

EUROPA: OPORTUNIDADES Y RETOS EN INTELIGENCIA ARTIFICIAL, MERCADOS Y SERVICIOS DIGITALES.

Juan Antonio Garde Roca
Economista. Presidente de ALGOVERIT

RESUMEN

Desde que la Unión Europea propiciara un marco base para la construcción de una Inteligencia Artificial (IA) confiable, el desarrollo y despliegue en los mercados y en la vida cotidiana de las personas, así como en los servicios públicos del conjunto de tecnologías que la configuran, ha sido espectacular, adquiriendo este proceso el calificativo de disruptivo.

No obstante, esta rapidísima adopción material, no se ha visto acompañada de una regulación y transparencia acorde con el proceso y con la dimensión que adquiere esta transición digital, dada la inexistencia de una regulación acorde, de registros públicos que enumeren los sistemas empleados, así como de reglas vinculantes para los mercados y las necesarias formulaciones para el acceso, uso de los datos y entrenamiento de los algoritmos, entre otras cuestiones importantes.

En esta nueva década y especialmente en el inicio de este año 2022, puede observarse un proceso mucho más dinámico en la Unión Europea por recuperar iniciativa pública en este campo. En la actualidad, asistimos a propuestas para alcanzar un proceso normativo y regulador de enorme trascendencia a través de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas armonizadas en materia de Inteligencia Artificial (Ley de inteligencia artificial). También, sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Ley de mercados digitales) y la propuesta relativa a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales). Acompañado de iniciativas como la Declaración Europea sobre Derechos y Principios Digitales para la Década Digital y otras iniciativas como la renovación y adaptación a las nuevas condiciones de las Infraestructuras Críticas Europeas.

1. INTRODUCCIÓN

Dada la velocidad del cambio tecnológico y las dificultades que la transición tecnológica por su incidencia social y en los mercados conlleva, la UE como institución muestra su compromiso con la búsqueda de un modelo equilibrado que la permita alcanzar cierto liderazgo y desarrollo tecnológico a nivel mundial, y a la vez, garantizar y preservar los valores, principios y derechos con que se configura.

La UE creó en 2019 un Grupo de Expertos de Alto Nivel para la Ética de la IA, en el que participaron académicos y expertos de toda la Unión. Este grupo definió el marco base en el que se propuso que la UE construyera una IA confiable con cuatro principios éticos: respeto a la autonomía humana, prevención de daños, justicia, y con procesos y decisiones que han de poder explicarse, es decir transparentes y capaces de comunicar abiertamente las capacidades y finalidad de los sistemas.

También propuso siete requisitos básicos: agencia y supervisión humana; robustez técnica y seguridad; privacidad y gobernanza de datos; transparencia; diversidad, no-discriminación y justicia; bienestar social y medioambiental; y rendición de cuentas

La presidenta Von der Leyen, en las orientaciones para la Comisión 2019-2024, anunció la presentación de propuestas legislativas para un enfoque europeo coordinado acerca de las implicaciones éticas y humanas de la IA. El libro Blanco sobre la inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza, publicado en febrero de 2020, despliega las opciones existentes para alcanzar el doble objetivo de promover la adopción de la IA y abordar los riesgos vinculados a determinados usos de estas nuevas tecnologías.

A través de la propuesta de un Reglamento Europeo del Parlamento y del Consejo, presentado en abril de 2021, se pretende posibilitar este ecosistema de confianza, mediante un marco jurídico armonizado en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial).

El Consejo de la Unión Europea había instado en octubre de 2020 a afrontar la opacidad, la complejidad, el sesgo, que junto a cierto grado de imprevisibilidad, dado el comportamiento parcialmente autónomo de algunos sistemas de IA, se precisaba desplegar para garantizar compatibilidad con los derechos fundamentales de la Unión, así como afrontar el establecimiento y la aplicación de normas jurídicas para su regulación.

