



Supervisión de la plataforma: un aspecto a tener en cuenta en los futuros regulatorios de Internet

Marzo 2023

Facultad de Derecho

Centro de Estudios en Libertad
de Expresión y Acceso a la Información

UP
**Universidad
de Palermo**

Supervisión de la plataforma: un aspecto a tener en cuenta en los futuros regulatorios de Internet

*Agustina Del Campo**

CELE

1. Introducción

Desde mediados de la década de 2000, hay múltiples y amplias propuestas para la regulación tradicional¹, corregulación² y autorregulación³ de las plataformas digitales y las empresas de Internet. La proliferación de propuestas regulatorias, acuerdos marco entre Estados y empresas, y compromisos unilaterales de múltiples empresas han generado un sistema de reglas de distinta naturaleza jurídica que impactan en el funcionamiento y conducta del ecosistema de intermediación de Internet.⁴

* Agustina Del Campo dirige el Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información CELE de la Universidad de Palermo y se desempeña como vicepresidenta del Directorio de Global Network Initiative desde septiembre de 2021. Este documento es producto de la investigación iniciada en 2020 en el CELE y concluyó en julio de 2021. La autora desea agradecer a Belén Gracia Andía y Emiliano Vitalani, asistentes de investigación en este proyecto. También me gustaría agradecer a los colegas y amigos Ramiro Álvarez Ugarte, Amalia Toledo, Carolina Botero, María Paz Canales, Eduardo Bertoni, Jessica Field, Molly Land, Jason Pielemier y David Kaye por sus valiosos comentarios y opiniones sobre borradores anteriores y por nutrir mi pensamiento sobre estos temas a lo largo del tiempo.

¹ En referencia a la regulación estatal, caracterizada por el uso de normas jurídicas respaldadas por el poder jurisdiccional del estado, ver: Black, Julia. Decentring regulation: Understanding the role of regulation and self-regulation in a 'post-regulatory' world, *Current legal problems* 54.1 (2001): 103-146 y Black, Julia, Understanding the Role of Regulation and Self Regulation in a "Post-regulatory World, 54 (2001): 103-46. Marsden, Meyer & Brown explican la distinción entre regulación, corregulación y autorregulación. Seguimos esta distinción en este documento. Ver: Platform values and democratic elections: How can the law regulate digital disinformation, *Computer Law and Security Review* (2020). Artículo 19 definió estos términos: regulación: establecida por ley y caracterizada por una mayor interferencia estatal; co-regulación: definida como autorregulación regulada o mecanismos de autorregulación respaldados o promovidos por la ley y autorregulación: un modelo que depende enteramente de la voluntad de las partes Self-regulation and hate speech on social media platforms, página 9.

² Entendido como el fenómeno regulatorio por el cual el régimen regulatorio se compone de una compleja interacción entre la legislación general y los órganos de autorregulación; así, por ejemplo, la legislación puede confiar los objetivos definidos por la autoridad legislativa a expertos reconocidos como operadores económicos, organizaciones no gubernamentales, etc. Ver: C. Marsden, *Internet Co-Regulation*, Cambridge University Press (2011) 46; Finck, M., *Digital Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, LSE Law, Society and Economy Working Papers 15/2017 (2017) págs. 15-2.

³ "En referencia a la situación de un grupo de personas u organismos que actúan juntos, ejerciendo una función reguladora con respecto a sí mismos y a otros que aceptan su autoridad. La autorregulación puede ser impuesta por las autoridades públicas o adoptada voluntariamente por los operadores económicos." Ver: J. Black, 'Constitutionalising Self-Regulation' (1996) 59 *Modern Law Review* 24, 27.

⁴ Ver Gorwa, R. (2019). The platform governance triangle: conceptualising the informal regulation of online content. *Internet Policy Review*, 8(2).

Aun así, aunque las normas sustantivas y los mandatos de transparencia estuvieron en el centro de los debates regulatorios, tanto los Estados como los comentaristas han descuidado en gran medida la supervisión. Supervisar el cumplimiento o la implementación de las reglas propuestas sigue siendo un desafío y, por lo general, no es un tema prioritario en las propuestas regulatorias. Esta es una cuestión que debe resolverse después de acordar las normas sustantivas.⁵ Sostengo que la supervisión debería estar en el centro de estos debates por tres razones: 1) nos obliga a pensar y establecer claramente los objetivos de la regulación (qué queremos que suceda y por qué); 2) nos permite poner a prueba los medios para los fines deseados; 3) ayuda a explicar las compensaciones que propone la regulación sustantiva.

La sociedad civil, el sector académico y los Estados siguen sin tener en claro cuál es la mejor forma de supervisar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos por parte de las empresas de Internet. Si bien diversos documentos establecen que las empresas deben cumplir con los estándares de derechos humanos,⁶ aún no está claro quién está a cargo de verificar dicho cumplimiento o cuáles son las sanciones o atribución de responsabilidad (si las hubiere) por incumplimiento, o quién debe implementarlas.⁷ El informe de 2018 del Relator Especial de la ONU, D. Kaye, por ejemplo, establece que los Estados tienen obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos, incluida la libertad de expresión, incluso cuando incluye a empresas.⁸ En otras palabras, los Estados deben abstenerse de violar los derechos humanos en línea y deben investigar y sancionar cuando esto ocurra. Los Estados también deben tomar medidas preventivas.⁹ Sin embargo, parece haber mayor consenso sobre lo que implica la responsabilidad de respetar que sobre cómo serían las obligaciones de garantizar en un ecosistema interjurisdic-

⁵ Special Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, Report on Content Regulation, Human Rights Council, 38° período de sesiones, (2018): Párr. 1: “A pesar de tomar medidas para esclarecer sus reglas e interacciones gubernamentales, las empresas continúan siendo reguladores enigmáticos, estableciendo una especie de “ley de plataforma” en la que la claridad, la coherencia, la responsabilidad y el remedio son esquivos” [Traducción propia del texto citado en inglés].

⁶ Special Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, Report on Content Regulation, Human Rights Council, ONU, 38° período de sesiones, (2018).

⁷ Ver CELE, Human Rights Impact Assessments: Trends, Challenges, and Opportunities for ICT Sector Adoption (2020) y CELE, ICT and Human Rights: Towards a Conceptual Framework of Human Rights Impact Assessments (2020).

⁸ Special Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, Report on Content Regulation, Human Rights Council, ONU, 38° período de sesiones, (2018). Ver también Bertoni, Responsabilidad de actores no estatales por violaciones a la libertad de expresión [Liability of non-state actors for violations of freedom of expression], Observacom (2021).

⁹ Id.

cional con marcos legales e interpretaciones de derechos humanos en juego.¹⁰ Por ejemplo, parece haber consenso en que los Estados deben abstenerse de imponer responsabilidad civil a las empresas por contenido de terceros o de obligar a las empresas a bloquear contenido en términos vagos, ambiguos o abusivos.¹¹ Pero el camino para que el Estado garantice efectivamente los derechos humanos en Internet no parece tan claro. ¿Qué medidas deben tomarse y cómo deben ser los indicadores? ¿Qué mecanismos de control deberían crearse? ¿Quién debería estar a cargo de ellos? ¿Cuál debería ser su alcance y área de competencia? ¿Qué herramientas podrían utilizarse o serían deseables para ejercer dicha supervisión?

En los últimos años, hubo diferentes respuestas a estas preguntas. Se han diseñado estructuras de supervisión más y menos amplias, con diferentes grados de complejidad, privadas, públicas y mixtas, multisectoriales y unisectoriales. La variedad puede ser enriquecedora. Como explica Gorwa, “diferentes partes interesadas en la gobernanza aportan diferentes niveles de capacidad regulatoria: como argumentan Abbott y Snidal (2009b), cada tipo de actor tiene diferentes competencias que se requieren en diferentes fases del proceso regulatorio, desde el establecimiento inicial de la agenda y las negociaciones hasta la eventual implementación, monitoreo y cumplimiento de los arreglos de gobernanza”.¹² Pero el esquema actual también es complejo, oneroso y, por el momento, percibido como inadecuado.

Poco se ha escrito sobre la naturaleza y la eficacia de los mecanismos de supervisión utilizados o sugeridos hasta el momento o sobre su capacidad para lograr los fines previstos.¹³ Aquí es donde este documento quiere contribuir, basándose

¹⁰ I&J Policy Network, Toolkit for Cross border content moderation, disponible en: <https://www.Internetjurisdiction.net/content/toolkit>.

¹¹ Por *medidas de garantía* me refiero aquellas medidas que, según la Convención Americana sobre Derechos Humanos (por ejemplo), los Estados deben adoptar para prevenir la violación de los derechos humanos, por parte de los estados y de terceros. De acuerdo con el artículo 2 de la CIDH, los Estados deben adoptar leyes y reglamentos en cumplimiento de la protección de los derechos establecidos en la Convención. La falta de legislación o regulación estatal puede ser fuente de responsabilidad internacional por no prevenir y/o garantizar los derechos consagrados en la CIDH. Ver IACHR, Compendium on the Obligation of States to Adapt their domestic legislation to the Inter-American Standards of Human Rights, 2021, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioobligacionesEstados-es.pdf> _Por ejemplo, si el Estado tenía o debería haber tenido conocimiento de que las empresas estaban imponiendo términos y condiciones discriminatorios y no hizo nada para remediar la situación; el estado podría ser considerado responsable. Ver Bertoni E, Responsabilidad de actores no estatales por violaciones a la libertad de expresión (2021) disponible en: <https://www.observacom.org/responsabilidad-de-actores-no-estatales-por-violaciones-a-la-libertad-de-expresion/>.

¹² Gorwa, R. The Platform Governance Triangle: Conceptualising the informal regulation of online content, Internet Policy Review (2019), 8(2), [Traducción propia del texto citado en inglés] disponible en: <https://policyreview.info/articles/analysis/platform-governance-triangle-conceptualising-informal-regulation-online-content>.

¹³ Muchas de las iniciativas son recientes y se abordaron individualmente, como NetzDG o los Códigos de conducta europeos, como se ve a continuación. Pero no hubo muchos estudios que comparen y analicen las iniciativas desde el punto de vista del órgano o mecanismo de control. Ver la Ley alemana NetzDG [Ley sobre el cumplimiento de la normativa en las

en el artículo del profesor Gorwa sobre *“The Governance Triangle: Conceptualising the informal regulation of online content”*, que analiza los datos y prácticas provenientes de los mecanismos implementados de supervisión, seguimiento, o monitoreo del cumplimiento con la normativa vigente y las normas que regulan a las empresas de Internet a la fecha.

Este documento no pretende hacer un análisis sustantivo de las limitaciones o restricciones que los compromisos implican para la libertad de expresión u otros derechos humanos, aunque son muchas. Otros autores ya abordaron el análisis de la compatibilidad de las medidas sustantivas reguladas o autogeneradas con las normas locales, regionales e internacionales de derechos humanos.¹⁴ Por el contrario, este artículo tiene la intención de examinar y crear una tipología de mecanismos de aplicación en la nueva regulación de derechos digitales.

La primera sección de este artículo enmarca la discusión sobre la supervisión en la teoría jurídica de la gobernanza; luego analiza distintas iniciativas de regulación, corregulación y autorregulación centrándose en algunos aspectos de los mecanismos que inciden en su independencia, imparcialidad, competencia y eficacia: quién encabeza e impone la supervisión, la naturaleza jurídica de las obligaciones que son supervisadas; la competencia material y geográfica del organismo; y los mecanismos de supervisión y las herramientas para implementar dicha supervisión. Finalmente, este artículo concluye que existen desafíos críticos sobre la concepción actual de supervisión. Los mecanismos de autorregulación estricta (es decir, los términos y condiciones de servicio o los informes de transparencia), aunque positivos, carecen de legitimidad; y los mecanismos que están siendo diseñados por los Estados, como se desarrollará en este documento, requieren de aportes y modificaciones sustanciales para garantizar su independencia, su compatibilidad con los derechos humanos y, sobre todo, su eficacia para lograr el fin previsto. En este marco, este ensayo sugiere que la coregulación

redes sociales], 2017 disponible en: <https://perma.cc/7UCW-AA3A>.

