Tannhäuser en Capitol Hill

CARLOS LÓPEZ BLANCO

Tras la audiencia de los directivos de Amazon, Facebook, Apple y Alphabet en la Cámara de Representantes nada será igual para esas empresas. Este es un análisis de la sesión.

En su ópera *Tannhäuser*, inspirada en la obra de Ludwig Bechstein y en las leyendas de Tannhäuser y el concurso de canto del castillo de Warburg, Wagner relata cómo Tannhäuser, después de disfrutar de los placeres del Monte de Venus, decide, pese a la insistencia de la diosa, volver al mundo y buscar la redención de sus pecados. Tras participar en el concurso del castillo de Warburg se une a los peregrinos que se dirigen a Roma en busca de su perdón.

LOS PEREGRINOS

Los peregrinos que el día 29 de julio de 2020 subían la colina de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos eran unos peregrinos muy diferentes, aunque también buscaban la redención. No eran cuatro personas cualquiera: Zuckerberg, Cook, Bezos y Pichai representan cuatro de las cinco empresas de mayor valor bursátil del mundo, con un valor en bolsa, a 30 de julio de 2020, expresado en billones de dólares, de 1,52 (Amazon), 1,67 (Apple), 0,608 (Facebook) y 0,996 (Alphabet). En total una capitalización de cerca de 5 billones. El PIB de Alemania el año pasado fue de 3,8 billones de dólares.

Fotografía: Graeme Jennings / Zuma Press

Representaban a las cuatro empresas que han dominado, y nada hace pensar que no lo vayan a seguir haciendo en los años próximos, la economía digital global, donde han sido los motores del desarrollo de fenómenos de extraordinaria importancia económica y social: las redes sociales, el comercio electrónico, las búsquedas por internet y la telefonía móvil y sus sistemas operativos.

Amazon dirige el mayor mercado online de Estados Unidos: captura el 70%. Opera a través de una amplia gama de negocios, desde la computación en nube y la producción de películas hasta la logística de transporte y los préstamos a pequeñas empresas.

Apple es un proveedor dominante de teléfonos inteligentes, con más de cien millones de usuarios de iPhone solo en los Estados Unidos. Además vende servicios y aplicaciones, incluyendo servicios financieros, medios de comunicación y juegos.

Facebook es el mayor proveedor mundial de servicios de redes sociales, con un modelo de negocio basado en anuncios digitales. A pesar de sus escándalos de privacidad y multas récord, Facebook sigue disfrutando de un gran crecimiento de sus beneficios, 18.000 millones de dólares solo el año pasado.

Por último, Google es el mayor motor de búsqueda online del mundo: captura más del 90% de las búsquedas. Controla tecnologías clave en los mercados de publicidad y cuenta con más de mil millones de usuarios en productos como navegadores, teléfonos inteligentes y mapas.

No se podrá entender el siglo XXI sin tener en cuenta la contribución de estas cuatro empresas y las transformaciones sociales que han promovido en la digitalización de nuestras sociedades, un fenómeno que es solo comparable históricamente a la Revolución Industrial de finales del siglo XVIII. Estas empresas, además, están entre los grandes ganadores de la crisis de la pandemia, de la que han salido con un incremento de sus beneficios de 55.000 millones de dólares en el último trimestre y un aumento de su valor conjunto en bolsa de 230.000 millones de dólares.

Pero la peregrinación de estos cuatro CEO va a ser virtual y va a estar, como todo hoy, determinada por la pandemia. La comparecencia a la que se dirigen va a producirse a distancia y telemáticamente, utilizando, paradójicamente, la tecnología de CISCO, uno de sus competidores.

EL INQUISIDOR

A todo grupo que busca redención le corresponde enfrentarse con un proceso y un inquisidor.

Lo que se va a encontrar este cuarteto de billonarios es uno de los ritos más tradicionales e importantes, auténtico punto culminante y recurrente de la gran ópera que es la política estadounidense: una investigación, un *hearing*, de la Cámara de Representantes. Basta rememorar el Comité de Actividades Antiamericanas para remarcar la importancia también simbólica que estos *hearings* han tenido en la política estadounidense.

En la historia económica de Estados Unidos nada puede entenderse sin la participación enérgica y activa de las autoridades de garantía de la Competencia, el Congreso y el Departamento de Justicia.

