

Derechos humanos y gobernanza de plataformas digitales: el caso de la Ley de Transporte de Pasajeros 2021

Tesina de la Licenciatura en Relaciones Internacionales

Alumna: Rita Antonella Cuevas

Tutor: Maximiliano Vila Seoane

2023

Resumen

Esta investigación parte de la premisa que las plataformas digitales (PD, tienen un significativo impacto en la sociedad, promueven la reformulación de las relaciones de poder entre los actores que la componen y se intentan regular a nivel local e internacional. Para ello, se seleccionó el caso alemán y la promulgación de la Ley de Modernización de la Ley de Transporte de Pasajeros (LTP) que reguló a las PD en el año 2021. El objetivo es responder: ¿cómo es el proceso de construcción de normativas que regulan a las plataformas digitales para proteger normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos? Para responder el interrogante general, este trabajo de investigación estudia el proceso de construcción normativa de la LTP. El argumento central es que el procedimiento de construcción de normativas para regular a las plataformas digitales en la LTP es un proceso de que refleja las disputas y las asimetrías por el poder político entre los distintos actores quienes abogaron por modelos diferentes de gobernanza (PD y datos), cuyos impactos recaen directamente sobre los actores. Finalmente, el caso alemán visibiliza el poder de agencia e influencia que adquirieron los actores no estatales (La Confederación Alemana de Sindicatos (La Confederación) (CAS 2021); La Federación de Organizaciones de Consumidores E.V. (La Federación) (VZBV 2021) y La Asociación de Personas con Discapacidad: Asociación social VdK Alemania E.V. (La Asociación) (VdK 2021) dentro del proceso de decisión política gubernamental que reguló a las PD y construyó a la LTP desde abajo hacia arriba (Rajagopal 2003) conforme a los principios de Ruggie (1975, 1998, 2011) en el marco del DIDH. La metodología empleada fue el análisis del caso y del discurso desde el constructivismo del DIDH y de las relaciones internacionales (RI) mediante la revisión de la literatura y la legislación disponible durante el periodo entre 2020 y mediados del 2021.

Resumen

Índice

Introducción	1.-
I.- Los desafíos detrás de la gobernanza global de las plataformas digitales	2.-
II.- Una aproximación transversal entre disciplinas	6.-
a.- Marco conceptual de la investigación	6.-
b.- Abordaje metodológico	9.-
III.- La Ley de transporte de pasajeros alemana, un caso con perspectiva global	10.-
1.- El contexto del caso alemán	10.-
2.- Los argumentos representados en la Ley de Transporte de Pasajeros	12.-
a.- Las disputas por las plataformas digitales	13.-
b.- Los datos: Las pujas de hoy, la gobernanza del mañana	18.-
c.- Discusión	23.-
Conclusiones	26.-
Referencias	29.-

Introducción

Las innovaciones tecnológicas son parte de la historia de la humanidad y se han expandido especialmente en relación a la información y la comunicación hasta el punto de promover una significativa reformulación de las disputas en los distintos niveles (internacional, regional y doméstico) que pujan por impactar en la construcción normativa de las plataformas digitales¹ (PD) que sirven para regular a las relaciones de poder que mayormente son desbalanceadas.

Dichas relaciones de poder entre los actores actúan dentro de la sociedad y pueden impactar de manera positiva como negativa. Esos actores se subdividen entre los considerados “más fuertes” son los estados y las empresas transnacionales y, los “más débiles” son el tercer sector y los organismos internacionales en conjunto a la sociedad civil, los sindicatos y los Trabajadores. Dicho desbalance de poder se acentúa al momento de establecer temas en la agenda para iniciar procesos de construcción de normativas, donde los actores más débiles solo deben simplemente acomodarse a ellas (Welnberger et al. 2013).

Por lo cual, es menester investigar el proceso de construcción de normas para comprender tanto el rol como el poder de los distintos actores y esa convergencia va desde las relaciones personales hasta la política exterior de los Estados (Frosch et al. 1999). A su vez, el desbalance entre los actores refleja una problematización existente sobre la decisión que se toma sobre la regulación de PD. La intención es atender las necesidades sociales de los actores más débiles e incluir principios protectorios de derechos humanos (DDHH) (ONU 2011) y evitar que los actores más fuertes lleven adelante prácticas que vulneren modelos regulatorios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

La complejidad de éste fenómeno insta a visibilizar críticamente algunas de las pujas de los distintos actores por la gobernanza global². A fin de responder **¿cómo es el proceso de construcción de normativas que regulan a las plataformas digitales para proteger normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos?**

Para responder el interrogante general, este trabajo de investigación estudia el proceso de construcción normativa de la Ley de Modernización de la Ley de Transporte de Pasajeros (LTP) sancionada en Alemania en el año 2021. El argumento central es que el procedimiento de construcción de normativas para regular a las plataformas digitales en la LTP es un proceso de que refleja las disputas y las asimetrías por el poder político entre los distintos actores

¹ Las plataformas digitales son un conjunto de elementos que pueden ser entendidos como entidades “en línea” que brindan servicios y productos digitales (OCDE 2019a, 21) aunque nobleza obliga admitir que son una definición en continuo progreso (Mansell y Steinmueller 2020).