¹⁴ Ver: Special Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, Report on Content Regulation, Human Rights Council, ONU, 38° período de sesiones, (2018); Schatsky, Del Campo, Lara & Hernandez, Mirando AISur: Hacia nuevos consensos regionales en materia de responsabilidad de intermediarios y moderación de contenidos en Internet. [Looking Southward: Towards New Regional Consensus on Intermediary Liability and Content Moderation on the Internet] AISur (2020); Bukovská, B., The European Commission’s Code of Conduct for Countering Illegal Hate Speech Online An analysis of freedom of expression implications,” Working Paper of the Transatlantic High Level Working Group on Content Moderation Online and Freedom of Expression (TWG) (2019); Chase, P. H., “The EU Code of Practice on Disinformation: The Difficulty of Regulating a Nebulous Problem,” TWG, (2019); Tworek, H. & Leerssen, P., “An Analysis of Germany’s NetzDG Law,” TWG (2019); European Partnership for Democracy “Virtual Insanity? The need to guarantee transparency in digital political advertising,” (2020); Nosák David (2021), “Overview of Transparency Obligations for Digital Services in the DSA,” Center for Democracy & Technology (2021).

con supervisión experta de todas las partes interesadas podría ser un modelo plausible e incluso deseable para la supervisión de comportamientos y servicios entre jurisdicciones y evalúa las mejores prácticas y los desafíos que este modelo plantea para su adopción en otras áreas

2. Gobernanza y Supervisión

En general, las plataformas permiten que las personas interactúen en varios grados de coordinación en los espacios virtuales. Esta coordinación no sería posible sin lo que la literatura denomina gobernanza de plataforma.¹⁵ Este concepto está relacionado con una forma de estructurar las relaciones sociales que permite coordinarlas al margen de la actividad estatal.¹⁶ La coordinación no ocurre espontáneamente sino que está determinada por las políticas de cada empresa y las normas que las rigen.¹⁷ Dado que existen diferentes formas de coordinación, cada diseño de gobernanza de plataforma afectará el comportamiento de sus usuarios de diferentes maneras y con diferentes fines.¹⁸ La apertura del sistema de gobernanza de plataformas, sumado a su creciente presencia en nuestra vida cotidiana y la evidente necesidad de mecanismos de protección de los derechos humanos de los usuarios, llevó a la literatura especializada a preocuparse cada vez más por cómo se estructura y justifica esta gobernanza y por sus estructuras de supervisión.¹⁹

La proliferación de comentarios, proyectos de ley y propuestas para regular y atribuir “responsabilidad legal” a las empresas de tecnología a nivel mundial, pero particularmente en Europa, sugiere que existe cierto consenso sobre la necesidad de organismos de control independientes de las empresas de Internet para reducir el impacto de posibles violaciones de los derechos humanos en la gestión y gober-

¹⁵ Gorwa, R. “What is Platform Governance?” *Information, Communication & Society* 22.6 (2019): 854-871, disponible en: [10.1080/1369118X.2019.1573914](https://doi.org/10.1080/1369118X.2019.1573914)

¹⁶ Id.

¹⁷ Id.

¹⁸ Id.

¹⁹ Klonick, Kate. “The new governors: The people, rules, and processes governing online speech.” *Harv. L. Rev.* 131 (2017): 1598 disponible en <https://harvardlawreview.org/2018/04/the-new-governors-the-people-rules-and-processes-governing-online-speech/>; Redeker, Dennis, L. Gill, y U. Gasser. “Towards digital constitutionalism? Mapping attempts to craft an Internet Bill of Rights.” *International Communication Gazette* 80.4 (2018): 302-319 disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2687120; Celeste, Edoardo. “Digital constitutionalism: a new systematic theorisation” *International Review of Law, Computers & Technology* 33.1 (2019): 76-99 disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13600869.2019.1562604>.

nanza de estas redes y plataformas privadas.²⁰ Algunos esfuerzos se centran en crear normas regulatorias en espacios cada vez más públicos,²¹ concentrándose, por ejemplo, en el carácter poco democrático de la autorregulación de las plataformas,²² otras acciones se centran en el diseño de mecanismos de implementación y otras en la implementación y operación de dichos mecanismos.²³ Estas diferentes dimensiones de la gobernanza influyen en su funcionamiento y en la experiencia de los usuarios.

Además, existen discrepancias sobre el alcance del concepto de supervisión o monitoreo. La supervisión puede entenderse en un sentido amplio, sujeta a normas sustantivas²⁴ (capaz de regular o no).²⁵ También hay referencias a la supervisión como sinónimo de transparencia.²⁶ La transparencia en estos casos se entiende como un elemento esencial para la protección del consumidor, y el control social y estatal sobre el impacto de los diferentes intermediarios en los derechos humanos.²⁷ Este tipo de transparencia es lo que la sociedad civil buscó con los Principios de Manila,²⁸ o más recientemente con los Principios de Santa Clara.²⁹ La UNESCO también se refiere a esta transparencia en un informe reciente don-

²⁰ Ver, por ejemplo, posiciones sobre la DSA: Artículo 19, At a glance: Does the EU Digital Services Act protect freedom of expression?, disponible en <https://www.article19.org/resources/does-the-digital-services-act-protect-freedom-of-expression/>, Euractiv, Don't throw out the Digital Services Act's key accountability tools (junio 2021) disponible en <https://www.euractiv.com/section/digital/opinion/dont-throw-out-the-digital-services-acts-key-accountability-tools/> o European Parliament News, Digital Services Act: regulating platforms for a safer online space for users (enero 2022), disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220114IPR21017/digital-services-act-regulating-platforms-for-a-safer-online-space-for-users>.

²¹ Para más sobre redes sociales como espacios o foros públicos, consultar: USSC, *Packingham v. North Carolina*, 137 S. Ct. 1730 (2017) disponible en: https://www.supremecourt.gov/opinions/16pdf/15-1194_0811.pdf.

²² Yablon, R. "Political Advertising, Digital Platforms, and the Deficiencies of Self-Regulation" *Minn. L. Rev. Headnotes* 104 (2020): 13 disponible en https://minnesotalawreview.org/wp-content/uploads/2020/02/Yablon_Final.pdf

²³ Gorwa, R, y Garton Ash, T. "Democratic transparency in the platform society," *Social Media and Democracy: The State of the Field, Prospects for Reform* (2020): 286 disponible en https://www.researchgate.net/publication/343996372_Democratic_Transparency_in_the_Platform_Society.

²⁴ Gunashekar, S., et al, *Oversight of emerging science and technology. Learning from past and present efforts around the world*, RAND Europe (2019), disponible en: www.rand.org/t/RR2921.

²⁵ Ver, por ejemplo, Balkin, Jack M. "How to regulate (and not regulate) social media." *Knight Institute Occasional Paper Series* 1 (2020) disponible en <https://knightcolumbia.org/content/how-to-regulate-and-not-regulate-social-media> Para un análisis general de la autorregulación aplicada a la responsabilidad penal empresarial, ver: Nieto, A. (2008), *Responsabilidad social, gobierno corporativo y autorregulación: sus influencias en el derecho penal de la empresa*, *Polít. crim.*, No. 5, 2008, A3-5, págs.1-18, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2712397

²⁶ UNESCO, "Letting the sun shine in. Transparency and accountability in the digital age," 2021 disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377231>. "Una mayor transparencia por parte de las empresas brindaría más información a los usuarios y ayudaría a proponer una base de evidencia para el debate público más amplio sobre el impacto de las empresas en la democracia, la libertad de expresión y la privacidad." [Traducción propia del texto citado en inglés]

²⁷ Id.

²⁸ Principios de Manila, disponible en <https://manilaprinciples.org/index.html>.

²⁹ EFF, Principios de Santa Clara, disponible en : <https://santaclaraprinciples.org>.

de la identifica como uno de los elementos centrales para la buena gobernanza de las plataformas.³⁰ Quienes exigen transparencia sostienen que se necesita más información sobre las prácticas y actuaciones de cada intermediario para comprender y contextualizar su actividad, su capacidad de acción o reacción, determinar estándares adecuados de diligencia, establecer expectativas, identificar las políticas públicas necesarias y proporcionadas para regir dicha actividad, etc.³¹ Es probable que estos requisitos de transparencia tengan que estar sujetos a algún tipo de verificación, control o supervisión. Finalmente, una tercera definición, y la que utiliza este documento, es supervisión en un sentido más estricto, refiriéndose a los mecanismos de control mediante los cuales las empresas brindan información sobre el cumplimiento de las iniciativas regulatorias/autorreguladoras existentes y cómo se verifica ese cumplimiento, ya sea por parte del regulador o por un actor no estatal, externo e independiente.

Para los efectos de este artículo, los mecanismos de control o supervisión son las instituciones destinadas a controlar el uso del poder.³² Estas instituciones pueden centrarse en los procesos, por ejemplo, aquellas destinadas a monitorear la gestión de plataformas de cierto tipo de contenido de manera amplia, como NetzDG³³ o los Códigos de conducta europeos,³⁴ o en la resolución de casos específicos, por ejemplo, la Junta de Supervisión de Facebook.³⁵

Una pregunta central para cualquier sistema institucional formal o informal es quién debe llevar a cabo la actividad de monitoreo.³⁶ La respuesta a esta pregunta tiene un impacto directo en el diseño de las instituciones y procesos para el gobierno

³⁰ UNESCO, "Letting the sun shine in. Transparency and accountability in the digital age," 2021.

³¹ Ver M. Karanicolas, "A FOIA for Facebook, Meaningful transparency for online platforms" (2021) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3964235 donde argumenta que las empresas, en la medida en que adoptan un rol de curación de contenido, particularmente en torno al debate sobre la desinformación, deben estar sujetas a un régimen de acceso a la información al estilo estatal, donde el principio rector es la apertura por defecto y la confidencialidad como excepción.

³² Madison, El Federalista No. 51: Si los hombres fueran ángeles el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, no serían necesarias las contralorías externas ni las internas del gobierno." Cita en castellano Gargarella R. El Derecho como una Conversación entre Iguales, Siglo XXI, (2021).

³³ German Network Enforcement Act (NetzDG) (2017) disponible en: <https://perma.cc/7UCW-AA3A>.

³⁴ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counteracting-illegal-hate-speech-online_en

³⁵ Ver <https://oversightboard.com>. Este grupo de expertos fue contratado por la empresa para realizar un control posterior de moderación de contenidos en casos individuales y bajo los términos y condiciones de servicio, de los principios que la empresa identificó como relevantes y guías para su actuación, y de los estándares internacionales de derechos humanos

³⁶ Kinyondo, Abel, Riccardo Pelizzo, y A. Umar. "A functionalist theory of oversight." *African Politics & Policy* 1.5 (2015): 1-25 disponible en https://www.researchgate.net/publication/292227902_A_Functionalist_Theory_of_Oversight.

y su control.³⁷ Tanto el origen personal e institucional de los actores como el poder en cuestión, así como las condiciones para su permanencia, tienen una influencia significativa en su actividad.³⁸ La presencia de más o menos actores con poder de veto dentro de un ecosistema, así como el conjunto de soluciones aceptables a posibles controversias, tendrán un impacto directo en los productos —*outputs*— de estos procesos institucionales.³⁹ El diseño del mecanismo de supervisión, por lo tanto, impacta a todo el ecosistema regulado. Conocer y sistematizar los mecanismos de control, sus atribuciones, efectividad, límites y beneficios es fundamental para entender su funcionamiento y las expectativas que podemos tener sobre ellos.

La preocupación por los mecanismos institucionales de supervisión no es algo nuevo y fue clave para el constitucionalismo moderno. Alexander Hamilton ofreció la respuesta más clásica en El Federalista No. 78.⁴⁰ Afirmó que si bien los excesos que dan lugar a violaciones de derechos suelen provenir de actores poderosos, el órgano encargado de controlar sus acciones debe contar con salvaguardas institucionales que le proporcionen herramientas para resistir los ataques de estos actores.⁴¹ Así, por ejemplo, la independencia institucional del órgano de control funcionaría como garantía de imparcialidad en un juicio, en la medida en que quienes juzguen no estarían bajo el control de los interesados.⁴²

Aunque Hamilton pensaba en la relación entre derechos, independencia e imparcialidad en el contexto de las instituciones estatales, esta lógica se aplica a la discusión en torno a la gobernanza de plataformas. Este es el principio, por ejemplo, utilizado para cuestionar y resolver el caso de la *European Data Retention Directive* [Directiva Europea sobre la Conservación de Datos] (EDRD por sus siglas en inglés),⁴³ que requería que las plataformas guardaran la información que obtenían de sus usuarios durante un cierto tiempo para que los estados pudieran usarla en futuras investigaciones.⁴⁴ Uno de los principales aspectos discu-

³⁷ Gargarella R. El Derecho como una Conversación entre Iguales, Siglo XXI, (2021).