Podemos recordar lo que han supuesto en la historia económica de Estados Unidos decisiones como la investigación a Chris Hughes, el *undertaking* de IBM o la investigación a Microsoft. Decisiones tan drásticas como la de crear las *baby bells,* que obligó a la fragmentación de un pilar de la economía como era ATT, han tenido un papel esencial, para bien y para mal, en el desarrollo de uno de los sectores más importantes de la economía mundial, las telecomunicaciones.

Con esta tradición en el horizonte, los cuatro ejecutivos van a ser recibidos virtualmente para el *hearing* por un subcomité de la Cámara de Representantes, *the antitrust panel of the House Judiciary Committee,* presidido por el congresista demócrata David Cicilline, representante de Rhode Island y antiguo alcalde de Providence.

Vistos los antecedentes del sistema estadounidense, nadie piensa que el pulso entre las cuatro empresas más importantes del mundo (salvo Microsoft) y un subcomité de la Cámara de Representantes es una lucha desigual.

Lo que se van a encontrar es el resultado de una investigación bipartidista de más de un año, 1,3 millones de documentos, cientos de horas de entrevistas y un importante volumen de e-mails potencialmente comprometedores. El subcomité ha celebrado cinco audiencias y diecisiete sesiones informativas para examinar los efectos del poder del mercado online sobre la innovación y la competencia, la privacidad de los datos, una prensa libre y diversa, y las empresas independientes en el mercado online.

Adicionalmente se enfrentan a una investigación cuyo resultado será determinante para que el Departamento de Justicia concluya de una manera u otra la investigación en curso a las cuatro empresas y con reproches muy semejantes a los que se discuten en el Subcomité. Y el Departamento de Justicia es la gran *Big Bertha* de la política de competencia americana.

También se van a encontrar frente a una iniciativa bipartidista (*bipartisan)* todavía posible en los Estados Unidos de Trump, *ma non troppo:* el foco de preocupación de demócratas y republicanos es distinto. Los demócratas están en la línea habitual de una investigación *antitrust* dirigida a identificar empresas dominantes y *gatekeepers* y decidir posibles reformas normativas

para garantizar la competencia, mientras que los republicanos parecen más preocupados por la parcialidad de algunos agentes digitales como intermediarios en la opinión pública y su papel de eventuales censores de las opiniones conservadores en la pira purificadora de lo políticamente correcto.

No es tema menor el hecho de que, siendo grandes las diferencias de la actividad de estas empresas, hayan sido convocadas de manera conjunta. Quienes comparecen ante el subcomité, y en condición de tales, son los grandes protagonistas o motores de la economía digital.

Es a la economía digital y sus disfunciones y no solo estas empresas las que se sientan en el banquillo virtual del subcomité presidido por David Cicilline, en funciones de Gran Inquisidor.

¿De qué se acusa a las empresas comparecientes? El escrito inicial del presidente, el pliego de cargos, lo deja meridianamente claro:

> El propósito de la audiencia de hoy es examinar el dominio de Amazon, Apple, Facebook y Google.
> [...]
> Aunque estas cuatro corporaciones difieren de manera importante y significativa, hemos observado patrones comunes y problemas de competencia en el curso de nuestra investigación.
> En primer lugar, cada plataforma es un cuello de botella para un canal de distribución clave.
> [...]
> En segundo lugar, cada plataforma utiliza su control sobre la infraestructura digital para vigilar a otras empresas, su crecimiento, su actividad comercial y si pueden suponer una amenaza para la competencia. [...]
> En tercer lugar, estas plataformas abusan de su control sobre las tecnologías actuales para ampliar su poder. Ya sea mediante autopreferencia, precios predatorios o exigiendo a los usuarios que compren productos adicionales, las plataformas dominantes han ejercido su poder de manera destructiva y perjudicial para expandirse.
> [...]
> En pocas palabras: tienen demasiado poder.
> Este poder evita nuevas formas de competencia, creatividad e innovación.
> [...]
> Para terminar, confío en que abordar los problemas que vemos en estos mercados conducirá a una economía más fuerte y vibrante.
> Dado que el poder económico concentrado también conduce a un poder político concentrado, esta investigación también se centra en si nosotros, como pueblo, nos gobernamos a nosotros mismos, o si nos dejamos gobernar por monopolios privados.
> La democracia estadounidense siempre ha estado en guerra contra el poder de los monopolios.
> [...]
> Como guardianes de la economía digital, estas plataformas disfrutan del poder de elegir ganadores y perdedores, sacudir a las pequeñas empresas y enriquecerse mientras ahogan a sus competidores. Su capacidad para dictar los términos, dar las órdenes, derribar sectores enteros e inspirar miedo representa los poderes de un gobierno privado.
> Nuestros fundadores no se inclinarían ante un rey. Tampoco deberíamos inclinarnos ante los emperadores de la economía online.