En este compromiso se inserta también, las conclusiones adoptadas por la Presidencia del Consejo acerca de La carta de los Derechos fundamentales en el contexto de la IA y el cambio digital (2020) y la reciente propuesta de Declaración sobre Derechos y Principios Digitales (2022).

El Parlamento Europeo viene así mismo aprobando en este periodo, distintas resoluciones sobre ética, responsabilidad civil, derechos de propiedad intelectual, también en el ámbito penal y en sectores como el educativo, cultural y audiovisual.

2. REGLAMENTO EUROPEO: LA LEY DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

El marco del Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial referencia fundamental, actualmente en debate en el parlamentario europeo, pretende alcanzar cuatro objetivos específicos:

- Garantizar que los sistemas de IA utilizados y usados en los mercados de la UE sean seguros y respeten la legislación vigente en materia de derechos fundamentales y valores de la Unión.
- Garantizar la seguridad jurídica para facilitar la inversión e innovación en IA.
- Mejorar la gobernanza y la aplicación efectiva de la legislación vigente en materia de derechos fundamentales y los requisitos de seguridad aplicables a los sistemas de IA.
- Facilitar el desarrollo de un mercado único para hacer un uso legal, seguro y fiable de las aplicaciones de IA y evitar la fragmentación del mercado.

La preocupación por ofrecer un enfoque integrador en un marco legislativo, que se define también como “normativo, horizontal, equilibrado y proporcionado para la IA”, afirma que se limita “a establecer los requisitos mínimos necesarios para subsanar los riesgos y problemas vinculados a la IA, sin obstaculizar ni impedir indebidamente el desarrollo tecnológico y sin aumentar de un modo desproporcionado el coste de introducir soluciones de IA en el mercado”. Alcanzar este resultado, supone sin duda un gran reto, tan difícil y complejo como necesario y estratégico para Europa.

Muestra una preocupación explícita, trasladando por tanto la existencia real de una tensión crítica, entre la necesidad del desarrollo simultáneo del mercado europeo de inteligencia artificial y un marco global regulatorio, hoy tan opaco como escaso, en la medida en que “evoluciona la tecnología y surgen nuevas situaciones preocupantes”.

Compaginar los objetivos señalados y poder establecer normas armonizadas europeas para la utilización de sistemas de IA en la Unión, compatibilizando derechos fundamentales y valores con un enfoque proporcionado en base a riesgos, no es tarea fácil.

Proporcionar “una definición única de la IA que pueda resistir el paso del tiempo” en un entorno de complejidad y cambio acelerado, tampoco resulta sencillo. Como no lo es “prohibir determinadas prácticas particularmente perjudiciales por ir en contra de los valores de la Unión y proponer restricciones y salvaguardias específicas en relación con determinados usos de los sistemas de identificación biométrica remota con fines de aplicación de la ley”.

Establece el Reglamento cuatro niveles de riesgo, en el primero se prohíben completamente determinadas prácticas en el uso de la IA, el segundo propone una gestión específica de sistemas de alto riesgo a los que se exigen evaluaciones independientes para determinar la conformidad, regula un tercer sistema de transparencia para sistemas con riesgo de manipulación y, finalmente, se permite el libre uso de la IA, y en estos casos, tiene en cuenta situaciones específicas de grupos vulnerables, como los niños, o las personas migrantes. También considera el procedimiento de evaluación aplicable a los sistemas de IA que presenten riesgos a nivel nacional.

La propuesta del uso de metodologías de evaluación ex ante, las obligaciones de transparencia cuando las personas interactúan con sistemas de IA, los códigos de conducta, la gobernanza, evaluación, emisión de certificados, la “*compliance*”, los registros, la gestión de bases de datos, los problemas surgidos acerca de la privacidad, todo ello se encuentra presente e incide en el reglamento presentado.

También el universo de actores involucrados y posibles impactos, configuran el ecosistema de un borrador de norma compleja, de un universo tecnológico en cambio, que acompaña un ciber espacio de un mundo en transición.