³⁸ Madison, James. "The federalist no. 10." Noviembre 22, 1787 (1787): 1787-88. Gargarella R. El Derecho como una Conversación entre Iguales, Siglo XXI, (2021).

³⁹ Tsebelis, George. "Veto players and institutional analysis." Governance 13.4 (2000): 441-474 disponible en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/0952-1895.00141>.

⁴⁰ Hamilton, Alexander, "The federalist no. 78." 22 de noviembre, 1787 (1787).

⁴¹ Id.

⁴² Id.

⁴³ Directiva 2006/24/EC del Parlamento Europeo y del Consejo (2006) disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:EN:PDF>

⁴⁴ ECJ, Causas unificadas C293/12 y C594/12, Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others and Kärntner Landesregierung and Others (2014), Párr.. 62. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/>

tidos fue la inexistencia de un organismo independiente que controle el correcto tratamiento de los datos recabados. Según Van Eijk, el principio que inspiró la discusión fue que un poder tan grande requería garantías especiales como ser un sistema de supervisión independiente.⁴⁵ Al pronunciarse en el caso, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea señaló que la existencia de un organismo de control independiente era un elemento necesario para el procesamiento de datos personales.⁴⁶ Como no había un organismo de control independiente, el Tribunal concluyó que la EDRD violaba el art. 8.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.⁴⁷

En varias instancias, la sociedad civil también destacó la necesidad de organismos de control independientes con respecto a la gobernanza de contenidos y plataformas, en relación con múltiples iniciativas de supervisión, incluidas iniciativas regulatorias para diferentes tipos de actividades (datos personales, moderación de contenido, etc.). Artículo 19, por ejemplo, redactó una propuesta en 2018 para crear un organismo de supervisión de las redes sociales que reprodujera el modelo de los consejos de medios y lo denominó consejos de redes sociales.⁴⁸ La característica principal de este tipo de mecanismos es que deberían ser independientes del gobierno, las empresas y otros intereses especiales.⁴⁹ Múltiples actores y organizaciones hablaron en la misma línea con respecto a la Junta de Supervisión de Facebook, por ejemplo, destacando este aspecto como esencial para el éxito de la iniciativa.⁵⁰

La independencia de un órgano de control no se caracteriza sólo por poder decidir sin presiones indebidas, sino también por el control que los diferentes actores puedan ejercer sobre el procedimiento.⁵¹ Los mecanismos de supervisión necesariamente re-

legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0293

⁴⁵ van Eijk, N. "Standards for Independent Oversight: The European Perspective." Bulk Collection (2017): 382. Disponible en <https://dare.uva.nl/search?identifier=afb51c71-09e9-4df7-abf1-132472f20261>.

⁴⁶ ECJ, Causas unificadas C293/12 y C594/12, Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others and Kärntner Landesregierung and Others (2014), párr. 62. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0293>,

⁴⁷ Id. Párr 68.

⁴⁸ Artículo 19, Self-regulation and hate speech on social media platforms (2018).

⁴⁹ Artículo 19, Self-regulation and hate speech on social media platforms (2018). También destacan que el mecanismo debe establecerse a través de un proceso consultivo e inclusivo, ser democrático y transparente, garantizar una amplia representación de diferentes sectores sociales, incluidas las ONG, adoptar un código de ética; tener un fuerte mecanismo de quejas y un procedimiento transparente para tratarlas y trabajar en el interés público. Ver pág. 12.

⁵⁰ Facebook, Global Feedback & Input on the Facebook Oversight Board for Content Decisions, pág. 20-21.

⁵¹ Artículo 19, Facebook oversight board: Recommendations for human rights-focused oversight (2019)

saltan algunos aspectos de la actividad supervisada en detrimento de otros. Todo proceso de supervisión gira en torno a priorizar determinados datos o aspectos, y toda priorización implica un corte y una decisión en términos de agenda institucional.⁵²

Un estudio reciente del Centro de Regulación en Europa (CERRE) sugiere una serie de principios para la buena supervisión de las iniciativas regulatorias en las plataformas digitales.⁵³ Algunos puntos se refieren a la eficacia de la propia regulación (según los criterios de necesidad, proporcionalidad y legalidad). El CERRE también menciona algunos aspectos que contribuirían a la creación de un ecosistema de supervisión efectivo: (i) que el regulador restablezca una guía general inicial sobre lo que se espera de las plataformas, y lineamientos individualizados para algunas de ellas, como es el caso de las *startups* (o empresas incipientes); (ii) adoptar códigos de conducta relacionados con la materia; (iii) la existencia de mecanismos internos de cumplimiento en las plataformas digitales, es decir, métodos desarrollados por las plataformas para garantizar el respeto de las normas vigentes, tales como evaluaciones de riesgo y la designación de oficiales de cumplimiento; (iv) otorgar a los usuarios de la plataforma la capacidad para que puedan tomar decisiones; (v) contar con el apoyo de auditores independientes o administradores.

Algunas iniciativas pueden contrastarse con las recomendaciones del CERRE, mientras que otras no. Algunas de las iniciativas legales existentes, por ejemplo, no establecen un mecanismo de seguimiento específico. Este es el caso de la DMCA, por ejemplo, que no establece un mecanismo para monitorear cómo funcionan los poderes delegados que la ley otorga a las empresas para mantener las protecciones de los derechos de autor.⁵⁴ La GDPR no creó un mecanismo de seguimiento específico sino que encomendó la supervisión a las distintas autoridades de protección de datos personales de los distintos Estados miembros de la Unión, lo que generó críticas por la falta de criterios unificados para dicha supervisión. Si bien la GDPR

⁵² T. Gillespy, "Custodians of the Internet: Platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media" (2018).

⁵³ de Streef, A. & Ledger, M., "New Ways of Oversight for the Digital Economy," CERRE, Issue Paper, (2021), pág. 6. Disponible en <https://cerre.eu/publications/new-ways-of-oversight-digital-economy/>.

⁵⁴ Esto puede explicar por qué las iniciativas académicas o de la sociedad civil que verifican el funcionamiento de los mecanismos dictados por la ley están de facto llevando a cabo dicho monitoreo. Ver D. Keller & P. Lerssen, "10 - Facts and Where to Find Them: Empirical Research on Internet Platforms and Content Moderation", Cambridge Univ Press (2020) disponible en <https://www.cambridge.org/core/books/social-media-and-democracy/facts-and-where-to-find-them-empirical-research-on-Internet-platforms-and-content-moderation/78DE9202F2D00F2967EFC5CBDCE2CAF0>. La DMCA es una de las leyes con mayor impacto global dado que la ley estadounidense establece un sistema de puerto seguro que ordena a las empresas generar un sistema para recibir y adjudicar reclamos de derechos de autor. En el caso de las grandes plataformas de contenidos, existe además un sistema de adjudicación que determina la procedencia del reclamo y bloquea el contenido, y un sistema de recursos contra dicha adjudicación que administra cada empresa. <https://www.copyright.gov/legislation/dmca.pdf>.

se ocupa de la privacidad de los datos en lugar del contenido, el ejemplo es válido desde el punto de vista del diseño de supervisión.⁵⁵ Y el Christchurch Call [Llamado a la Acción de Christchurch] - un compromiso desarrollado por empresas y estados inmediatamente después del atentado terrorista en Christchurch, Nueva Zelanda - si bien contiene una serie de compromisos específicos tanto de empresas como de Estados, no establece un mecanismo de seguimiento para dichos compromisos.⁵⁶ Establece un cuerpo de “asesores” que incluye a miembros distinguidos de la sociedad civil internacional, aunque no queda claro a partir de la información pública disponible cuál es su función concreta.⁵⁷ En la misma línea, el GIFCT [Foro Global de Internet para Contrarrestar el Terrorismo], una ONG que surgió por iniciativa de varias empresas en 2017 y se formalizó como una organización de seguimiento de los compromisos de Christchurch,⁵⁸ tampoco establece un mecanismo de seguimiento. Al igual que el Llamado a la Acción de Christchurch, cuenta con un Comité Asesor independiente integrado por representantes de algunos Estados y de la sociedad civil.⁵⁹ Tampoco queda del todo claro el rol de este Consejo en el seguimiento y monitoreo de la implementación de las acciones acordadas en el GIFCT. Si bien estas iniciativas exigen a las empresas deberes específicos, no se preocupan por cómo se lleva a cabo ese mandato.

Ampliar nuestro conocimiento sobre cómo se estructuran los procesos de supervisión existentes contribuirá a nuestra capacidad para comprender las respuestas que ofrecen estos sistemas y puede permitirnos extraer las mejores y las peores prácticas a medida que se intensifique la demanda de reglas y supervisión sobre las plataformas y su actividad.

3. Un ecosistema colorido y diverso

Esta sección clasifica las iniciativas analizadas de acuerdo a diferentes criterios, como ser quién lidera la supervisión; si la supervisión es vinculante; el alcance jurisdiccional de la iniciativa de supervisión; la competencia material del órgano

⁵⁵ N. Lomas, “GDPRs two year review flags lack of rigorous enforcement”, Techcrunch (2020), disponible en <https://techcrunch.com/2020/06/24/gdprs-two-year-review-flags-lack-of-rigorous-enforcement/>.

⁵⁶ Christchurch Call, disponible en <https://www.christchurchcall.com>.

⁵⁷ Id. Hay un grupo de organizaciones de la sociedad civil que forman parte del consejo asesor que trabajan en un conjunto de criterios y realizan encuestas al respecto para medir la implementación de la convocatoria tanto por parte de los Estados como de las empresas.

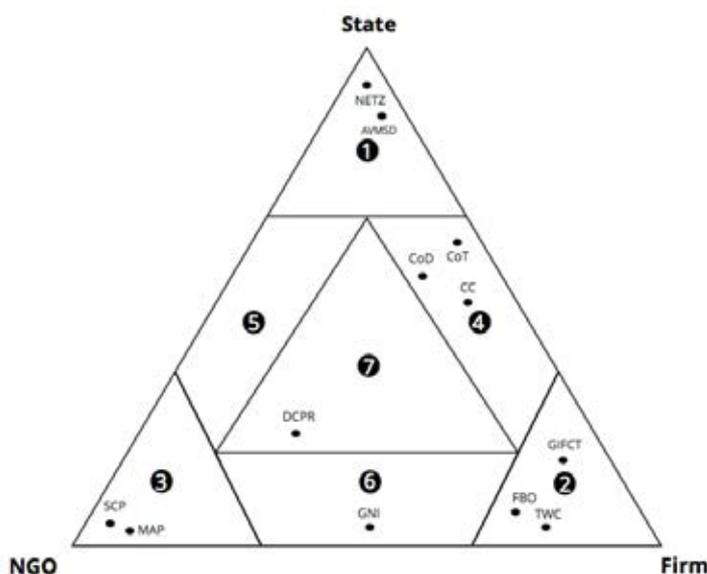
⁵⁸ Sus miembros fundadores fueron Facebook, YouTube, Microsoft y Twitter y se fundó en 2017.

⁵⁹ Global Internet Forum to Counter Terrorism (GIFCT), disponible en <https://gifct.org/governance>.

de control; el tipo de supervisión prevista; la consolidación de mecanismos de supervisión; y la uniformidad de criterios e indicadores. Las iniciativas analizadas no son las únicas, sino que el criterio que seguimos fue seleccionar iniciativas que percibimos como de mayor impacto potencial en los debates y discusiones legislativas en la región de América Latina.⁶⁰

a. ¿Quién dirige la supervisión?

Hay diferentes actores que son parte del ecosistema de supervisión actual incluyendo actores públicos, privados y mixtos. El Triángulo de Gobernanza de Abbott y Snidal organiza las instituciones reguladoras en términos de los roles que juegan los actores públicos y privados en su creación y gobernanza.⁶¹ El triángulo está definido por tres grupos de actores: el Estado (en un sentido amplio, incluyendo gobiernos individuales, así como grupos de estados u organizaciones internacionales), empresas (que incluye empresas privadas, grupos de empresas y asociaciones empresariales), y organizaciones de la sociedad civil (OSC). R Gorwa colocó las iniciativas regulatorias de Internet dentro del triángulo de la siguiente manera:



Fuente: Gorwa: 'Platform Governance Triangle' que describe la realidad de la regulación de contenido de la UE, formulación del propio autor.