Frente a este severo alegato, un tanto melodramático, auténtica requisitoria, del presidente Cicilline, es significativo repasar los *opening remarks* de cada uno de los comparecientes que reflejan sus respectivas líneas de defensa pero también sus diferentes personalidades: un Bezos que recuerda sus orígenes y cómo desde la nada logró convertirse en el hombre más rico del mundo en un remake del sueño americano y cuenta cómo Amazon contribuye a la prosperidad de las pequeñas y medianas empresas; un Zuckerberg que habla de los beneficios que sus redes aportan a los ciudadanos y cómo sirve Facebook a la sociedad; un CEO de Alphabet, nuevo protagonista del sueño americano después de una infancia en la India sin acceso a ordenador; y Tim Cook, el sénior del club, sobrio y tecnocrático sin mayor referencia personal.

Pero más allá de los diferentes acentos y personalidades, la posición de partida de estos nuevos incumbentes presenta una serie de argumentos comunes:

> -Los mercados digitales, todos y cada una de ellos, son fieramente competitivos y abiertos.
> -Han cambiado la vida de las personas y han ampliado los servicios que reciben los clientes y su capacidad de elección.
> -Han sido agentes principales de la innovación en la economía y la sociedad y han creado mucho valor para la sociedad y también bienestar social.
> -No son contrarios, especialmente Facebook, a introducir algún tipo de regulación en internet.
> -Son líderes en inversión y creación de empleo.
> -Contribuyen al desarrollo de los pequeños negocios, aumentando la competencia.
> -El gasto en I+D es fundamental.
> -Han redefinido servicios y actividades como el teléfono móvil o el comercio electrónico.

Con la base de estos bienintencionados *opening speeches* podemos resaltar los términos de la batalla y la

dialéctica intensa y viva, a veces agresiva, entre el Comité y los comparecientes a la altura de la mejor tradición estadounidense, que tan buenos momentos nos ha proporcionado como espectadores de cine político y judicial.

MÁS ESPECTÁCULO QUE SUSTANCIA

El desarrollo de la comparecencia fue bien resumido por *The Economist*: "Big Techs grilling provides more show than substance. Hearing without listening".

Durante el *hearing* se mostraron las diferencias de foco entre demócratas y republicanos que hacen difícil entender la existencia de una agenda totalmente bipartidista (*full bipartisan*) en este asunto.

Los demócratas estaban más preocupados por las cuestiones clásicas de la política de competencia. La representante Jayapal fue especialmente incisiva con Facebook y Amazon en relación con su política de *killing acquisitions* más encaminada a matar la competencia que a mejorar los servicios a sus usuarios. Así, fueron objeto de escrutinio la adquisición de Instagram por parte de Facebook y de Ring por parte de Amazon. Especialmente relevante fue el foco de los congresistas demócratas en la compra de Instagram en 2012, severamente cuestionada como un modo de matar un potencial competidor para Facebook como red social y no como un complemento que incorpora una red donde los usuarios pueden compartir fotos.

Los demócratas usaron toda su artillería y subieron al frente del interrogatorio al presidente del *full committee* Jerry Nadler. No parece que la defensa de Zuckerberg, basada en el conocimiento que la autoridad de Competencia, la FTC, tenía de la operación resultara muy convincente.

Bezos, en su primera comparecencia ante el Congreso, fue severamente interrogado por los demócratas Cicilline y Jayapal sobre el uso de los datos de las operaciones de los vendedores independientes que usan su plataforma para diseñar sus políticas de precios e incluso para el lanzamiento de productos propios bajo su marca. No hizo justicia Bezos a la inteligencia y rapidez mental que se le presuponen y han hecho de él el hombre más rico del mundo.

