un usuario a incorporar o utilizar cualquier clase de instrumentos, dispositivos o aparatos en la red, siempre que sean legales y que los mismos no dañen o perjudiquen la red o la calidad del servicio.

c) Deberán ofrecer, a expensas de los usuarios que lo soliciten, servicios de controles parentales para contenidos que atenten contra la ley, la moral o las buenas costumbres, siempre y cuando el usuario reciba información por adelantado y de manera clara y precisa respecto del alcance de tales servicios.

7 Ley 20.453 CONSAGRA EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD EN LA RED PARA LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE INTERNET <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1016570> [Consultado 24/02/2015]

d) Deberán publicar en su sitio web, toda la información relativa a las características del acceso a Internet ofrecido, su velocidad, calidad del enlace, diferenciando entre las conexiones nacionales e internacionales, así como la naturaleza y garantías del servicio.

El usuario podrá solicitar al concesionario o al proveedor, según lo estime, que le entregue dicha información a su costo, por escrito y dentro de un plazo de 30 días contado desde la solicitud.

Artículo 24 I.- Para la protección de los derechos de los usuarios de Internet, el Ministerio, por medio de la Subsecretaría, sancionará las infracciones a las obligaciones legales o reglamentarias asociadas a la implementación, operación y funcionamiento de la neutralidad de red que impidan, dificulten o de cualquier forma amenacen su desarrollo o el legítimo ejercicio de los derechos que de ella derivan, en que incurran tanto los concesionarios de servicio público de telecomunicaciones que presten servicio a proveedores de acceso a Internet como también éstos últimos, de conformidad a lo dispuesto en el procedimiento contemplado en el artículo 28 bis de la Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones.

Artículo 24 J.- Un reglamento establecerá las condiciones mínimas que deberán cumplir los prestadores de servicio de acceso a Internet en cuanto a la obligatoriedad de mantener publicada y actualizada en su sitio web información relativa al nivel del servicio contratado, que incorpore criterios de direccionamiento, velocidades de acceso disponibles, nivel de agregación o sobreventa del enlace, disponibilidad del enlace en tiempo, y tiempos de reposición de servicio, uso de herramientas de administración o gestión de tráfico, así como también aquellos elementos propios del tipo de servicio ofrecido y que correspondan a estándares de calidad internacionales de aplicación general. Asimismo, dicho reglamento establecerá las acciones que serán consideradas prácticas restrictivas a la libertad de utilización de los contenidos, aplicaciones o servicios que se presten a través de Internet, acorde a lo estipulado en el artículo 24 H.»

El reglamento referido en el artículo 24J vio la luz el 15 de diciembre de 2010.⁸

Se trata de una legislación basada en la protección del acceso del usuario a internet en el que se fijan las condiciones mínimas de calidad, se requiere la publicidad de los criterios para el filtrado de la información en caso de ser necesario por motivos técnicos y deja abierto un resquicio al filtrado de la información al referirse a «cualquier contenido, aplicación o servicio legal», lo que se presta a múltiples interpretaciones.

8 Decreto 368: REGLAMENTO QUE REGULA LAS CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONES DE LA NEUTRALIDAD DE LA RED EN EL SERVICIO DE ACCESO A INTERNET <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023845>

NEUTRALIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA

Desde 2009 la neutralidad de la red en la Unión Europea se encuentra supeditada a las normativas nacionales de cada uno de los Estados Miembros como queda reflejado en el Marco Regulatorio de Comunicaciones Electrónicas, documento elaborado por la Comisión Europea que recopila toda la normativa relativa a las comunicaciones a fecha de diciembre de 2009⁹.

En 2010 Neely Kroes fue nombrada Comisaria para la Agenda Digital, enmarcada en la iniciativa Europa 2020, y comenzó la elaboración de un paquete de reforma de las telecomunicaciones que incluía como principales asuntos el *roaming*, la armonización del espectro radioeléctrico en toda la UE y la neutralidad en la red.