⁶⁰ La relevancia de las iniciativas en la región está dada por la atención que la sociedad civil, el sector académico y los legisladores le prestan a estos esfuerzos en comunicaciones e iniciativas formales e informales.

⁶¹ K. W. Abbott & D. Snidal, The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State, in The Politics of Global Regulation 44, 49-53. Disponible en <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9781400830732.44/html>.

Las iniciativas normativas se distribuyen en el triángulo considerando el papel que juega cada uno de los tres grupos de actores en la supervisión y el control.⁶² Cuanto mayor sea la participación de cada grupo en la supervisión y control de la iniciativa, más se acercará la iniciativa al vértice que representa a ese grupo.⁶³

Las iniciativas regulatorias tradicionales como Netz-DG⁶⁴ (o la Digital Millennium Copyright Act (DMCA) o la Directiva Europea de Protección de Datos Personales (GDPR)) están en el vértice superior ya que la supervisión la lleva a cabo una autoridad pública (aunque como se muestra a continuación, la supervisión depende en gran medida de los informes de la empresa). En este vértice también se encuadran la nueva regulación RCT y las propuestas de regulación DSA y DMA, ya que el ente regulador estatal será la autoridad de control (de nuevo, desde los borradores, con fuerte dependencia en que las propias empresas informen sobre su propia actividad). No obstante, en algunos casos, la ley obliga a las empresas, a través de sus propios mecanismos, a verificar la implementación de la norma e informar al Estado. Este es el caso, por ejemplo, de NetzDG, que obliga a las empresas a incluir los datos agregados relacionados con la implementación de la ley en sus informes de transparencia.⁶⁵

El Código de conducta para contrarrestar el discurso de odio ilegal en línea (CDO) está en el centro porque su supervisión consiste en un mecanismo de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado (la Comisión Europea). El mecanismo no es técnicamente un mecanismo de supervisión, sino más bien una herramienta de prueba: un sistema de “Indicadores de confianza” en el que algunas organizaciones “de confianza” se configuran para identificar contenido que viola el Código de conducta, reportar violaciones y registrar las reacciones y respuestas de las empresas para luego informar a la Comisión Europea.⁶⁶ El Código de Conducta sobre Desinformación (CCD) también está en el área colaborativa, hacia el margen derecho porque la supervisión es un mecanis-

⁶² Id. La ubicación no debe interpretarse como una categoría fija ya que varios factores pueden afectar la supervisión de iniciativas y esta herramienta es solo heurística, para realizar un análisis teórico de los mecanismos de control.

⁶³ Id.

⁶⁴ German Network Enforcement Act (NetzDG) (2017) disponible en: <https://perma.cc/7UCW-AA3A>.

⁶⁵ Ver Artículo 19, Germany: The Act to improve Enforcement of the Law in Social Networks (2017).

⁶⁶ EU Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech (2016), disponible en https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en

mo colaborativo que involucra a las empresas, la Comisión Europea y también prevé un auditor independiente designado por las empresas miembros.

En cuanto a las iniciativas en la base del triángulo, aquellas en las que el papel dominante es el de empresas privadas, la GNI se colocó en el centro ya que su mecanismo de control (denominado evaluación) involucra a las empresas que forman parte de la iniciativa y representantes de la sociedad civil, al sector académico e inversionistas, mientras que el GIFCT se colocó en el vértice derecho porque la supervisión está a cargo de las empresas firmantes.⁶⁷

b. Naturaleza jurídica de las obligaciones: vinculante/voluntaria

El triángulo ayuda a inferir la distinción entre iniciativas legalmente vinculantes y voluntarias. Las iniciativas más cercanas al vértice superior del triángulo y por tanto lideradas por el Estado han generado obligaciones jurídicas para las empresas y su incumplimiento conlleva responsabilidades jurídicas.⁶⁸

Las iniciativas más alejadas del vértice superior del triángulo son voluntarias. Surgen de acuerdos a los que las empresas suscriben voluntariamente para adherirse a determinadas normas, prácticas o principios en su actividad. Si bien algunos autores defienden, por ejemplo, la aplicabilidad del impedimento legal —o promesa unilateral vinculante— según el cual lo que la empresa prometió explícita y libremente constituiría un compromiso legal vinculante y, por lo tanto, exigible, esta no parece ser la posición predominante.⁶⁹

c. Alcance jurisdiccional

Las distintas iniciativas de supervisión varían según el carácter jurisdiccional de la regulación, corregulación o autorregulación. NetzDG, por ejemplo, es una iniciativa eminentemente nacional, alemana, mientras que los Códigos de Conducta

⁶⁷ Ver <https://gifct.org>. Esta iniciativa fue creada y está dirigida por empresas. Sin embargo, dentro de este marco, establece un consejo consultivo integrado por representantes de la sociedad civil, gobiernos y organismos internacionales. Ver <https://gifct.org/governance/>.

⁶⁸ Por ejemplo, la NetzDG establece multas por incumplimiento, entre otro tipo de sanciones. Ver Artículo 19, Germany: The Act to improve Enforcement of the Law in Social Networks (2017).

⁶⁹ Ver, entre otros, Barnes v. Yahoo!, 570 F.3d 1096 (9th Cir. 2009) y Yue v. Mao. También, E. Goldman, Breach of Contract/Promissory Estoppel Claims Bypass Section 230 But Fail Anyways—Yue v. Miao Tech & Marketing Law Blog (2019) & Goldman, Speth on Barnes v. Yahoo and 230 as an Affirmative Defense, Goldman's blog (2009).

sobre Desinformación o Discurso de Odio son iniciativas regionales europeas, donde quienes intervienen como autoridades formales son las instituciones de la Comunidad Europea. Por ejemplo, GNI es una iniciativa global, donde empresas, académicos, sociedad civil e inversores de diferentes nacionalidades y regiones participan y actúan en base a los principios globales acordados (Los Principios de GNI sobre Libertad de Expresión y Privacidad).⁷⁰ Es probable que el alcance geográfico de las iniciativas gane relevancia a medida que las iniciativas de supervisión y las iniciativas de transparencia obligatoria se multipliquen en todo el mundo, imponiendo diferentes estándares y mecanismos para los mismos actores cuyo negocio depende de la naturaleza interjurisdiccional de sus plataformas.⁷¹

d. Competencia material del órgano de control

Lo que está en juego cuando pensamos en los mecanismos de control es el Estado de derecho, los derechos de los usuarios y de la comunidad en su conjunto. Este Estado de derecho y estos derechos individuales y colectivos pueden ser vulnerados tanto por otros usuarios en el ejercicio de sus actividades en línea como por los intermediarios en la gestión de sus servicios.⁷² ¿Qué supervisará cada organismo de control o iniciativa de control?

No siempre es fácil hacer una distinción entre actos de terceros y actos de las empresas.⁷³ Dos ejemplos: El primero del GDPR: mientras el GDPR regula el tratamiento de los datos personales, al regular el derecho al olvido está delegando en las empresas la aplicación de la regla sobre terceros.⁷⁴ Un segundo ejemplo es el de la NetzDG: Por un lado, establece obligaciones de procedimiento y transparencia de prácticas para las empresas; por otro lado, impone normas sustantivas al discurso de los usuarios (terceros) que estarán sujetas a los procesos y prácticas de las empresas, y delega en intermediarios la toma de decisiones y la

⁷⁰ Los Principios de GNI están disponibles en la página de la iniciativa. En ese momento, la negociación de estos principios fue controvertida y problemática. Ver, por ejemplo, L. Downes, Forbes, Why no one will join the Global Network Initiative (2011). Para una breve historia y descripción de la GNI, consultar M. Samway, The Global Network Initiative: how can companies in the information and communications technology industry respect human rights? In Business and Human Rights, 1st ed. Routledge (2016).

⁷¹ The Future of Speech Online: Can Transparency Be Mandated by Law?, Center for Democracy & Technology (CDT) (videoconferencia) (2021).

⁷² Esta primera distinción ya genera problemas al analizar las iniciativas existentes.

⁷³ Ver, A Del Campo, Teóricamente interesante, facticamente mundano [Theoretically interesting, factually mundane], CELE (2020).

⁷⁴ GDPR Art. 17 Van Cleynebreugel, Pieter, What should be forgotten? Time to make sense of Article 17 GDPR from the point of view of data controllers. (2017).

implementación de medidas correctivas o sancionadoras.⁷⁵

Al monitorear la correcta implementación de la norma, los criterios para evaluar la existencia y eficiencia de los protocolos y procesos para tratar el contenido deben ser diferentes a los criterios utilizados para determinar si esos protocolos debieron o no ser activados (es decir, si el contenido debe de hecho ser clasificado como legal/ilegal).⁷⁶ Expertos en NetzDG explican que la metodología no sería del todo adecuada para verificar ninguno de los dos, como se analizará más adelante.⁷⁷ La DSA, por su parte, parece pretender regular ambos aspectos de la ecuación, estableciendo obligaciones para la empresa frente a su propia conducta y la de sus usuarios.⁷⁸

Por otro lado, el GIFCT, por ejemplo, tiene como objetivo crear estándares y prácticas comunes en la industria para hacer frente a acciones ilícitas o dañinas por parte de terceros.⁷⁹ Y la GNI analiza a las empresas en su propia actividad y cómo reaccionan e interactúan con las demandas estatales de datos y expresión.⁸⁰

e. Mecanismos de supervisión

De las iniciativas analizadas, tanto vinculantes como no vinculantes, públicas, mixtas o privadas, sólo seis contemplan expresamente instancias de control específico. Estos mecanismos incluyen a) autoevaluaciones o seguimiento interno; b) auditorías o evaluaciones por parte de terceros seleccionados por las empresas signatarias de las iniciativas (GNI por ejemplo)⁸¹; c) auditorías externas realizadas por actores no estatales, externos e independientes seleccionados por el estado u organismo supranacional (como la Comisión Europea), o por la sociedad civil o grupo de empresas que impulsan la iniciativa; d) o supervisión por parte de reguladores estatales (ya sea un gobierno individual o la Comisión Europea). Finalmente, el CDO establece un mecanismo diferente, ya explicado en aparta-

⁷⁵ Ver German Network Enforcement Act (NetzDG) (2017) disponible en: <https://perma.cc/7UCW-AA3A>.

⁷⁶ Tworek y Leerssen, op. cit donde señalan la insuficiencia de la metodología cuantitativa en cuanto al número de solicitudes y retiros de contenido para evaluar la correcta implementación de la ley. Por otro lado, critican que cuando un mismo contenido implique simultáneamente una violación a la ley y una violación a los términos y condiciones de servicio de la empresa establecidos por autorregulación, estos contenidos serán reportados bajo esta última categoría y no bajo la primera.

⁷⁷ Id.

⁷⁸ Zech, Herbert, "General and specific monitoring obligations in the Digital Services Act." *Verfassungsblog: On Matters Constitutional* (2021).

⁷⁹ GIFCT, <https://gifct.org>.

⁸⁰ GNI Principles, GNI Principles on Freedom of Expression and Privacy

⁸¹ GNI Assessments <https://globalnetworkinitiative.org/company-assessments/>

dos anteriores, donde los “*Trusted Flaggers*” [marcadores de confianza] son los que prueban el funcionamiento del mecanismo e informan sobre dicho funcionamiento durante 6-8 semanas.⁸² La tabla no contempla este mecanismo.

Diferentes iniciativas optan por diferentes mecanismos:

Cuadro 1: Vigilancia o control

Iniciativa	Existencia de supervisión	Tipo de supervisión
ICT Coalition for Children Online	Sí	Externa seleccionada por la iniciativa
Código de conducta para combatir el discurso de odio ilegal en línea	Sí* (no para informes sino para evaluación de iniciativas)	Externa seleccionada por la Comisión Europea
Código de conducta sobre desinformación	Sí** (no realizada)	Externa seleccionada por las empresas firmantes
Network Enforcement Act (NetzDG)	Sí	Externa: regulador alemán
Iniciativa de Red Global (GNI)	Sí	Externas seleccionadas por las empresas firmantes

* Esta iniciativa no requiere la presentación de informes, pero la auditoría se utiliza para evaluar el cumplimiento de los objetivos en ejercicios de seguimiento realizados por una red de organizaciones independientes ubicadas en diferentes países de la UE.

