

Resumen ejecutivo: Consideraciones para la obligatoriedad de interfaces abiertas

Las personas de todo el mundo dependen de Internet para vivir sus vidas y hacer su trabajo. Detrás de la apariencia de las aplicaciones, los servicios en línea dependen de la “interoperabilidad”, que es la capacidad del software para trabajar en conjunto. Esto es lo que le permite, por ejemplo, enviar un documento desde la cuenta de Outlook en su iPhone al Gmail de un amigo, luego editar el documento en una tableta Samsung antes de guardarlo en la nube de Alibaba y finalmente publicarlo en Twitter a través de una aplicación como Hootsuite.

A medida que Internet se ha vuelto cada vez más importante para la vida diaria y la economía, junto con las crecientes preocupaciones sobre la competencia en línea, ha habido un debate cada vez mayor sobre la obligación de la interoperabilidad entre los servicios y sistemas de software. La interfaz técnica requerida para lograr un resultado como este es a menudo implícita, y uno de los principales objetivos de este documento es hacerla explícita y dar a conocer sus implicaciones.

Esta exigencia de interfaces abiertas es importante porque, si se hace bien, trae beneficios económicos, sociales y técnicos, reduce el riesgo de fallas del mercado y estimula la innovación sostenible. Pero si no se hace bien, puede amenazar estos resultados y poner en peligro otros objetivos de políticas, como la privacidad, la seguridad y la resiliencia de los sistemas.

Este informe tiene como objetivo dar a conocer el debate a medida que los formuladores de políticas desarrollan la legislación y regulación que fomenta la innovación tecnológica positiva.

Argumentos para exigir interfaces abiertas

Las motivaciones principales para exigir interfaces abiertas son permitir **la portabilidad de los datos, la interoperabilidad de los servicios y el acceso a los datos entre servicios**. Todas ellas han sido promovidas como posibles soluciones a la actual concentración de poder del mercado entre un pequeño número de grandes empresas tecnológicas.

Una característica clave de muchos servicios en línea es el efecto de red, donde el valor de un servicio aumenta a medida que aumenta el número de usuarios. Es una fuerza impulsora detrás de esta concentración de poder, ya que desanima a los usuarios a migrar a otros servicios.

Los consumidores deberían poder cambiar entre proveedores de servicios con poca o ninguna fricción, pero si el cambio es demasiado costoso, complejo o difícil, el mercado tiene poco o ningún incentivo para ofrecer opciones y valor competitivos. La exigencia legal de mecanismos específicos para la portabilidad de los datos (la capacidad de los usuarios para trasladar sus datos de un servicio a otro) se considera una oportunidad para facilitar el proceso de migración entre proveedores, aumentar las opciones de los consumidores y hacer que el mercado sea más competitivo.

La interoperabilidad de servicios permite a los usuarios comunicarse con usuarios de un servicio diferente, por ejemplo, entre WhatsApp y Signal. Permitiría las comunicaciones a través de las redes de usuarios y se considera una oportunidad para mitigar algunas de las consecuencias adversas del efecto de red y reducir el impacto negativo del cambio.

Aquellos que abogan por el acceso a datos abiertos creen que ayudará a mitigar las tendencias actuales de concentración del mercado. En particular, han propuesto políticas que incluyen interfaces abiertas obligatorias (incluido el acceso a los datos) para hacer posible la interoperabilidad entre competidores directos y permitir usos innovadores de los datos por parte de nuevas empresas que ingresan al mercado.

Consideraciones prácticas

Todos estos resultados (interoperabilidad de los servicios, acceso a los datos y portabilidad de los datos) suponen la existencia de una interfaz técnica. Estas son las consideraciones prácticas clave:

- **Describir el resultado esperado.** ¿Es la **movilidad del servicio** (la capacidad de migrar entre dos proveedores de servicios que aparentemente ofrecen el mismo servicio); **estado y datos compartidos** (una interfaz donde los servicios pueden compartir sus datos o estado para que ambos puedan procesar la misma información de manera similar); o **colaboración entre servicios** (permitiendo la colaboración en tiempo real entre servicios)?
- **Identificar el locus de control.** Esto podría ser la posibilidad de sustitución, cuando un usuario final puede sustituir un servicio por otro con relativa facilidad; interoperabilidad, cuando dos usuarios con software diferente pueden compartir datos de forma independiente o utilizar el mismo servicio, sin necesidad de migrar a software diferente; o colaboración, cuando dos usuarios de software interoperable pueden trabajar en tiempo real en la misma tarea al mismo tiempo de manera productiva.
- **Desarrollar la interfaz.** ¿En qué tipo de modelo deberían basarse las normas reguladoras correspondientes? Un modelo **basado en requisitos** es utilizado por industrias donde altos grados de interoperabilidad son esenciales para la formación y operación del mercado, como en el caso de la industria de la telefonía móvil. Un modelo **basado en la implementación** permite que un competidor antiguo del mercado o un líder del mercado innove de forma privada y lleve un nuevo producto al mercado, a la vez que expone alguna forma de interfaz abierta que con el tiempo se implementará con nuevas capacidades.

Una forma de exigir la apertura sin comprometerse con ninguno de los modelos es especificar que las interfaces deben implementarse como **código abierto**, publicadas con una licencia que permita a otros usarlas, mejorarlas y compartir las, sujeto a los términos de la licencia. Los derechos necesarios para implementar una interfaz abierta y el software que la sirve también deben estar disponibles, especialmente cuando se trata de derechos de propiedad intelectual.