En abril de 2014 el Parlamento Europeo dio luz verde al paquete de reformas de la Ley de Telecomunicaciones incluyendo las enmiendas que limitaban la potestad que las operadoras habían conseguido reflejar para determinar aquellos servicios considerados especiales y que podían ser objeto de una mayor priorización. Una vez aceptado, comenzaba el proceso de negociación con el Consejo Europeo. La presidencia italiana del Consejo Europeo durante el segundo semestre de 2014 hizo que se paralizara el proceso.

Desde el 1 de enero de 2015 es Lituania el Estado que preside el Consejo y se espera que durante su mandato sea publicada la nueva legislación relativa al paquete de telecomunicaciones, que incluye el roaming y la neutralidad en la red como sus principales cuestiones. Por el camino se han ido perdiendo algunos de los hitos conseguidos como eran la estricta definición de neutralidad en la red, la definición de servicios especiales merecedores de un tratamiento diferenciado, en post de una definición basada en principios que no actúe en contra de la innovación, etc.¹⁰

A este respecto hay que destacar que en noviembre de 2014 el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, remitió una carta a sus comisarios sugiriendo la paralización del «paquete de telecomunicaciones» para reiniciarlo como «Paquete del mercado digital único». Esta reformulación podría resultar en una legislación con más fuerza frente a la pérdida de las medidas de refuerzo que estaba experimentando el «paquete de telecomunicaciones».

En contraste con la decisión tomada recientemente en EEUU, cada vez se vislumbra con mayor claridad un internet de dos velocidades para Europa donde ciertos servicios podrán ser objeto de priorización o incluso de pago adicional frente a otros. Precisamente es en la

9 Regulatory framework for electronic communications in the European Union.
<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/regulatory-framework-electronic-communications-european-union>

10 <https://gigaom.com/2014/11/20/net-neutrality-looks-doomed-in-europe-before-it-even-gets-started/>

determinación de qué servicios tendrán prioridad donde se encuentra actualmente el grueso de las discusiones.

El caso holandés, primera iniciativa legislativa dentro de la Unión Europea

Aunque ya se encontraba en curso la elaboración de una normativa sobre la neutralidad en la red, a mediados de 2011 la operadora holandesa KPN comunicó que iba a empezar a filtrar las comunicaciones de voz sobre IP y la mensajería instantánea si los usuarios no pagaban una cuota. Así mismo, otra operadora también informó de que por entonces también estaba filtrando ese tipo de aplicaciones. Poco después se publicó también que KPN estaba utilizando técnicas de Deep Packet Inspection.

El resultado fue la promulgación el 4 de junio de 2012 de la primera normativa legislativa nacional en territorio europeo relativa a la neutralidad en la red en forma de enmienda del Artículo 7.4a de la Ley de Telecomunicaciones.

La nueva redacción consta de cinco puntos:

«1. Los proveedores de redes de comunicación electrónicas que proporcionan servicios de acceso a internet no bloquearán o ralentizarán aplicaciones o servicios en internet, salvo y hasta el extremo de que la medida en cuestión con la que se bloquean las aplicaciones o servicios es necesaria:

a. para minimizar los efectos de congestión, donde iguales tipos de tráfico deben ser tratados del mismo modo.

b. para preservar la integridad y seguridad de la red y servicio del proveedor en cuestión o el terminal del usuario.

c. para restringir el envío a un usuario final de comunicaciones no solicitadas, [...], habiendo dado el usuario final su consentimiento previo

d. para dar efecto a una provisión legislativa o una orden judicial.

2. Si una infracción de la integridad o la seguridad de la red o el servicio o el terminal de un usuario final, al que se refiere el párrafo b del punto 1, está siendo causado desde el terminal de un usuario final, el proveedor, antes de tomar medidas que bloqueen o ralenticen el tráfico, notificará al usuario final en cuestión, para permitir al usuario poner fin a la infracción. Cuando esto, como resultado de la urgencia requerida, no es posible antes de tomar las medidas, el proveedor proporcionará una notificación de la medida tan pronto como sea posible. Cuando esto implique a un usuario de un proveedor diferente, la primera frase no aplicará.