** Si bien el Código de Conducta sobre Desinformación establece que las empresas firmantes seleccionen un auditor independiente para evaluar sus informes y el cumplimiento de los compromisos asumidos, a la fecha las empresas no han seleccionado ningún auditor.

Fuente: Desarrollado internamente

La exigencia de un auditor independiente, ya sea contratado por la empresa o designado externamente, puede ser un aspecto esencial de las iniciativas de autorregulación. Como argumenta el profesor Goldman, la auditoría independiente podría ayudar al ecosistema a superar algunos desafíos difíciles de resolver, incluida la divulgación segura de datos al público o a los reguladores, y puede “aumentar la probabilidad de divulgaciones precisas, porque el auditor se preocupa por su reputación y tendrá aversión al riesgo sobre cualquier posible inexactitud (...)”.⁸³

Sin embargo, la mayoría de las iniciativas voluntarias no establecen mecanismos

⁸² https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counteracting-illegal-hate-speech-online_en#monitoringgrounds

⁸³ . Goldman, The Constitutionality of Mandating Editorial Transparency, 73 *Hastings L.J.* __ (forthcoming 2022).

de control independientes. En cambio, las empresas realizan una autoevaluación de su propio cumplimiento (los informes a veces se denominan autoevaluaciones), a menudo integrados en informes de transparencia generados voluntariamente.⁸⁴

La GNI es una excepción entre las iniciativas mixtas y voluntarias, ya que establece un requisito de auditoría y evaluación independiente. Con este mecanismo, auditores independientes, previamente examinados por la GNI, preparan las auditorías de las empresas y presentan sus informes a la Junta de GNI, compuesta por empresas, miembros del sector académico, de la sociedad civil e inversores.⁸⁵ La información presentada por las empresas es estrictamente confidencial, por lo que solo algunos extractos y conclusiones generales están disponibles públicamente.⁸⁶

El Código de Conducta sobre Desinformación y la ICT Coalition for Children [Coalición TIC por la Infancia] contemplan la evaluación independiente de los informes que presentan las empresas, pero aún no han implementado el mecanismo.⁸⁷

f. Informes, auditorías y otras herramientas

Gran parte de las iniciativas analizadas incluyen obligaciones de transparencia consolidadas a través de la presentación de informes o reuniones de seguimiento.

De las iniciativas analizadas, seis requieren la presentación de informes sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por la empresa: La ICT Coalition for Children, los Códigos de Conducta, la GNI, el GIFCT y NetzDg. Las demás iniciativas no establecen un mecanismo de control que requiera la presentación de informes. El Código de conducta para combatir el discurso de odio ilegal en línea establece un mecanismo de control que incluye reuniones periódicas entre empresas y un ejercicio de seguimiento por parte de organizaciones ubicadas en diferentes países de la UE, que evalúa el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Código por parte de las empresas utilizando una metodología

⁸⁴ Access Now informó que, hasta julio de 2021, 88 empresas publicaron informes de transparencia. <https://www.access-now.org/transparency-reporting-index/>.

⁸⁵ Ver <https://globalnetworkinitiative.org/about-gni/>.

⁸⁶ <https://globalnetworkinitiative.org/company-assessments/>.

⁸⁷ Estudio para "Assessment of the implementation of the Code of Practice on Disinformation" - Final Report, SMART 2019/0041." El estudio fue encargado por la Dirección General de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación (DG Connect) de la Comisión Europea, y fue realizado por VVA Economics & Policy con el apoyo de DisinfoLab (2019). Ver también ICT Coalition for Children online: <https://www.ictcoalition.eu/>

acordada. Esta metodología no está disponible públicamente.⁸⁸ Por su parte, el Código de desinformación también prevé reuniones periódicas de evaluación entre las empresas firmantes, entre las que podría estar la Comisión Europea.⁸⁹

Informes

En las seis iniciativas que requieren que las empresas presenten informes sobre su implementación, la periodicidad de su presentación varía: tres de ellas exigen informes anuales, una exige informes semestrales y las otras dos no especifican periodicidad.

Tres iniciativas hacen que los informes estén disponibles públicamente, sean de fácil acceso y, por lo general, están escritos en inglés, excepto los informes de Twitter sobre el cumplimiento de NetzDG, que solo están disponibles en alemán, mientras que GNI y GIFCT mantienen la confidencialidad de los informes.⁹⁰ En virtud del Código de Conducta Europeo, la Comisión emite informes sobre el cumplimiento, con los datos recopilados sobre la implementación que realizaron las empresas. En el caso de los Principios de GNI, la empresa comparte el informe de auditoría con el Directorio, donde se discuten y se someten a una evaluación de la implementación progresiva de los Principios de GNI a lo largo del tiempo.⁹¹ La organización publica un informe anual que incluye extractos y resúmenes de algunos informes, las principales conclusiones que surgieron del ejercicio y algunas recomendaciones.⁹²

A continuación se muestra un cuadro que resume la información detallada anteriormente:

⁸⁸ Ver Code of conduct on Countering Illegal Hate speech online (2019) disponible en: <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/54300/en>; & EU Code of Conduct against illegal hate speech online: results remain positive but progress slows down, disponible en: <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/eu-code-of-conduct-against-illegal-hate-speech-online-results-remain-positive-but-progress-slows-down-eu-commission-press/>

⁸⁹ EU Code of Practice on Disinformation, section IV disponible en https://www.hadopi.fr/sites/default/files/sites/default/files/ckeditor_files/1CodeofPracticeonDisinformation.pdf.

⁹⁰ Más sobre ICT Coalition for Children Online, ver, por ejemplo, el informe de Disney here (<https://www.ictcoalition.eu/medias/commitmentcontent/61/file/2019-twdc-ict-coalition-implementation-report.pdf>). Sobre la GNI, <https://globalnetworkinitiative.org/wp-content/uploads/2020/04/2018-2019-PAR.pdf>. Code of Conduct reports on disinformation en https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en. Sobre GIFCT, ir a <https://gifct.org/wp-content/uploads/2021/12/GIFCT-Annual-Report-2021-PV.pdf>

⁹¹ Ver, por ejemplo el informe del período 2018/2019 disponible en: <https://globalnetworkinitiative.org/wp-content/uploads/2020/04/2018-2019-PAR.pdf>.

⁹² Id.

Cuadro 2: Informes, frecuencia y publicidad

Iniciativa	Presentación de informes	Frecuencia	w
ICT Coalition for Children Online	Sí	No establecida	Sí
Código de conducta para combatir el discurso de odio ilegal en línea	Sí*	-	-
Código de conducta sobre desinformación	Sí	Anual	Sí
Ley NetzDG	Sí	Semestral	Sí
Iniciativa de Red Global (GNI)	Sí	Semestral*	No
Global Internet Forum to Counter Terrorism (GIFCT)	Sí	Anual	No
Christchurch Call	No	-	-
Directiva Europea de Protección de Datos Personales (GDPR)	No	-	-
Digital Millennium Copyright Act (DMCA), Estados Unidos de América	No	-	-

* La Comisión Europea emite informes periódicos sobre la implementación del Código que recogen la información proporcionada por los Trusted Flaggings.

La GNI realiza sus evaluaciones cada 2 o 3 años y no está claro en sus documentos cuál debería ser la frecuencia.

Fuente: Desarrollado internamente

En general, ya sea que los informes sean públicos o no, parece haber un alto nivel de cumplimiento de la obligación de informar, particularmente cuando la periodicidad está bien establecida. Por otro lado, en el caso de ICT for Children Online, al no estar clara la periodicidad de los informes, es difícil medir el nivel de cumplimiento de la empresa. Algunas han presentado dos o tres informes y otras solo uno.

Cuadro 3: Nivel de cumplimiento (presentación de informes)

Iniciativa	Nivel de cumplimiento (informes)
ICT Coalition for Children Online	Medio*
Código de conducta sobre desinformación	Alto
Network Enforcement Act (NetzDG)	Alto
Iniciativa de Red Global (GNI)	Alto
Global Internet Forum to Counter Terrorism (GIFCT)	-

* Periodicidad no especificada en el compromiso

Fuente: Desarrollado internamente

Como se expresó en los párrafos anteriores, solo cinco de las nueve iniciativas analizadas contemplan que las empresas presenten informes como mecanismo de control. Hay una iniciativa adicional que incluye que el propio mecanismo de supervisión (el Código de Conducta) publique un informe. En el texto de los compromisos, tres de estas cinco iniciativas también identifican, con mayor o menor detalle, la información que deben incluir estos informes, pero solo la ICT Coalition for Children Online proporciona plantillas a seguir para estos informes. La GNI suministra el conjunto de herramientas de evaluación que se modificó en 2018 para incluir información específica y secciones que los evaluadores deben consultar al preparar sus informes de evaluación.⁹³ La falta de plantillas puede deberse a diferentes motivos, pero en general, desde la literatura especializada, la falta de acuerdo y el exceso de ambigüedad en los términos se encuentran entre las causas más preocupantes.⁹⁴

A continuación se enumeran las iniciativas que requieren informes:

⁹³ GNI Assessment Toolkit [Kit de herramientas de evaluación], <https://globalnetworkinitiative.org/wp-content/uploads/2021/11/AT2021.pdf>.

⁹⁴ MacCarthy, M. "Transparency Requirements for Digital Social Media Platforms: Recommendations for Policy Makers." Algorithms (2020).

Cuadro 4: Regularidad de los informes

Iniciativa	Información Requerida preestablecida	Plantillas
ICT Coalition for Children Online	Sí	Sí
Código de conducta sobre desinformación	Sí	No
Network Enforcement Act (NetzDG)	Sí	No
Iniciativa de Red Global (GNI)	Sí*	No
Global Internet Forum to Counter Terrorism (GIFCT)	No	-

*La GNI publica un conjunto de herramientas de evaluación ilustrativo que detalla lo que se espera de las empresas, los auditores y la Junta en la evaluación de las auditorías presentadas.⁹⁵

Fuente: Desarrollado internamente

Si bien existen algunas discusiones sobre si se debe estandarizar la presentación de informes,⁹⁶ en la mayoría de los casos no se especifica la información requerida y no existen plantillas de informes, por lo que es difícil comparar la información presentada por las empresas.⁹⁷ Por ejemplo, en el caso del Código de Conducta sobre Desinformación, la información presentada por Facebook, Twitter, Google y Microsoft sobre “cuentas ficticias o falsas” (en el marco del compromiso de integridad de los servicios) varía de la siguiente manera:

- Todos incluyen las medidas/acciones/herramientas que las plataformas/servicios utilizan para prevenir y combatir las cuentas falsas.
- Solo Facebook y Twitter brindan información sobre la cantidad total de cuentas que fueron desactivadas, y Twitter también incluye la cantidad de informes de cuentas falsas y *spam* que recibieron de los usuarios.
- Ninguna de las empresas incluye datos desagregados por región sobre este tema.

Las excepciones son la ICT Coalition for Children Online y la GNI. La ICT CCO proporciona una plantilla con información predeterminada para las empresas

⁹⁵ GNI, <https://globalnetworkinitiative.org/wp-content/uploads/2021/11/AT2021.pdf>

⁹⁶ D. Keller, Some Humility About Transparency, Ctr. for Internet & Society (19 de marzo, 2021).

⁹⁷ Ver notas No. 21, 70, y 75.

que forman parte de la iniciativa. Sin embargo, esto no impide que algunas empresas proporcionen más información que otras. Por ejemplo, tanto Facebook como Google, además de la explicación de la información solicitada, incluyen ejemplos con imágenes y enlaces con información adicional en sus informes, mientras que otras empresas, como Disney, no incluyen información detallada ni imágenes.⁹⁸ Pero incluso cuando estos informes incluyen plantillas, a veces hay discrepancias en cuanto a cómo las diferentes empresas cuentan las instancias de las que informan.⁹⁹

La GNI también utiliza preguntas preestablecidas para evaluadores independientes para recopilar información de las empresas. Debido a la metodología y los objetivos de la iniciativa, la información es más cualitativa que cuantitativa, lo que significa que haya divergencia entre la información proporcionada por las empresas. Los informes completos están disponibles solo para la Junta, pero no para otros miembros, reguladores estatales o el público en general.¹⁰⁰

Reuniones de seguimiento

El Código de conducta para combatir el discurso de odio ilegal en línea prevé reuniones de seguimiento entre las empresas firmantes, la Comisión Europea y las organizaciones de la sociedad civil, como mecanismo de control de la iniciativa.¹⁰¹ El Código de Conducta sobre Desinformación, por su parte, establece que los firmantes se reunirán periódicamente para evaluar los desarrollos en el marco del Código, pero no hay información pública sobre dichas reuniones.