- **Garantizar comunicaciones controladas, confiables y seguras.** Dado que la interfaz abierta proporciona un punto de contacto entre los sistemas de software, es importante, desde el principio, considerar su funcionamiento continuo y asegurarse de que pueda lograr el resultado deseado. Esto incluye políticas de uso y acceso, y otros aspectos operativos que podrían afectar su uso seguro y confiable, y que pueden necesitar adaptarse para satisfacer las necesidades cambiantes de las partes interoperativas. Las malas elecciones en una interfaz abierta obligatoria podrían generar grandes diferencias en el costo, el riesgo e incluso la viabilidad del cumplimiento, lo que da como resultado que las soluciones varíen mucho por razones que son imperceptibles desde afuera. Además, las consideraciones operativas pueden “convertirse en armas” para restringir artificialmente a los competidores.

Consideraciones políticas

- **El impacto sobre la dinámica del mercado.** En principio, una interfaz abierta obligatoria **no debería poner en desventaja competitiva** a ningún actor del mercado. Pero no está claro si imponer la interoperabilidad fortalecería los esfuerzos independientes para crear nuevas alternativas digitales o, en cambio, conduciría a adquisiciones más fáciles por parte de los actores más grandes y, por lo tanto, consolidaría el mercado aún más.

Las presiones comerciales y la carga administrativa general también pueden resultar insostenibles para los operadores más pequeños. Por lo tanto, si el objetivo es evitar la exclusión de los participantes del mercado, es esencial un alto grado de apertura e inclusión durante la implementación.

- **De la política a la práctica.** Traducir los objetivos de políticas públicas de alto nivel en la implementación práctica de una interfaz obligatoria requiere una reflexión cuidadosa sobre el desarrollo de nuevos estándares, su estatus legal y los requisitos de divulgación de los mecanismos existentes. Por ejemplo, ¿deberían los gobiernos aumentar el poder de los reguladores para imponer estándares abiertos obligatorios que promuevan la competencia, como se propone en los EE. UU., o adoptar el enfoque de la UE basado en el principio de que los estándares son voluntarios, pero que la conformidad puede ser necesaria para cumplir con algunos requisitos de la UE?
- **Objetivos contrapuestos y conflictos legales.** Los conflictos potenciales con otros objetivos de políticas y régimen legales son uno de los desafíos más complejos para exigir interfaces abiertas, particularmente porque muchos de los servicios en cuestión operan globalmente en todas las jurisdicciones. La interoperabilidad ha creado algunas de las disputas legales más complejas en torno a la propiedad intelectual del software, incluidos los intentos de utilizar patentes de software para controlar las interfaces de programación de aplicaciones (API).

La interoperabilidad a través de las API permitirá nuevos flujos de datos, pero los formuladores de políticas pueden limitarlos a su propia jurisdicción, a menudo en contra de propuestas para facilitar los flujos de datos globales que se están discutiendo en la Organización Mundial del Comercio y se incluyen en numerosos acuerdos comerciales bilaterales. Además, algunos acuerdos comerciales incluyen el uso forzoso de normas técnicas como una barrera de localización, lo que podría afectar las medidas de interoperabilidad obligatorias.

- **Salvaguardar la seguridad y la privacidad.** La creación de una interfaz abierta implica importantes consideraciones de seguridad y privacidad, que deben tenerse en cuenta al evaluar la conveniencia general de exigir interfaces abiertas. Las transferencias de datos deben estar respaldadas por acuerdos sólidos que especifiquen el uso de los datos y los períodos de retención, entre otras limitaciones, y deben establecer claramente los acuerdos de intercambio adecuados.

Las interfaces abiertas obligatorias aumentarían los puntos de interconexión entre los sistemas técnicos, aumentando potencialmente las dependencias, ya que más sistemas descendentes se vuelven cada vez más dependientes de los ascendentes. El acceso obligatorio podría, en principio, tener un impacto positivo en el problema de la dependencia al limitar el riesgo de que un proveedor ascendente abuse de su posición, pero la creación de un único punto de falla también amenazaría la seguridad y la privacidad.

En resumen

Las consideraciones prácticas y políticas dan lugar a tres cuestiones principales al planificar una obligatoriedad:

- **Viabilidad:** Los requisitos y resultados esperados de la obligatoriedad, incluida la forma en que se creó, desarrolló y controló, y una evaluación de posibles conflictos legales dentro y entre diferentes territorios y jurisdicciones. El establecimiento de los requisitos y los resultados esperados de la obligatoriedad debe incluir una evaluación de la compatibilidad técnica y los posibles conflictos legales dentro y entre jurisdicciones.
- **Resultados no deseados:** habrá oportunidades para nuevas innovaciones y servicios, pero es igualmente importante considerar cualquier resultado negativo, como las posibles barreras del mercado y la consolidación de la posición de un actor dominante. Encontrar el alcance apropiado de la obligatoriedad y los mecanismos necesarios de colaboración para abordar los problemas a medida que surjan será un factor importante para su éxito.
- **Resultados no deseados:** ¿Cuáles son las implicaciones más amplias para el ecosistema técnico y económico? Cualquier obligatoriedad, ya sea para gobernar una interfaz existente o para crear una nueva, también debe considerarse un componente básico de cómo operan otros servicios. Así como la interfaz podría desbloquear oportunidades importantes, también puede convertirse en un componente de infraestructura crítica para los servicios involucrados.