Sin duda, este reglamento resulta esencial como referencia e imprescindible su lectura para percibir y aprehender la problemática hoy existente y vislumbrar lo difícil y complejo de los mecanismos y áreas de la auditoría y evaluación algorítmica y el difícil control en los mercados de productos y servicios de la Inteligencia Artificial.

Latentes resultan los dilemas que plantea una regulación que, aunque necesaria, podría resultar en ocasiones de difícil aplicación. Sus diferencias con otras regulaciones nacionales, producto de un mundo multipolar con multiplicidad de enfoques y referida a un conjunto de tecnologías de rápida evolución, son sin duda un “hándicap” nada desdeñable.

Pero también existe una dificultad objetiva de combatir nuevas vulnerabilidades y de desigualdad social, de no disponer de marcos reguladores y una gobernanza adecuada, democráticamente asentada en su articulación, con una sociedad civil potente.

3. POSIBILIDADES Y PELIGROS EN EL USO DE LA IA Y SU REGULACIÓN, SEGÚN PAÍSES

Tal como señala la declaración-manifiesto de la asociación ALGOVERIT, publicada en este número de la revista, existe un peligro cierto de que la IA evolucione y pase de ser un instrumento de clasificación y conocimiento a convertirse en un instrumento de calificación, que deje de ser una herramienta de predicción para convertirse en una herramienta de conducción y adquiera sesgos y efectos desfavorables para las personas, en especial para las más vulnerables.

En ámbitos como el medio ambiente, el cambio climático, la salud, la investigación, la educación, el empleo y para el progreso económico, social y cultural, el uso adecuado de estas

tecnologías se muestra esencial para el desarrollo civilizatorio y la evolución de la propia democracia y las libertades.

Por eso la IA atañe hoy, según afirma también ALGOVERIT, afecta no solo a los servicios y productos digitales, a los tecnólogos y a los jóvenes, sino al modo de vida del conjunto de los ciudadanos, al proponerse para la resolución de todo tipo de decisiones, desplazando otros criterios, e incidir ya, en la totalidad de los procesos de los humanos, con escasa transparencia, así como con creciente complejidad.

Resulta muy amplia la percepción, respaldada por una literatura científica y técnica muy extendida, del riesgo que una práctica no regulada puede suponer y también de los posibles excesos, que una regulación excesiva y burocrática que ahogue su uso innovador positivo podría suponer para Europa.

Tal como se ha venido reflejando, el modelo europeo propone la supervisión y prevención de daños ex ante, promoviendo que el sistema de IA no reproduzca, o incremente en su caso, las discriminaciones estructurales ya existentes y promueva la aparición de nuevas.

En relación con dicho modelo, el marco estadounidense, según Raquel Jorge Ricart, prioriza el uso de la utilización de la IA por el mercado y, en el caso de que tras su despliegue se detecten usos discriminatorios, realizar procesos de evaluación y gestión de riesgos y “bajo un enfoque de caso por caso” proponer aplicar mecanismos de respuesta ex post. Estados Unidos, señala esta misma autora, “pone el foco en lo individual”. Ese aspecto considero, que no le impide actuar también en defensa del interés público y de los ciudadanos en algunas recientes controversias, ni mostrar gran preocupación respecto del marco de los riesgos del ciberespacio y de su uso.

El modelo en China, según también Raquel Jorge Ricart, supone que los perjuicios y las discriminaciones producidas por la IA podrán ser eliminadas por el propio sistema a medida que este vaya mejorando en capacidades y gestión. La responsabilidad compartida señala “se vincula estrictamente a informar de los riesgos potenciales por adelantado a los usuarios antes de que lo usen”. El término *riesgo añade*, “solamente aparece adicionalmente respecto del principio de *gobernanza ágil*, en donde China se compromete a trabajar continuamente en más investigación para descubrir los riesgos potenciales en los sistemas avanzados de IA del futuro, aunque no se refiere a los riesgos actuales per se”.