Google tuvo que responder por la parcialidad de su sistema de búsquedas y contestar si favorece a sus propios productos y el manejo de la publicidad.

Los republicanos centraron su interrogatorio en la existencia de censuras directas e indirectas a las opiniones conservadoras en las redes sociales y la parcialidad de las empresas de internet, siempre sospechosas de simpatías hacia los demócratas y lo políticamente correcto.

Google fue especialmente inquirida por la existencia de censura en YouTube y el papel de la compañía en las elecciones de 2016. También el congresista Sensenbrenner tuvo su momento de gloria y basó su interrogatorio a Zuckerberg en las cuentas de Twitter de Donald Trump sin reparar, hasta demasiado tarde, en que Facebook no tiene relación alguna con Twitter. Mala suerte la del congresista, porque unos días después del interrogatorio Facebook suprimió un mensaje de Trump que defendía la inmunidad innata de los niños frente a la Covid-19.

El que salió más airoso del interrogatorio fue el CEO de Apple, Tim Cook, a quien pocos reproches de parcialidad política se le hicieron, y que argumentó con voluntad y acierto que el mercado de los móviles es fieramente competitivo, ya que nadie cuestionó el papel de los sistemas operativos de los móviles y su condición de cuello de botella en este mercado, probablemente para no dar argumentos a Bruselas, que ha hecho de este asunto uno de los caballos de batalla de su política *antitrust*.

Volvamos a las palabras de cierre del presidente del subcomité, que vuelve a agitar su talento por el drama y que no se muestra muy conmovido por los alegatos de los comparecientes, haciendo bueno el subtítulo de *The Economist*, "hearing without listening":

> Hoy hemos tenido la oportunidad de escuchar a los responsables de cuatro de las empresas más poderosas del mundo.
> Esta audiencia me ha dejado claro un hecho: estas empresas, tal y como existen hoy en día, tienen un gran poder de monopolio.
> Algunas necesitan ser desmanteladas; todas necesitan ser reguladas apropiadamente y responsabilizadas.
> Necesitamos asegurar que las leyes antimonopolio escritas por primera vez hace más de un siglo funcionen en la era digital.
> Cuando estas leyes fueron escritas, los monopolistas eran hombres llamados Rockefeller y Carnegie.
> Su control del mercado les permitió hacer lo que fuera necesario para aplastar a las empresas independientes y ampliar su propio poder.
> Bueno, los nombres han cambiado, pero la historia es la misma.
> Hoy en día, los hombres se llaman Zuckerberg, Cook, Pichai, y Bezos.
> Una vez más, su control del mercado les permite hacer lo que sea necesario para aplastar los negocios independientes y expandir su propio poder.
> Esto debe terminar.
> Como un gran americano, el juez de la Corte Suprema Louis Brandeis, dijo una vez: "Debemos

elegir. Podemos tener democracia, o podemos tener la riqueza concentrada en manos de unos pocos, pero no podemos tener ambas cosas."

En resumen, una comparencia un tanto deslucida, y no solo por su virtualidad, donde los comparecientes no deslumbraron ni por su oratoria ni por la firmeza de sus argumentos y que estuvo muy por debajo de las expectativas generadas. Pero no sería inteligente por parte de las cuatro empresas más poderosas del mundo deducir que esta comparecencia no va a tener consecuencias ni en la regulación ni, sobre todo, en la opinión pública, como ha demostrado la gran atención suscitada en los medios de comunicación.

LETRAS LIBRES
SEPTIEMBRE 2020

LAS CONSECUENCIAS

Pero más allá de los términos de la comparecencia ante el Congreso estadounidense, la pregunta relevante es: ¿abren, esta comparecencia y eventualmente la investigación del Departamento de Justicia, el camino a un replanteamiento de las políticas públicas y regulatoria de los EEUU en el mundo digital?

Hasta hoy EEUU y la UE han practicado filosofías muy diferentes en su visión desde lo público del mundo digital: el estadounidense ha sido un modelo de desarrollo de internet basado en la altísima innovación tecnológica apoyado en un superlativo modelo educativo que podía llevarse a la práctica a través de un sistema muy eficiente de financiar la innovación. Silicon Valley es la suma de Stanford y los fondos de inversión.