3. Los proveedores de servicios de acceso a internet no hará que el precio de las tarifas de acceso a servicios de internet sean dependientes de los servicios y aplicaciones que se ofrecen o que son utilizados vía estos servicios.

4. Regulaciones adicionales relativas a las provisiones del primer y tercer párrafo pueden ser introducidas por vía de órdenes administrativas. Un borrador de orden elaborado bajo este párrafo no se adoptará antes de que sea remitido a las dos cámaras del Parlamento.

5. Para prevenir la degradación del servicio y el bloqueo o ralentización del tráfico en redes públicas de comunicaciones electrónicas, se pueden imponer requerimientos mínimos de calidad de servicio de servicios de comunicación electrónica a aquellos proveedores de redes de comunicación pública.»¹¹

Por último, en el mismo documento se añade el punto VIb que decreta un plazo de un año para que aquellos acuerdos firmados con antelación a la firma de la enmienda pudieran ser adaptados a la nueva normativa.

Este caso resulta también muy significativo de las implicaciones que se asocian a la neutralidad en la red, y de cómo puede constituir una potente herramienta para el control de la información. Así, antes de la aprobación definitiva del texto legislativo, se presentó una enmienda por la que se posibilitaba el filtrado de información por motivos ideológicos. Aunque fue aprobada inicialmente por error, finalmente se eliminó. No obstante, estos hechos deben tenerse en consideración en la meticulosa revisión de la futura normativa, que podría incluir durante su tramitación cláusulas en esta misma línea.

La postura de Alemania

En diciembre de 2014 hacía unas declaraciones en una conferencia la canciller alemana Angela Merkel al respecto de la neutralidad de la red¹². Apelaba a una separación en dos tipos de servicios «uno para la internet abierta y otro para servicios especiales» y encomendaba a la Unión Europea la negociación sobre cómo hacerlo. Sustentaba esta afirmación en que «[U]n internet amigable a la innovación significa que existe una fiabilidad especial para servicios especiales» y que «[E]stas sólo se pueden desarrollar cuando están disponibles estándares de calidad predecibles». Respecto a estas declaraciones una diputada del Partido Socialdemócrata resaltaba la dificultad que, bajo estos criterios, iba a suponer alcanzar un acuerdo a nivel europeo.

Desafíos de la neutralidad en la red según la Comisión Europea

La Comisión Europea ha identificado cuatro líneas que suponen un desafío para la consecución de una internet abierta.¹³ Estos son:

11 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32549/kst-32549-29> y la versión no oficial traducida al inglés que puede consultarse en <https://www.bof.nl/2011/06/27/translations-of-key-dutch-internet-freedom-provisions/>

12 <http://www.thelocal.de/20141204/merkel-speaks-out-against-net-neutrality>

13 <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/net-neutrality-challenges>

Bloqueo y ralentización, que conlleva cuatro riesgos identificados consistentes en prácticas injustas de gestión de tráfico, debilitamiento de la competencia, el decrecimiento de la innovación y la potencial degradación de la calidad de servicio.

Cuestiones de privacidad que se materializan en función de los dos niveles de intrusividad que pueden utilizar los operadores para categorizar el tráfico, las cabeceras, con las que se puede identificar al usuario y los servicios que tiene contratados y las técnicas de inspección profunda que podrían poner en riesgo la inviolabilidad de las comunicaciones de acuerdo a la Convención Europea de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Falta de transparencia en las prácticas de gestión de tráfico y sobre la calidad de servicio efectiva, por la que los usuarios no tienen un conocimiento claro de las prestaciones que cabe esperar de la conexión que utilizan.

Congestión de red asociada a la necesidad de la demanda creciente de calidad de la conexión y el objetivo fijado para 2020 de que todos los europeos tengan un acceso de banda ancha (más de 30 Mbps).