La necesidad de la participación de la diversidad de actores sociales y económicos en el despliegue y desarrollo de la IA, se propicia de forma distinta según países, el papel asignado a las políticas públicas y el despliegue de la ética de la IA, así como la relación con los objetivos y problemas que se pretenden resolver desde el interés público.

En definitiva, el marco institucional, el ordenamiento jurídico, los intereses tecnológicos y de país, marcan diferencias notables en los diseños reguladores que pretenden aplicarse por los distintos bloques. También su posicionamiento en relación con los derechos humanos y el papel asignado a la participación ciudadana.

4. DECLARACIÓN EUROPEA SOBRE DERECHOS Y PRINCIPIOS DIGITALES Y LOS PROBLEMAS DE TRANSICIÓN.

En la Declaración Europea sobre Derechos y Principios Digitales para la Década Digital, en relación con las interacciones con algoritmos y sistemas de inteligencia artificial (Capítulo tres), se plantea el compromiso de:

-Velar por la transparencia en el uso de los algoritmos y la inteligencia artificial, y por qué en su interacción con ellos las personas estén empoderadas e informadas.

-Asegurar que los sistemas algorítmicos se basen en conjuntos de datos adecuados para evitar la discriminación ilegal y permitir la supervisión humana de los resultados que afectan a las personas.

-Garantizar que las tecnologías, como los algoritmos y la inteligencia artificial, no se utilicen para predeterminar las decisiones en ámbitos como, por ejemplo, la salud, la educación, el empleo y la vida privada.

-Propiciar salvaguardias que garanticen que la inteligencia artificial y los sistemas digitales son seguros y se utilizan con pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas.

A pesar de que la adopción de la IA y los sistemas se produce con rapidez, en lo que respecta a la transparencia el proceso no es ni mucho menos tan acelerado, dada la inexistencia de registros públicos que enumeren los sistemas, así como de reglas vinculantes para el acceso, uso de los datos y entrenamiento de los algoritmos.

La transición a una sociedad automatizada es mucho más compleja que la dinámica de “soluciones meramente tecnológicas” y precisa de habilidades de auditoría y evaluación, así como perfiles y políticas públicas que consideren aquellos paradigmas tecnológicos que mejor incidan en el aumento de la productividad del trabajo y el bienestar social.

No puede apostarse tan solo por externalizar una parte del coste a consumidores y ciudadanos, en ocasiones a través de tareas mal diseñadas, programadas y maduradas, trasladándoles tareas y carga de procesos que disminuyen su calidad de vida y sus derechos, generando, como se viene señalando, nuevas brechas y desigualdades.

Rara vez esta transición digital está siendo acompañada de reflexiones y debates públicos adecuados y es habitual caer en el paradigma que Algorithm Watch define como “tecno-solución”, que podría traducirse como “solucionismo tecnológico”, escasamente eficiente. Este enfoque, presente también en muchos políticos europeos y gestores, identifica la solución a todos los problemas con las novedades tecnológicas, descartando que entre ellas existen una diversidad de opciones alternativas posibles y que la efectiva productividad depende de un sustrato humano, de desarrollos sostenibles, y que automatizar cada vez más decisiones de gran alcance y hacer la influencia humana menos directa, no siempre es una buena solución, si no se promueve adecuadamente que la sociedad civil y no solo las empresas y tecnólogos, tengan la oportunidad de opinar y elegir.

Los representantes públicos, además de apoyar la investigación y el desarrollo empresarial en el campo de la automatización, deben fomentar un amplio debate público cuando la autonomía digital de la población se vea afectada, para que puedan participar en este cambio y se reduzca una suerte de “hostilidad tecnológica” a la que en ocasiones estamos asistiendo.

El problema, no es inherente a la tecnología y a los cambios, sino al uso que se le da y al enfoque elegido. En el caso de Europa, a medida que los sistemas automatizados de adopción de decisiones pasan a ocupar un lugar central en la gestión de derechos y servicios, las administraciones reconocen cada vez más el papel de la IA en la vida pública y de los seres humanos, tanto en lo que respecta a las oportunidades como a los desafíos.