En el marco de la GNI, la evaluación de las empresas se lleva a cabo cada dos o tres años, por empresas acreditadas por la Junta de GNI, y están sujetas a revisión por parte de la Junta durante las reuniones de revisión de la evaluación. El estándar que se toma en cuenta es si la empresa está haciendo esfuerzos de buena fe para implementar los Principios de GNI y sus “Pautas de implementación”. Sólo después de que, durante la reunión de revisión de evaluación, la Junta haya

⁹⁸ Ver <https://www.ictcoalition.eu/news/news>.

⁹⁹ D. Keller, Some Humility About Transparency, Ctr. for Internet & Society (19 de marzo, 2021) disponible en <https://cyberlaw.stanford.edu/blog/2021/03/some-humility-about-transparency>.

¹⁰⁰ La poca información disponible públicamente sobre el proceso de GNI y su evaluación podría socavar la credibilidad de sus evaluaciones.

¹⁰¹ EU Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_261

revisado el informe y realizara preguntas a los evaluadores y a la empresa, se decide si una empresa participante cumple con ese estándar.¹⁰²

g. Indicadores para el seguimiento

La Comisión de la Unión Europea en su agenda para una mejor regulación de la Unión Europea (2015) (“Better regulator for better results —An EU agenda”) da cuenta, entre otras cosas, de la importancia de contar con herramientas específicas para supervisar la correcta y efectiva aplicación de las leyes y evaluar su vigencia y adecuación en el tiempo.¹⁰³ La existencia de indicadores objetivos para verificar la correcta implementación de la regulación por parte del regulador es fundamental en este aspecto.¹⁰⁴

Los tipos de indicadores pueden variar dependiendo de la iniciativa o proceso a implementar o medir. Los indicadores pueden ser cuantitativos (por ejemplo, el número de contenidos afectados, procesos implementados, apelaciones recibidas, usuarios afectados, tiempo, etc.); o cualitativos (usabilidad de procesos o sistemas, experiencia de usuario, evaluación de satisfacción, etc.); o una mezcla de ambos. La ausencia de indicadores dificulta la evaluación sustantiva de la iniciativa y su supervisión, particularmente cuando ésta se da mediante auditorías, autoevaluaciones o informes generados por las empresas.¹⁰⁵ Lo mismo podría

¹⁰² Pautas de implementación de GNI disponible en <https://globalnetworkinitiative.org/implementation-guidelines/>.

¹⁰³ European Commission, “Better Regulation for Better Results—An EU agenda.” COM 2015 (2015). En especial, ver el punto 3.3. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0215>. La Comisión reconoce que la regulación tiene un impacto en los países miembros y usuarios, empresas, etc. en múltiples sectores y que los efectos de la regulación son duraderos. Id. 1.1 “la legislación debe hacer lo que está previsto que haga, debe ser fácil de aplicar, debe proporcionar seguridad y previsibilidad y debe evitar toda carga superflua. Normas sensatas, realistas, correctamente aplicadas y cumplidas en el conjunto de la UE. Normas que cumplan con su cometido de realizar nuestros objetivos comunes: ni más, ni menos...Es preciso además que las políticas de la UE se revisen periódicamente: debemos ser transparentes y rendir cuentas acerca de si estamos cumpliendo nuestros objetivos políticos, acerca de lo que ha funcionado bien y lo que es preciso cambiar” [Traducción propia del texto citado en inglés]. De ahí que también se comprometan a revisar la efectividad de sus normas y evaluar su impacto o sus modificaciones en el tiempo y regular de la manera menos lesiva e intrusiva bajo los principios de necesidad y proporcionalidad. Id. 3.1: Unas nuevas directrices integradas para la mejora de la legislación se aplicarán a partir de ahora al trabajo de la Comisión. Asegurarán que los impactos económico, social y medioambiental sigan teniéndose en cuenta en pie de igualdad, junto con los derechos fundamentales, en toda labor analítica de la Comisión. Renuevan el empeño de la Comisión de utilizar los mejores datos empíricos y conocimientos científicos disponibles y refuerzan su compromiso de establecer planes claros de seguimiento y aplicación antes de la adopción de medidas. Garantizarán también que mantener la competitividad y el desarrollo sostenible de la UE siga siendo una prioridad en todo lo que hacemos.

¹⁰⁴ 6th monitoring round of the Code of Conduct, disponible en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-code-practice-disinformation-achievements-and-areas-further-improvement>.

¹⁰⁵ Ver Tworek, H. & Leerssen, P., “An Analysis of Germany’s NetzDG Law,” TWG (2019) disponible en https://www.ivir.nl/publicaties/download/NetzDG_Tworek_Leerssen_April_2019.pdf.

decirse del consenso y claridad en torno a los conceptos que utiliza la iniciativa en cada uno de sus mandatos.¹⁰⁶

Con respecto al Código de Conducta sobre Desinformación, el Transatlantic Working Group,¹⁰⁷ una comisión que reúne a representantes de medios, del sector académico, sociedad civil y encargados de verificar los datos del Foro de múltiples partes interesadas sobre desinformación en línea en respuesta a la consulta de la Comisión Europea, informó que la iniciativa era deficiente, en gran medida debido a la falta de transparencia e indicadores claros (*Key Performance Indicators*).¹⁰⁸ La ausencia de objetivos medibles e indicadores de desempeño fue decisiva para evaluar la efectividad del mecanismo.¹⁰⁹ En respuesta a las críticas, la Comisión Europea publicó un plan de acción en el que ordenaba a las empresas detallar las medidas tomadas en cumplimiento del Código y detalló los indicadores cuantitativos que observaría para evaluar la iniciativa: número de cuentas eliminadas por infringir las políticas publicitarias;¹¹⁰ de sitios web bloqueados por *data scraping* [extracción de datos]; de anuncios políticos eliminados por falta de transparencia; de entradas en el repositorio; y de cuentas identificadas como falsas.¹¹¹ A pesar del esfuerzo inicial, la Comisión encargada de evaluar la iniciativa para la Comisión Europea concluyó, más de un año después, que los indicadores insuficientes combinados con la terminología ambigua y poco clara del acuerdo hacían deficiente su implementación e imposible su control.¹¹²

Sobre el Código de conducta para contrarrestar el discurso de odio ilegal en línea, Bukovska señaló que el único criterio adoptado por la Comisión Europea

¹⁰⁶ Id. Una de las conclusiones de la Comisión es que la iniciativa se beneficiaría con términos mejor definidos. La falta de consenso en torno a definiciones clave (como publicidad, contenido orgánico, etc.) socava la implementación y evaluación de la iniciativa.

¹⁰⁷ Chase, P. H. (2019), "The EU Code of Practice on Disinformation: The Difficulty of Regulating a Nebulous Problem," Working Paper (TWG), pág. 9, disponible en: https://www.ivir.nl/publicaties/download/EU_Code_Practice_Disinformation_Aug_2019.pdf

¹⁰⁸ <https://wayback.archive-it.org/12090/20210728072832/https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>

¹⁰⁹ Ibid. "Como se describe en el feedback y comentarios escritos anteriores de la Sounding Board, el "Código de prácticas" presentado por el grupo de trabajo no contiene un enfoque común, ni compromisos claros y significativos, objetivos medibles o KPI, por lo tanto, no hay posibilidad de monitorear el proceso, y no hay herramientas de cumplimiento o aplicación: de ninguna manera se trata de autorregulación y, por lo tanto, las Plataformas, a pesar de sus esfuerzos, no han entregado un Código de conducta" [Traducción propia del texto citado en inglés].

¹¹⁰ <https://wayback.archive-it.org/12090/20210621080449/https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/report-implementation-communication-tackling-online-disinformation-european-approach>.

¹¹¹ Chase, P. H. (2019), "The EU Code of Practice on Disinformation: The Difficulty of Regulating a Nebulous Problem," (TWG), pág. 9, disponible en https://www.ivir.nl/publicaties/download/EU_Code_Practice_Disinformation_Aug_2019.pdf

¹¹² Code of Conduct on Disinformation Assessment – (octubre 2021) disponible en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-code-practice-disinformation-achievements-and-areas-further-improvement>.

parece ser la velocidad y la cantidad de acciones de eliminación de contenido.¹¹³ Añade que esta metodología difícilmente puede considerarse un indicador de éxito. La variación en los números, en su opinión, podría explicarse de diferentes maneras, como ser el creciente consenso entre las empresas y las organizaciones colaboradoras sobre qué tipos de discurso deben eliminarse, que se atribuye a diferentes variables: que los alertadores hayan mejorado la comprensión de qué tipos de contenido son mejor recibidos por las empresas y promuevan esos recursos sobre otros; que las empresas hayan cedido en muestra de buena fe e impugnen menos la naturaleza del contenido; o que las Condiciones de Servicio hayan cambiado con el tiempo.¹¹⁴ En consecuencia, la autora afirma que la única conclusión cualitativa que se pudo extraer de los cuatro informes de seguimiento fue que “ha habido un aumento constante de la eliminación de contenido de “discurso de odio” —tal como se define de manera vaga y amplia en el Código de Conducta— dentro del período de tiempo específico basado en solicitudes de organizaciones específicas con una metodología no especificada”.¹¹⁵

Desde el lanzamiento del Código, la Comisión Europea ha publicado seis informes sobre su aplicación.¹¹⁶ Estos informes presentan los resultados de los ejercicios de seguimiento que se realizan cada año (durante un periodo de seis a siete semanas en cada caso), en los que organizaciones con sede en diferentes Estados miembros de la UE aplican una metodología común y notifican a las empresas sobre supuestos casos de expresión ilegal en línea y registran el tiempo y nivel

¹¹³ Bukovska, pág. 9.

¹¹⁴ Bukovska, pág. 9. En cuarto lugar, el único criterio de “éxito” presentado por la Comisión Europea en los informes de seguimiento parece ser la velocidad y el número de remociones. Como se señaló anteriormente, el informe más reciente de 2019 comenta sobre la mejora de las tasas de eliminación y afirma que solo el 28,3 % del contenido informado permaneció en línea, mientras que “esto representa un pequeño aumento en comparación con el 70 % de hace un año”. Sin embargo, la tasa de remociones difícilmente puede considerarse un indicador de “éxito”; todo lo que muestra es el aumento del consenso entre las empresas de TI y las organizaciones colaboradoras sobre qué contenido debe eliminarse. Esto se puede interpretar de varias maneras. Por ejemplo, podría mostrar que las organizaciones de flagging comprenden mejor (aunque el informe no proporciona información sobre cómo) las políticas de las empresas de TI y qué contenido podría no ser aceptable según las normas comunitarias respectivas. Alternativamente, puede indicar que las empresas de TI simplemente decidieron responder positivamente a más solicitudes para mostrar buena voluntad y afán de cumplir con el ejercicio. Otra posible interpretación es que, con el tiempo, las empresas de TI cambiaron sus prácticas de moderación de contenido y evaluaron el contenido de manera diferente en comparación con hace unos años.

¹¹⁵ Bukovska, “En general, la única conclusión cualitativa de los cuatro informes de seguimiento es que ha habido un aumento constante de las eliminaciones del contenido del “discurso de odio”, tal como se define vaga y ampliamente en el Código de Conducta, dentro del tiempo específico basado en solicitudes de organizaciones específicas basadas en una metodología no especificada. En general, los informes de seguimiento brindan muy poca información sobre la eficacia real del sistema del Código de Conducta y el impacto que tiene en la protección de los grupos en riesgo de discriminación y odio y en la garantía de que se protege el derecho a la libertad de expresión” [traducción propia del texto citado en inglés].