Es este un modelo globalizado, basado en los principios democráticos y del capitalismo, pragmático y con el dominio de la Inteligencia Artificial como próxima frontera.

Una de las características principales de este modelo es la defensa de una *light regulation* en el mundo de internet, manteniéndolo al abrigo no solo de la regulación directa sino también de las políticas de los organismos independientes sectoriales *ex ante* y de la intervención *ex post* de las autoridades de competencia.

El modelo estadounidense, en suma, tiene como una de sus bases la firme creencia en que una regulación muy ligera o incluso ninguna son factores de liderazgo y competitividad en el mundo digital. Internet nace de la libertad y cualquier intento de regulación puede matar su esencia.

Es un modelo desequilibradamente *bipartisan* en un país donde las administraciones demócratas están más cercanas a Silicon Valley, mientras que las republicanas muestran una mayor proximidad a los intereses de las empresas de telecomunicaciones.

Frente a este modelo, una Europa persuadida de que tiene muchas posibilidades de ser el gran perdedor de esta batalla digital con Estados Unidos y China y con la sensación de perder el tren de la digitalización por carecer de empresas líderes en el sector (la tan lamentada ausencia de un Google europeo) piensa que la única posibilidad para ella de sobrevivir en este mundo digital del siglo XXI es hacer lo que siempre Europa ha sabido hacer muy bien: regular, establecer un conjunto de reglas del juego que implanten y promuevan un modelo europeo de digitalización, a través de una intensa regulación de vocación intersectorial combinada con un uso enérgico de la política fiscal y de competencia que Apple y Google conocen bien. Si el fútbol es un juego de once frente a once en el que siempre gana Alemania, la política europea de competencia es un mundo regulatorio que siempre acaba con una multa a Google.

Esta estrategia, tan grata a la tradición europea, ha tenido un espaldarazo inesperado con la implantación de la GDPR (Reglamento General de Protección de Datos), que ha convertido a la normativa europea en un *standard global de facto* y ha enseñado a estadounidenses y europeos el potencial que la regulación puede tener en el mundo digital. Europa ha encontrado su vocación en ser un *standard setter* y el guardián de un modelo democrático de digitalización que haga compatibles los principios democráticos y los valores occidentales con el desarrollo de la economía y sociedad digitales.

De esta filosofía vive la reciente estrategia digital europea, una de la prioridades políticas de la nueva Comisión Europea, antes y sobre todo después de la Covid-19, y que tiene como próximo hito la Digital Services Act llamada a sentar las bases normativas de la digitalización y como objetivo a medio plazo, quizá demasiado bien intencionado, hacer de Europa un agente en el desarrollo de la Inteligencia Artificial.

Llama la atención –y seguramente no es casualidad– que los grandes temas del debate europeo, datos, protección de la intimidad o la Isonomía normativa (*level playing field)* estén ausentes o sean laterales en el debate americano. No parece que nadie en Estados Unidos quiera reforzar la posición de la comisaria de Competencia Margrethe Vestager en Europa o darle ideas. Buena parte de la agresiva inquisitiva del representante Cicilline parece escrita con el método Ollendorff.

En este contexto, ¿abre la comparecencia de las *Big Tech y* el próximo procedimiento del Departamento de Justicia un giro de la visión americana acercándose al modelo europeo? ¿Se va a europeizar la regulación estadounidense?

Es todavía muy pronto para decirlo, especialmente en un entorno político y económico pospandemia muy fluido y con una administración errática e imprevisible. Todo parece indicar que podremos ver algún pequeño viraje de la política regulatoria americana

pero difícilmente un nuevo caso similar al de ATT y las *baby bells* o una aproximación a la visión europea y burguesa de un mundo digital necesitado de reglas. Todo indica que la realidad se va a quedar por debajo de las melodramáticas aspiraciones de un Cicilline ávido de pasar a la historia.

Algunos son los argumentos que llevan a esta consideración:

-Un giro de esta naturaleza reforzaría mucho la posición de una Europa que hasta ahora aparece descolgada en el desarrollo de la economía digital y que se vería animada a profundizar en su estrategia, produciéndose además un contagio en otros países y regiones que afectaría mucho a la actividad global y transfronteriza de las empresas americanas.