5. LA LEY DE MERCADOS DIGITALES Y LA LEY DE SERVICIOS DIGITALES, EUROPEOS.

Dos importantes propuestas de textos legislativos de la UE, complementan la efectuada por el Reglamento de IA (Ley) anteriormente descrito y están llamados a jugar un papel capital, en el desarrollo de los mercados y servicio digitales: La Ley de Mercados Digitales “DMA” y la Ley de Servicios Digitales “SMA”.

La DMA pretende adaptar el Derecho de la Competencia Europeo al mercado digital, buscando completar ex ante para el mundo digital, lo que ahora se regula ex post con carácter general. Incorpora criterios y obligaciones mediante la definición de un perfil de “grandes plataformas a regular “para garantizar competencia en el sector y evitar el alto grado de concentración de poder existente en la actualidad.

Reconoce la existencia dos grandes problemas que pretende resolver:

- Posiciones de mercado muy poderosas que dificultan la competencia y que pueden contar con plataformas que actúan como reguladores en la práctica.
- Obtener un marco regulatorio que limite los abusos existentes.

Algunas plataformas, como Amazon, Google o Facebook y también Apple, las denominadas GAFAs, ocupan hoy una posición dominante en el mercado digital y cuentan con una ventaja desproporcionada sobre sus competidores. A menudo determinan las próximas innovaciones o la elección de los consumidores y sirven de "guardianes de acceso" entre las empresas y los usuarios de internet.

Se proponen medidas más estrictas para estas y otras grandes empresas, definiendo los criterios para esta calificación de “guardianes” en el artículo 5 del proyecto y añadiendo también en su articulado, una nueva regulación y procedimientos para la acción sancionadora y de control.

La UE afirma que entre unas 10.000 plataformas en línea que operan en la UE, alrededor del 90 por ciento se consideran pymes.

La calificación de estas “grandes plataformas a regular” podría permitir a la Comisión Europea efectuar investigaciones de mercado y prever medidas correctoras para hacer frente a infracciones sistemáticas de las normas. Podrán ser motores de búsqueda, redes sociales, servicios de publicidad en línea, almacenamiento en la nube, servicios de mensajería, sistemas operativos o servicios de intermediación en línea.

La propuesta de nueva norma pretende establecer obligaciones para estos guardianes, mostrando lo que en el día a día deben hacer, y lo que no podrán hacer, sin con ello pretender “limitar su capacidad y oportunidades de innovar y ofrecer unos servicios en el mercado”.

Puede suponer, en opinión de la propuesta, un beneficio para las empresas más pequeñas, las de nueva creación o para las innovadoras, entre otras, que dependen de estos “guardianes”, ofreciéndoles un entorno empresarial más justo. También podría traer consigo beneficios para los consumidores, ya que podrán elegir entre más y mejores servicios, disfrutando de un acceso directo a estos y pagando precios más justos. Uno de sus objetivos es evitar que las grandes plataformas impongan condiciones que se consideren injustas a empresas y consumidores e impulsar competencia en el mercado digital.

En la normativa propuesta se muestra una preocupación específica, entre otras, por los mecanismos de inter operatividad y publicidad dirigida.

La propuesta se está negociando en estos meses. El Consejo busca acortar los plazos y mejorar los criterios de designación de los guardianes y reforzar el derecho de los usuarios finales a darse de baja de los servicios de la plataforma principal.

El Parlamento debatió su posición sobre la Ley de mercados digitales el 14 de diciembre de 2021. Las negociaciones con los gobiernos de la UE comenzaron en enero de 2022 y la pretensión de la Presidencia Francesa del Consejo es aprobarla antes de finalizar este primer semestre.

Por su parte, la Ley de Servicios Digitales "DSA" se centra en promover un entorno digital más seguro para los usuarios y las empresas digitales, a través de la protección de los derechos fundamentales en línea. Tiene como referencia "Lo que es ilegal en el mundo real, también debe ser ilegal en el mundo en línea"

Entre los principales problemas que aborda este borrador de nueva norma, destacan el comercio e intercambio de bienes, servicios y contenidos ilegales en línea y los sistemas algorítmicos que amplifican la propagación de la desinformación.