EL PROCESO DE ESTADOS UNIDOS

En las elecciones de 2012 el tema de la neutralidad en la red recibió la atención específica de todos los candidatos¹⁴. El interés de Barack Obama por la neutralidad en la red viene de mucho más atrás, como refleja las declaraciones que hizo siendo todavía Senador en 2007:

«I am a strong supporter of net neutrality ... What you've been seeing is some lobbying that says that the servers and the various portals through which you're getting information over the Internet should be able to be gatekeepers and to charge different rates to different Web sites ... And that I think destroys one of the best things about the Internet—which is that there is this incredible equality there.» -Barack Obama¹⁵

Este interés del Presidente por las nuevas tecnologías también concentró un considerable protagonismo tras su elección en 2008 debido a su oposición a sustituir su dispositivo móvil personal por uno proporcionado por los servicios de seguridad. Salía a relucir así la preocupación de los servicios de seguridad americanos por la confidencialidad de las comunicaciones de su presidente, poniéndose en evidencia la cuestionable fiabilidad de los dispositivos utilizados por el Presidente y, por ende, por el común de los ciudadanos.

El mercado de acceso residencial en Estados Unidos es singular debido a la evolución tecnológica que ha experimentado. La amplia difusión de la televisión por cable desde hace

14 T.C. Sottek, *Election 2012: where do Obama, Romney, Johnson, and Stein stand on tech issues?* The Verge <http://www.theverge.com/2012/11/2/3583566/election-2012-obama-romney-johnson-stein-tech>

15 <http://www.whitehouse.gov/net-neutrality>

ya varias décadas ponía en un situación de privilegio a las empresas proveedoras de este servicio. Para dar conectividad de alta velocidad a los usuarios solo era necesario simetrizar las conexiones para disponer de canal de subida con el que los usuarios envían su información a internet.

La legislación que se ha venido aplicando a estos proveedores se corresponde con la de un medio de difusión de información que, por no tratarse de un servicio que constituye un derecho para la población, queda sujeto a la priorización de la información que determine el proveedor. Esta legislación se había hecho extensiva a los servicios de conexión a internet que estaban prestando pese a las evidentes diferencias existentes entre ambos servicios.

La labor de regulación del sector de las telecomunicaciones en EEUU recae en la Comisión Federal de Comunicaciones, FCC, que está constituida por 5 comisionados nombrados por el Presidente y aprobados por el Senado por un periodo de 5 años. Se trata de un organismo independiente en el que las decisiones se alcanzan por votación de los comisionados.

En su función de regulador, la FCC implantó 2010 la neutralidad en la red¹⁶ de acuerdo a tres principios: los ISP deben ser transparentes en lo relativo a cómo tratan la congestión de la red, se prohíbe el bloqueo de tráfico y se declara ilegal la discriminación no razonable por la que el tráfico de ciertos usuarios o de sus competidores se vea ralentizado para reducir la calidad del servicio de forma artificial.

El Tribunal Federal de Apelaciones anuló esta norma el 14 de enero de 2014 a raíz de la demanda presentada en enero de 2011 por una de las principales operadoras de cable. En respuesta a la anulación, y sin dilación, al día siguiente se hizo una petición pública en la página web de la Casa Blanca, respaldada por más de 100.000 usuarios, solicitando la clasificación de los proveedores de servicios de internet como *common carriers*, figura que resulta de aplicación en diversos ámbitos como el transporte de personas o cosas. Esta figura viene recogida en el Título II del Acta de Comunicaciones de 1934, lo que prácticamente ha dado nombre al proceso que durante el último año ha estado desarrollando la FCC. Mientras esta clasificación descarga de responsabilidad a los prestadores del servicio por motivo de los bienes que transportan —en este caso datos—, al convertir la prestación en servicio público no se pueden imponer discriminaciones por las que se niegue a prestar el servicio salvo por causas debidamente justificadas. En el caso de la neutralidad no afecta tanto a que los ciudadanos tengan conexión a internet o no, que salvo casos excepcionales la tendrán, sino a que todos los protocolos legales sean tratados por la red con la misma prioridad.

En septiembre de 2014, al finalizar el plazo para presentar comentarios sobre la nueva regulación se habían recibido más de 4 millones de comentarios, cifra que supera los recibidos en cualquier otro asunto tratado por la FCC.