-No parece que una mayor intervención regulatoria que debilitaría a las empresas digitales americanas sea la idea más inteligente en un momento en que EEUU y China se encuentran en la pugna del *Great Game* del siglo XXI, la Inteligencia Artificial y el desarrollo de la computación cuántica, donde el liderazgo de IBM y Google es indispensable.

-La tradición de política industrial americana hace pensar que no debilitar a la industria digital, especialmente en el exterior, será esencial para mantener un liderazgo que trasciende lo tecnológico y lo económico para entrar de lleno en lo social y lo político.

-Estados Unidos tiene los mecanismos necesarios para hacer efectiva cualquier *light regulation* consecuencia del efecto sede, ¿por qué regular a las empresas de internet cuando se tienen los *accounting standards*?

En todo caso podemos afirmar que después de esta comparecencia, y de lo que pueda suceder luego en el Departamento de Justicia, nada será igual para las empresas de internet y estas empresas saben o deberían saber que las cosas han cambiado, no solo en Europa, también en la sociedad estadounidense y sus autoridades, y que hay preocupaciones que tienen que ver con la competencia, la protección de los consumidores, los datos de los clientes que no van a poder ser ignoradas y deberán ser satisfechas si no quieren incrementar el riesgo de afrontar en EEUU una regulación hasta ahora insospechada. Mayor proactividad sería altamente recomendable para estas empresas si quieren eludir estos riesgos y deberían ser conscientes de que la famosa foto en que se reunían en una amigable cena con el Presidente Obama ya forma parte del pasado.

Entender desde la humildad (difícil cuando se tiene un valor bursátil mayor que el de la economía alemana), o al menos desde el realismo, que los tiempos están cambiando es indispensable si estas empresas quieren seguir marcando el ritmo de la economía digital en un contexto que hoy es diferente: estamos pasando de la economía digital en la que ellos nacieron a la economía digitalizada en que nuevos jugadores y también las empresas tradicionales van a tomar nuevo protagonismo. La segunda ola de la digitalización basada en plataformas también supone un reto proveniente de nuevos agentes que han convertido a las *Big Tech* en los nuevos incumbentes.

El mapa público de la digitalización se va a complicar con nuevos agentes, nuevos temas y nuevos debates que deben ser atendidos y entendidos.

Pero sobre todo estas cuatro empresas globales tienen que comprender que su idilio con la opinión pública está llegando a su fin: las antaño percibidas como empresas ultrainnovadoras que facilitaban, a veces gratuitamente, nuevos servicios que se utilizaban masivamente con entusiasmo o permitían acceder a mercancías tradicionales con mejores precios, están empezando a ser percibidas como empresas monopolistas que abusan de su poder para reforzar su dominio en el mercado y, a la postre, para perjudicar a los usuarios y los clientes. Quizá preguntarle a Microsoft sobre su experiencia fuera una buena manera de aprender y escarmentar en cabeza ajena.

Las *Big Tech* no deberían olvidar que la opinión pública puede, a veces, ser un juez más severo que el Congreso de los Estados Unidos.

El *talento lampedusiano* de las empresas más valiosas del mundo, hasta ahora inédito, va a ser puesto a prueba en los próximos meses y no solo en Europa sino en el país que ha visto nacer, crecer y desarrollarse la economía digital hasta reinventar el liderazgo de EEUU en el siglo XX. El viejo principio de *El Gatopardo* de que es necesario que todo cambie para que todo siga igual será útil y estará vigente una vez más. No sería la primera vez que las ideas viajan de Sicilia a Estados Unidos.

En *Tannbäuser* la redención llega tarde y el báculo papal florece cuando ya se ha producido lo irremediable, la muerte, pero esto no parece que vaya a suceder aquí: cuando el báculo florezca Amazon, Google, Apple y Facebook seguirán gozando de buena salud y seguramente por muchos años, sobre todo si saben leer los cambios que se están produciendo en nuestra sociedad. –

CARLOS LÓPEZ BLANCO es abogado del Estado (en excedencia), experto en regulación y economía digital y profesor de ESADE. Ha sido secretario de Estado de telecomunicaciones y director general de asuntos públicos de Telefónica. Es presidente de la Comisión de Economía Digital de la Cámara de Comercio Internacional.