Se pretende, que los usuarios tengan más control sobre lo que acceden en línea y puedan decidir mejor si desean o no contar con publicidad a medida y adquirir información más clara de la razón por la que se les recomienda un contenido en particular.

También, que los usuarios se encuentren mejor protegidos del "contenido ilícito y nocivo" y garantizar mejor la retirada en plazo de dicho contenido. También proponer mejores normas de moderación de contenidos y de protección de la libertad de expresión, ya que los usuarios serían informados y podrán también impugnar la eliminación de sus contenidos por parte de las plataformas.

La norma pretende que puedan incluirse disposiciones para asegurar que los productos que se venden en línea, sean seguros y sigan los estándares más elevados en la UE.

En el primer capítulo se exponen las disposiciones generales, incluido el objeto y el ámbito de aplicación del Reglamento, así como las definiciones de los principales términos utilizados.

El segundo capítulo contiene disposiciones sobre la exención de responsabilidad de los prestadores de servicios intermediarios. Concretamente incluye las condiciones en que los prestadores de servicios actúan por mera transmisión, memoria tampón, en el alojamiento de datos quedan exentos por la información de terceros que transmiten y almacenan.

El tercer capítulo establece las obligaciones de diligencia debida para un entorno en línea transparente y seguro con una enumeración muy prolija y detallada.

El capítulo cuarto contiene las disposiciones relativas a la aplicación y ejecución del Reglamento. Incluye disposiciones relativas a las autoridades competentes nacionales, incluidos los coordinadores de servicios digitales, que son las autoridades nacionales principales designadas por los Estados miembros para la aplicación coherente del Reglamento, enumerando el perfil que deben poseer.

También se refiere a las labores de supervisión, investigación, ejecución y vigilancia de las plataformas en línea de muy gran tamaño.

Por último, el quinto capítulo contiene las disposiciones finales del Reglamento, que se refieren a la supresión de los artículos 12 a 15 de la Directiva sobre el comercio electrónico dada su incorporación al Reglamento.

El Parlamento aprobó su posición sobre la Ley de servicios digitales de la Comisión el 20 de enero de 2022, lo que también ha permitido iniciar las negociaciones con los países de la UE en el Consejo y también la Presidencia Francesa pretende aprobarlo durante su semestre.

Mas allá de que se cumplan o no los deseos de la Presidencia Francesa, respecto de la aprobación rápida de las nuevas normas, a nadie se le oculta las dificultades objetivas que tendrá, una vez aprobadas, su ejecución. Los intereses en juego y los conflictos judiciales que pueden sucederse, en un entorno de cambio acelerado en las tecnologías y los mercados, puede llegar a dificultar sobremanera el legítimo deseo de alcanzar las metas pretendidas. Europa aborda un apasionante nuevo reto y los ciudadanos europeos nos jugamos mucho con el resultado del proceso.

6. REFERENCIAS

- Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de Inteligencia Artificial (Ley de inteligencia artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión. 21-4-2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>
- Comisión Europea. Propuesta de Reglamento Europeo y del Consejo sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Ley de mercados digitales).
- Comisión Europea. Propuesta de Reglamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales) y por el que se modifica la Directiva 20000/31/CE. 15/12/2020.
- Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital. 26-1-2022. COM (2022) 28 final. Document 52022DC0027.
- Declaración-Manifiesto del Grupo Promotor de la Asociación ALGOVERIT. Revista “Encuentros Interdisciplinarios”. U. A. Abril. 2021
- Raquel Jorge Ricart. España y la competición estratégica global por la ética de la IA. ES GLOBAL 11-1-2022 <https://www.esglobal.org/espana-y-la-competicion-estrategica-global-por-la-etica-de-la-ia> Marzo 2022