¹¹⁶ Informes consultados disponibles en https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counteracting-illegal-hate-speech-online_en.

de respuesta.¹¹⁷ El número de organizaciones participantes varía en cada ejercicio.¹¹⁸ Los informes elaborados por la Comisión presentan diversas dificultades a la hora de analizar las características y eficacia de este mecanismo de control.¹¹⁹ Por un lado, los informes no incluyen información sobre la metodología utilizada por las organizaciones para denunciar contenidos ilegales a las empresas, ni para evaluar la moderación de contenidos que llevan a cabo.¹²⁰ Tampoco se incluye información sobre los análisis que realizan las empresas para aceptar o rechazar recomendaciones de contenidos marcados como ilegales por *flaggers*.¹²¹

Por otro lado, los informes solo brindan información sobre las respuestas que las empresas dan a las solicitudes realizadas por las organizaciones en el marco del ejercicio de seguimiento en el plazo preestablecido. No incluyen información sobre las empresas que moderan el contenido con regularidad o cómo las empresas han cambiado sus prácticas comerciales para implementar el Código de conducta, cómo las empresas evalúan las solicitudes de eliminación de contenido o cómo explican su decisión de rechazar o aceptar dichas solicitudes.¹²²

Tworek y Leerssen hacen la misma crítica respecto a la aplicación de la NetzDG. Según estos autores, queda claro a partir de los dos primeros períodos informados que una gran parte de la implementación de la ley se hizo mediante la aplicación de los términos y condiciones del servicio y no mediante la aplicación de la ley misma.¹²³ En muchos casos, las empresas establecieron un sistema de revisión dual en respuesta a estas iniciativas: primero revisan la compatibilidad del contenido detectado o denunciado con sus propios términos y condiciones de servicio; luego, si el contenido no viola las Condiciones de Servicio, aplican el análisis de la ley corres-

¹¹⁷ Ver los informes publicados y las fichas técnicas: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en#monitoringgrounds

¹¹⁸ *Id.*

¹¹⁹ Assessment of the Code of Practice on Disinformation SWD (2020)180 Final - “[e]l SWD destaca que, para garantizar una aplicación completa y coherente entre las partes interesadas y los Estados miembros, el Código debe mejorarse aún más en varias áreas proporcionando definiciones compartidas, procedimientos más claros, compromisos más precisos y completos, así como indicadores clave de rendimiento (KPI) transparentes y un seguimiento adecuado. La participación debe ampliarse para incluir a otras partes interesadas relevantes, en particular del sector de la publicidad” [traducción propia del texto citado en inglés].

¹²⁰ Bukovska, pág. 8. No es posible identificar a partir de los informes si el contenido denunciado resulta de la evaluación de las organizaciones sobre el cumplimiento de la legislación penal local o de las normas comunitarias de las empresas, ni se revela si los denunciantes reciben alguna capacitación sobre los estándares aplicables sobre libertad de expresión y la necesidad de equilibrar la eliminación de contenidos con este derecho.

¹²¹ Jourová, V. ra, How the Code of Conduct helped countering illegal hate speech online (2019).

¹²² Ver Bukovska, págs. 7-10, *op. cit.*

¹²³ Tworek & Leerseen, *op. cit.*

pondiente. Solo estos casos se reportan como casos de aplicación de la ley.¹²⁴

Finalmente, los únicos criterios para medir el éxito de la iniciativa son la velocidad de las empresas en la eliminación de contenidos ilegales y la cantidad de contenidos eliminados. La mayoría de las críticas y preocupaciones sobre la NetzDG están en línea con esto y se relacionan con el riesgo de eliminación excesiva o bloqueo excesivo de contenido, lo que afecta el derecho a la libertad de expresión.¹²⁵ El gobierno alemán se opone a esto alegando que las multas por incumplimiento de la ley solo aplican a los casos de incumplimiento de bloqueo o eliminación de contenido cuando se trata de un incumplimiento sistémico por parte de la plataforma, y no para casos individuales.¹²⁶ Sin embargo, no está claro cómo las autoridades determinan qué califica como sistémico.¹²⁷

Por su parte, la DSA crea, por ejemplo, obligaciones de gestión de riesgos y de debida diligencia, pero como señalaron varias organizaciones, no establece lineamientos para la organización, procedimiento o contenido de dichos procesos.¹²⁸ Tampoco establecen criterios claros para la adopción de medidas de mitigación de riesgos, que contempla el texto de la iniciativa.¹²⁹

La GNI parece diferente de los casos anteriores en que la metodología y los indicadores de evaluación se llevan a cabo exclusivamente en torno a datos cualitativos, no cuantitativos, y en procesos en lugar de resultados.¹³⁰ Como primer paso, la membresía en la GNI implica la adopción de los Principios de GNI sobre libertad de expresión y privacidad.¹³¹ Estos Principios se basan en los principales documentos de derechos humanos, incluidos los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Además de los Prin-

¹²⁴ Ver Tworek & Leerseen, op. cit. Ver también DSA Human Rights alliance, Statement, octubre (2021). https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2021/10/Digital_Services_Act_Human_Rights_Alliance_Statement.pdf.

¹²⁵ Ver nota No. 4. <https://www.dw.com/en/germany-implements-new-Internet-hate-speech-crackdown/a-41991590>

¹²⁶ Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (2020).

¹²⁷ William Echikson y Olivia Knodt, Germany's NetzDG: A key test for combatting online hate, No. 2018/09, noviembre 2018.

¹²⁸ DSA Human Rights Alliance Statement: "Las plataformas también deben implementar medidas de mitigación de riesgos que sean razonables, proporcionadas y efectivas. No existe ningún requisito en el texto que diga que dichas medidas deban ser "necesarias" y no existen normas vigentes para tales evaluaciones de riesgos. Depende de las plataformas decidir qué medidas de mitigación tomar. Las disposiciones pertinentes no exigen una evaluación del impacto sobre derechos humanos y fomentan establecer códigos de conducta. El papel de la sociedad civil en todo esto no está claro". [Traducción propia del texto citado en inglés]

¹²⁹ Ver, por ejemplo, <https://www.accessnow.org/where-the-dsa-is-heading/>; Stiftung Neue Verantwortung, The DSA Draft: Ambitious Rules, Weak Enforcement Mechanisms, Policy brief (2021).

¹³⁰ <https://globalnetworkinitiative.org/wp-content/uploads/2021/11/AT2021.pdf>.

¹³¹ <https://globalnetworkinitiative.org/gni-principles/>.

principios, la GNI ha definido lineamientos para su implementación acordados por todos sus miembros.¹³² Estos lineamientos sirven para instruir a las empresas en la implementación y establecer una serie de acciones concretas que las empresas integrantes se comprometen a realizar.¹³³ El kit de herramientas de evaluación detalla el proceso que deben seguir los evaluadores y las preguntas que deben responder en todas las evaluaciones.¹³⁴ Ninguna de estas preguntas persigue datos cuantitativos sino cualitativos y en términos generales referidos a procesos, y la relevancia de los principios de GNI y los derechos a la privacidad y libertad de expresión en el gobierno de la empresa. Por lo tanto, algunas de las preguntas apuntan a comprender quién implementa los principios de GNI dentro de la empresa y cómo; la relevancia de este equipo, y cómo se comunica e interactúa con los distintos equipos de productos y regionales, así como su interacción con la dirección ejecutiva y el Directorio de accionistas de cada empresa; cómo se capacita a toda la organización en el cumplimiento de los Principios; los procesos de debida diligencia y evaluaciones de impacto en derechos humanos; cómo se articulan estos procesos, etc.¹³⁵ Además de la evaluación en torno a la gobernanza y los procesos, las empresas deben incluir en la evaluación una serie de casos que muestren el funcionamiento de dichos procesos, las buenas prácticas establecidas y los desafíos que enfrentaron.¹³⁶ La naturaleza confidencial del proceso de evaluación hace que estos intercambios sean particularmente valiosos cuando incluyen no solo historias de éxito sino también ejemplos de fallas o problemas. La evaluación guiada por el conjunto de herramientas permite criterios uniformes y comparables igualmente aplicables a las diferentes empresas y procesos que coexisten dentro de la GNI: empresas que ofrecen una gama de productos y servicios que están sujetos a evaluación, incluidos equipos de telecomunicaciones, servicios de redes móviles, redes sociales plataformas de medios, motores de búsqueda y redes de entrega de contenido.

¹³² <https://globalnetworkinitiative.org/implementation-guidelines/>.

¹³³ Id. 1.2 Estas Pautas de implementación brindan más detalles sobre cómo las empresas participantes pondrán en práctica los Principios. El propósito de este documento es:

Describir un conjunto de acciones mediante las cuales una empresa demostraría que está implementando los Principios con mejoras a lo largo del tiempo.

Proporcionar a las empresas dirección y orientación sobre cómo implementar los Principios.

¹³⁴ GNI Assessment Toolkit, <https://globalnetworkinitiative.org/wp-content/uploads/2021/11/AT2021.pdf>, Anexo I.

¹³⁵ <https://globalnetworkinitiative.org/wp-content/uploads/2021/11/AT2021.pdf>. Anexo I.

¹³⁶ <https://globalnetworkinitiative.org/wp-content/uploads/2021/11/AT2021.pdf>. Ver el marco de evaluación de casos en el Anexo II.

El papel del evaluador es particularmente relevante y, por lo tanto, en el marco de la GNI, los evaluadores acreditados para realizar las evaluaciones deben ser aprobados por la Junta de GNI en función de la capacidad demostrada y la experiencia en derechos humanos.¹³⁷

Finalmente, los criterios de evaluación de la GNI brindan un punto de partida radicalmente diferente al de otras iniciativas regulatorias o de supervisión.¹³⁸ La evaluación de GNI determina si la empresa está haciendo esfuerzos de buena fe para lograr una implementación continua y mejorada de los Principios de GNI a lo largo del tiempo.¹³⁹ Hay varios aspectos a destacar aquí, pero quizás el principal sea la naturaleza progresiva del estándar de “mejora en el tiempo”. Si la empresa siempre cumple o no con los principios no es el objetivo de la evaluación; en muchos casos, los Principios no piden ni señalan resultados concretos, sino que crean mandatos procesales: medidas de debida diligencia o implementación de estudios de impacto en los derechos humanos cuando la situación lo amerite de acuerdo con los Principios.¹⁴⁰ Lo que GNI como organización evalúa es si las empresas pueden mostrar esfuerzos de buena fe para implementar los Principios de GNI a lo largo del tiempo.

Las obligaciones de diligencia debida y las evaluaciones de impacto se han integrado en los Principios de GNI desde el principio. Se espera que las empresas indiquen qué tipo de procedimientos implementaron para realizar estos ejercicios de diligencia debida, qué procesos adoptaron, en qué circunstancias realizan estas evaluaciones y qué procesos están implementados para aplicar recomendaciones o lecciones aprendidas de dichos ejercicios. Los casos concretos no se evalúan excepto a través de “estudios de casos” seleccionados por la empresa y, en algunos casos, sugeridos por los miembros de los grupos no empresariales, para mostrar cómo funcionan realmente esos procesos y prácticas.¹⁴¹

¹³⁷ GNI, <https://globalnetworkinitiative.org/company-assessments/>

¹³⁸ GNI, <https://globalnetworkinitiative.org/company-assessments/> “El propósito de la evaluación es permitir que la Junta de GNI determine si cada empresa miembro está “haciendo esfuerzos de buena fe para implementar los Principios de GNI con mejoras a lo largo del tiempo” [Traducción propia del texto citado en inglés].

¹³⁹ Id.

¹⁴⁰ Principios de GNI disponibles en: <https://globalnetworkinitiative.org/gni-principles/>.

¹⁴¹ <https://globalnetworkinitiative.org/wp-content/uploads/2021/11/AT2021.pdf>. Ver el marco de evaluación de casos en el Anexo II.

h. Una propuesta de modelo de correulación

La dificultad de establecer mecanismos de supervisión eficientes y eficaces se evidencia de múltiples formas a lo largo de este documento. La mayoría de los mecanismos descritos hasta ahora para alinear procesos no son claros y carecen de estructura, estándares e indicadores para evaluar su implementación y cumplimiento. La mayoría de ellos se centran casi exclusivamente en datos cuantitativos en lugar de datos cualitativos, carecen de verificación independiente y son complejos desde el punto de vista metodológico para proporcionar una supervisión adecuada del cumplimiento de las empresas con las normas o compromisos sustantivos y los estándares de libertad de expresión. Evaluar el cumplimiento es difícil y oneroso y, en su mayor parte, ineficaz.