16 Open Internet Order https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-20-201A1_Rcd.pdf

En noviembre, el presidente Obama llamó a la FCC a que tomase las medidas más estrictas para asegurar la neutralidad de la red, el principio por el que los proveedores de servicio de internet deben tratar todo el tráfico igualmente. Como detonante de estas declaraciones pudiera estar lo ocurrido unos meses antes con los problemas que los usuarios experimentaron para acceder a los contenidos de Netflix, una de las principales empresas que proporcionan contenidos audiovisuales online. La empresa acabó pagando a los proveedores para que se resolviera el problema, sentándose un precedente peligroso.¹⁷

Finalmente, el 26 de febrero de 2015, la FCC votó a favor de una regulación estricta de la neutralidad en la red para mantener un internet libre y abierto. Respecto al documento votado, consiste en más de trescientas páginas¹⁸ que aún no se han circulado de manera pública, por lo que solo un reducido número de personas ha tenido acceso a su contenido. Se prevé su futura publicación, aunque no se han dado fechas concretas. Este hecho también ha levantado suspicacias en ciertos sectores sobre qué es realmente lo que ha acordado la FCC, que, sin duda, se encontraba fuertemente presionada por las palabras del Presidente, por el *lobby* de las empresas de prestación de servicios de internet, por los usuarios, que han estado especialmente atentos al asunto debido a la cobertura mediática que se le ha dado a todos los niveles... Al igual que ya pasó en 2010, cabe esperar la reacción por parte de las operadoras presentando nuevas alegaciones sobre esta normativa.

CONCLUSIONES

La neutralidad en la red es un caso paradigmático de la situación en la que se encuentra la regulación de las tecnologías de la información. Dos de los actores importantes, como son Estados Unidos y la Unión Europea, han identificado la existencia de un problema en este sentido. A la hora de abordarlo, los puntos de vista divergen considerablemente pues, si bien Estados Unidos se ha centrado en la componente más tecnológica de la prestación del servicio, en la Unión Europea se han incluido otros factores indirectamente relacionados. Esta divergencia de visiones y, por tanto, de las soluciones adoptadas —en EEUU, porque en la UE todavía no se ha decidido al respecto— puede constituir una fuente de problemas en el futuro a medida que los servicios se globalizan y se tienen que prestar por igual en todas las regiones. Diferencias que ahora son sutiles pueden resultar insalvables en un futuro, lo que podría dificultar el acceso de prestadores de servicios a mercados con regulaciones diferentes.

La innovación ha sido utilizada como argumento por todas las partes involucradas, tanto los que se encuentran a favor de la neutralidad como los que la rechazan. Unos y otros

17 The simple question nobody's asking about net neutrality www.wired.com/2014/11/net_neutrality

18 U.S. Internet providers hit with tougher rules, plan challenges
www.reuters.com/article/2015/02/26/us-usa-internet-neutrality-idUSKBN0LU0CA20150226

coinciden en el potencial de crecimiento asociado a las aplicaciones y soluciones cibernéticas. La contradicción se produce cuando consideran las ventajas e inconvenientes de la neutralidad. Los defensores consideran que la neutralidad resulta imprescindible para que nuevos actores puedan entrar en el mercado en condiciones de igualdad, sin la barrera de entrada que supondría conseguir que su tráfico fuera priorizado como el de servicios ya existentes. Los detractores defienden que la neutralidad frena la innovación al limitar la posibilidad de prestar servicios con un valor añadido creciente, lo que reduce el interés de la industria en invertir en el desarrollo de nuevas soluciones y servicios.

Si las cuestiones relacionadas con la neutralidad se limitaran a factores técnicos, tecnológicos, de transparencia y de políticas de priorización de tráfico, sería un asunto circunscrito a la regulación del funcionamiento de las operadoras y los proveedores de servicios *online*. Sin embargo, como ponen en evidencia los factores que la UE relaciona con la neutralidad en la red, o la enmienda finalmente rechazada por el parlamento holandés para el filtrado de contenidos de acuerdo a la ideología, el problema va más allá y puede llegar a afectar directamente a la seguridad y la privacidad de la población o incluso convertir el control de la red en una herramienta de interés político.

David Ramírez Morán
Analista del IEEE