En este marco, la Iniciativa de Red Global parece destacarse como un modelo virtuoso, aunque exclusivamente dentro del ámbito de la autorregulación, y limitado en su alcance actual. Entre las virtudes del modelo se encuentra una revisión experta e independiente; la existencia de criterios e indicadores, principalmente cualitativos, que permiten evaluar y comparar procesos entre una amplia gama de empresas que ofrecen servicios y productos radicalmente diferentes; un enfoque en los procesos de la empresa en lugar de los resultados y un estándar progresivo de cumplimiento a lo largo del tiempo; y la naturaleza global, no estatal y de múltiples partes interesadas de la iniciativa (que también puede contarse como una desventaja). Aun así, la iniciativa es exclusivamente autorreguladora, voluntaria y se basa en los Principios de GNI, que fueron negociados por las empresas para centrarse únicamente en las demandas gubernamentales de bloqueo de datos o contenido. La naturaleza progresiva de los estándares puede percibirse como un límite blando y demasiado accesible para abordar las preocupaciones actuales sobre el gobierno y la conducta de las empresas tecnológicas. La iniciativa se basa en las premisas de confianza entre los diferentes grupos que forman parte de la GNI y la estricta confidencialidad, esto que dificulta la capacidad de la iniciativa para compartir conocimientos concretos sobre los hallazgos y matices dentro de cada evaluación, lo que afecta su legitimidad como mecanismo de supervisión dentro del ecosistema más amplio. Finalmente, los costos asociados con esta iniciativa, en particular para los miembros de la sociedad civil y del sector académico (que ofrecen su tiempo como voluntarios), pero también para las empresas y los inversores, son significativos, especialmente porque las obligaciones de informar están aumentando.

Si bien los modelos que vimos hasta ahora son defectuosos, por diferentes razones, hay virtudes dentro de todos y cada uno de ellos. La naturaleza vinculante de la supervisión por mandato legal difícilmente puede interpretarse dentro de un mecanismo de autorregulación. Y la confianza desarrollada entre los miembros de un mecanismo de autorregulación y control voluntario difícilmente puede prosperar dentro de un mecanismo dirigido por el Estado, donde la confidencialidad suele chocar de una forma u otra con los principios estatales de acceso a la información y rendición de cuentas.

Además, como argumenta Gorwa, “los esquemas de establecimiento de estándares regulatorios de múltiples partes interesadas han proliferado en otras industrias porque a menudo son los mejores entre muchas malas opciones (Gasser, Budish y Myers West, 2015). Si bien pueden ser fáciles de rechazar por ser “blandos” o “no vinculantes”, la literatura de ciencia política sobre gobernanza transnacional muestra que tales esquemas son una parte vital de la caja de herramientas regulatorias corporativas y pueden ayudarnos a comprender las relaciones complejas de disputa y negociación entre diferentes preferencias de los actores”.¹⁴²

Un enfoque de corregulación que vincule a las empresas a una supervisión legítima, experta e independiente de sus procesos y prácticas, que hayan elegido (aunque bajo la amenaza de supervisión estatal), centrándose en indicadores cualitativos en lugar de cuantitativos, podría servir para múltiples y valiosos propósitos:

- 1) Desarrollar más los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos y su implementación: como argumentan los profesores Creamer y Simmons, “El proceso de informe y revisión es un diálogo, no un examen y ciertamente no un juicio. Es una oportunidad para que los Estados aprendan sobre las mejores prácticas de implementación o métodos más eficientes y efectivos para mejorar los resultados de los tratados. Cuando la revisión y el diálogo van junto con el autoinforme, surgen oportunidades para que las élites estatales e internacionales “aprendan más sobre la posición y las perspectivas, los deseos y las limitaciones de otros”. Aprender exactamente cómo implementar las obligaciones del tratado es, por lo tanto, una explicación muy plausible de la correlación entre la actividad de informes acumulativos y las mejoras en los derechos”.¹⁴³ Aunque su

¹⁴² Gorwa, R. (2019). The platform governance triangle: conceptualising the informal regulation of online content. *Internet Policy Review*, 8(2). <https://doi.org/10.14763/2019.2.1407>

¹⁴³ Creamer & Simmons, “The Proof is in the Process: Self-Reporting Under International Human Rights Treaties” Faculty Scholarship at Penn Law, 2145 (2020) disponible en https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/2145

trabajo se centró en las obligaciones de autoinforme en virtud de los sistemas de tratados internacionales de derechos humanos, la observación puede muy bien aplicarse aquí. De hecho, al introducir el tema, citan la experiencia de la Sección 1502 de la Ley Dodd-Frank de EE. UU., “que obligaba a las empresas a revelar anualmente si obtuvieron ciertos minerales de minas controladas por grupos armados en el Congo”.¹⁴⁴ Como explican los autores, “sin embargo, este requisito de información tan criticado generó dinámicas potencialmente interesantes. Algunas empresas comenzaron a investigar la procedencia de sus insumos minerales, lo que incentivó la implementación de modelos de gobierno corporativo que aumentaron la viabilidad de rastrear el abastecimiento de minerales. Se adoptaron modelos de diligencia debida de la cadena de suministro para reemplazar los informes poco esclarecedores de las empresas individuales. Los auditores externos desarrollaron una capacidad para certificar ciertas fuentes como “libres de conflicto” (...). Lo que es más importante aún, las empresas estaban innovando incluso en sus comienzos, a menudo de mala gana, la tarea de autoinformar”.¹⁴⁵ Un enfoque de correulación que exija el autoinforme y la evaluación realizados por las partes interesadas técnicas e independientes podría eventualmente conducir a la adopción de mejores y más fuertes políticas y prácticas dirigidas a proteger y promover los derechos humanos dentro de las empresas tecnológicas más allá de los mínimos indispensables que cualquier legislación orientada a objetivos podría imponer.¹⁴⁶

- 2) Contribuir y complementar los esfuerzos y requisitos de transparencia: los requisitos de transparencia y las obligaciones actuales se centran principalmente, como muestra este documento, en datos cualitativos, basados en resultados reales. Los procesos que conducen a resultados medibles no se analizan actualmente con fines de transparencia, aunque la principal contribución de los UNGP al panorama de los derechos humanos, en relación con las empresas, se centró en los procesos de diligencia debida en lugar de los resultados.¹⁴⁷
- 3) 3) Unificar los estándares de rendición de cuentas para los servicios

¹⁴⁴ Id. Cita a Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. No. 111-203, 124, § 929-Z, 124 Stat. 1376, 1871 (2010) (codified at 15 U.S.C. § 78o).

¹⁴⁵ Id.

¹⁴⁶ Id.

¹⁴⁷ de Felice, D, “Business and Human Rights Indicators to Measure the Corporate Responsibility to Respect: Challenges and Opportunities,” 37 HUMAN RIGHTS QUARTERLY 2, págs. 511-555 (2015). Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/ForumSession4/Felice.pdf>.

transnacionales: las reglas unificadas son de vital importancia para desarrollar servicios transnacionales. Es por eso que tenemos una Convención para el comercio internacional de bienes o un acuerdo sobre derecho internacional privado y reglas para determinar cuándo los tribunales tienen jurisdicción y qué ley deben aplicar. Es imperativo contar con mecanismos globales capaces de desarrollar estándares y objetivos técnicos coherentes, sólidos y unificados para las empresas de Internet en su implementación de los estándares de derechos humanos.

- 4) Nivelar el campo de juego entre Estados con diferentes grados de poder geopolítico de regulación: diferentes Estados tienen diferentes facultades para imponer obligaciones o jurisdicción sobre empresas transnacionales. Hacer valer la jurisdicción sobre las empresas transnacionales no es fácil y no siempre es posible. Diferentes normas legales determinan la capacidad de un estado para reclamar la jurisdicción sobre un determinado caso o persona. También debe existir la capacidad para implementar o ejecutar cuantas normas o sentencias surjan de los tribunales o congresos internos. Un mecanismo de supervisión técnica internacional e independiente podría contribuir a nivelar el campo de juego para los Estados con menor capacidad de regulación geopolítica.
- 5) En algunos casos, la rendición de cuentas democrática se ha enfrentado a los mecanismos internacionales. Sin embargo, la delegación estatal voluntaria (lograda democráticamente) de ciertos atributos de supervisión en tribunales internacionales y mecanismos de supervisión no solo no es inaudita, sino que es el estándar común para la mayoría de los países del mundo, al menos en el campo de los derechos humanos.

La GNI podría servir como un posible modelo para iniciativas de corregulación, aunque por supuesto no el único. De hecho, en 2013 un senador de los EE.UU. presentó una iniciativa al Congreso de ese país para imponer a las empresas que operan en jurisdicciones que restringen Internet el deber de crear y presentar informes sobre debida diligencia y análisis de impactos en los derechos humanos; y propuso que las empresas que pudieran demostrar una buena reputación en iniciativas como la GNI estén exentas de estas nuevas obligaciones de presen-

tación de informes.¹⁴⁸ La regulación de Internet y las preocupaciones sobre la industria de la tecnología son mucho más complejas hoy que en 2013. El alcance de la supervisión y evaluación, así como los requisitos o condiciones para que las iniciativas se consideren legítimas según los estándares exigidos por el Estado, probablemente deberían ser diferentes. Aun así, la idea de la autorregulación obligatoria podría ser una alternativa interesante que amerita mayor discusión y la debida consideración.

Finalmente, un enfoque de corregulación como el que propongo sería necesariamente complementario con otras iniciativas y mecanismos que probablemente necesiten ser creados o revisados. Los mecanismos estatales para hacer frente a los contenidos ilegales en la era digital, por ejemplo, requieren revisiones significativas. Siguen existiendo serios desafíos para el acceso a la justicia en diferentes países del mundo que solo se han agravado en la era digital. Los mecanismos interestatales como los tratados de asistencia jurídica mutua (TAJM) necesitan revisiones en lugar de parches o mecanismos informales para eludirlos.

4. Conclusiones

Existe un acuerdo internacional sobre que los derechos humanos aplican tanto en línea como fuera de línea, y existe un consenso cada vez mayor de que las empresas de Internet (particularmente) deben ser reguladas y supervisadas para garantizar dichos estándares. Sin embargo, no hay acuerdos sobre cómo debería ser esa supervisión.

En medio de crecientes demandas sociales y escándalos relacionados con la tecnología de la información y la comunicación, algunas de las principales iniciativas regulatorias y corregulatorias que se pusieron en marcha para ejercer la supervisión de las empresas de Internet han resultado ineficaces y/o no han sido debidamente evaluadas. Si bien se reconoce y exige la cooperación, en forma de informes, transparencia, etc., los mecanismos previstos carecen de especificidad, y de la capacidad de adaptarse a los avances tecnológicos en constante cambio que afectan a las partes supervisadas o indicadores acordados para facilitar una adecuada evaluación del cumplimiento.

Las iniciativas de autorregulación hasta el momento no han tenido mejor suerte.

¹⁴⁸ Ver <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/491>.

Si bien se han realizado mejoras significativas en los informes de transparencia, tanto los solicitados por el Estado como los provenientes de las acciones de las empresas, los informes no son auditados y la confianza en estas empresas es mínima. Citando a Gorwa, “Parte del desafío de las iniciativas para establecer estándares es que realmente requieren colaboración: lo que aprendimos es que es poco probable que las iniciativas que están dominadas por una sola clase de actores den lugar a una reforma significativa (Fransen & Kolk, 2007). Los esquemas de un solo actor, ya sea que solo involucren a ONGs o empresas, a menudo tienen un éxito limitado a largo plazo, ya que no hacen concesiones entre las partes interesadas ni aportan la combinación correcta de competencias para realmente marcar la diferencia”.¹⁴⁹

Ante la proliferación de iniciativas para fiscalizar a las empresas de Internet en varios aspectos, la propuesta de un mecanismo de correulación, basado en estándares técnicos, liderado por actores independientes, capaz de generar indicadores cualitativos de progreso y enfocado en los procesos podría reportar beneficios significativos y complementar otras iniciativas de transparencia muy necesarias. Si bien este no es (ni debe ser) el único modelo a adoptar, establecer un modelo que permita evaluar la gobernanza y los procedimientos de las empresas TIC en materia de protección y promoción de los derechos humanos (no solo en el ámbito reducido de la GNI sino también en otros) proporcionaría una base muy necesaria para otras iniciativas que buscan una mejor rendición de cuentas. Las iniciativas que puedan surgir en torno a prácticas concretas podrían nutrirse y reconocerse como complementarias para que el modelo sea efectivamente sostenible.

¹⁴⁹ Gorwa, R, The platform governance triangle: conceptualising the informal regulation of online content, *Internet Policy Review*, 8(2), (2019). <https://doi.org/10.14763/2019.2.1407>.