² Gobernanza Global es más que una cooperación intergubernamental limitada y comprende un amplio abanico de actores (Legler 2013)

quienes abogaron por modelos diferentes de gobernanza (PD y datos), cuyos impactos recaen directamente sobre los actores. Finalmente, el caso alemán visibiliza el poder de agencia e influencia que adquirieron los actores no estatales (La Confederación Alemana de Sindicatos (La Confederación) (CAS 2021); La Federación de Organizaciones de Consumidores E.V. (La Federación) (VZBV 2021) y La Asociación de Personas con Discapacidad: Asociación social VdK Alemania E.V. (La Asociación) (VdK 2021) dentro del proceso de decisión política gubernamental que reguló a las PD y construyó a la LTP desde abajo hacia arriba (Rajagopal 2003) conforme a los principios de Ruggie (1975, 1998, 2011) en el marco del DIDH.

La metodología para sostener dicho argumento delimitó, primeramente, el periodo del análisis del procedimiento parlamentario de la Ley de Modernización de la Ley de Transporte alemán durante el año 2020 hasta junio de 2021. Seguidamente, para su interpretación se empleó el análisis de caso de tipo cualitativo (Yin 1989) y el análisis de la teoría del discurso. Éste último se analizó desde el lente del constructivismo perteneciente al DIDH (Rajagopal 2003 y Ruggie 1975, 1998, 2011) y a las Relaciones Internacionales (RI), donde el discurso es casi por definición una teoría sobre el poder (Holzscheiter 2005) mediante la revisión de la literatura y la legislación disponible.

Por último, el desarrollo de esta investigación consta de tres secciones, la primera establece un aporte a los avances interdisciplinarios que hacen al contexto de la normativa; la segunda enmarcó las herramientas teóricas y metodológicas (Lamont 2022) que pertenecen a las disciplinas de las RI y del DIDH; la tercera analizó la LTP de manera integral y multidisciplinaria. Por último, se exponen conclusiones abordadas con una mirada crítica de la temática.

I.- Los desafíos detrás de la gobernanza global de las plataformas digitales

Las disputas por la gobernanza de plataformas digitales muestran un gradiente entre enfoques que son el trasfondo de la presente investigación, motivo por el cual, implican un abanico de discusiones constante entre los distintos actores que pretenden forjar su poder sobre ellas. En consonancia, la gobernanza global de plataformas digitales generó desde la academia distintas posturas y desafíos dentro de la estructura de la gobernanza global que, debe ser entendida como aquella que involucra las relaciones formales e informales a través de normas entre actores no estatales y estatales. Esta aproximación permite atisbar cómo se decantará la

gobernanza global de las PD, las cuales son enmarcadas dentro de estructuras más amplias y las posiciones que la engloban.

La primera categorización está dada por la mirada más optimista, donde autores consideran a las PD como la insignia de un nuevo modelo del capitalismo digital que pregona la promesa de la libertad individual y el empoderamiento de los trabajadores para emprender su propio negocio (Helberger et al. 2017).

El mejor ejemplo de esta categoría son las PD diseñadas y desarrolladas para el transporte de pasajeros como las aplicaciones Uber y Cabify cuyo funcionamiento es enlazar al usuario/consumidor con un “socio” conductor. De esta manera hay un grupo de autores cuya perspectiva enfoca al modelo de capitalismo digital desde las ventajas y beneficios de quienes interactúen con dichas plataformas (Aguar 2007; Ramírez- Alujas, Jolías y Cepeda 2021; Rifkin 1995, 2011). Para estos autores la gobernanza del capitalismo digital podría ser una bandera para la promoción de la cuarta revolución industrial (Schwab 2020).

En término medio, hay autores como Di Porto y Zuppetta (2021) cuya óptica es escéptica en relación al capitalismo digitales, ya que el mismo está destinado a la acumulación de renta y ceñir a la competencia para mantener una posición monopólica dentro del mercado del desarrollo y servicios de tecnologías. Estos autores proponen como solución que se elaboren nuevos modelos regulatorios contruidos de manera colaborativa y que incluyan un contralor con poder de sanción contra las empresas (Di Porto y Zuppetta 2021).

La última categoría, aparece una perspectiva pesimista donde los autores dirigen la discusión a la problemática generada con el destino dado a los datos recogidos por las PD. Así, autores como Helberger, Pierson y Poell (2017), Srnicek (2016) y, Langley y Leyshon (2020) enfocan la crítica a la carencia de políticas gubernamentales traducidas en regulaciones sin su protección, especialmente si el uso de esos datos es sin consentimiento de los usuarios. Para estos autores el punto de inflexión está radicado en la precarización de los trabajadores de compañías tecnológicas que son avalados por las decisiones públicas.

Éstas acciones u omisiones se alejan de la retórica del capitalismo digital sobre la cual se construye la estructura y la gobernanza global que promete transformar a las personas en emprendedoras y auto-productoras de bienes y servicios. El proceso de toma de decisiones, sin requerir los elementos materiales donde el poder de policía es considerado como característica del gobierno (Fuchs 2002, 11 en Holzscheiter 2005), se identifica al visibilizar a las instituciones sociales, procedimientos y prácticas que reflejan la existencia de disputas sobre

la gobernanza de las tecnologías (incluidas las PD), las cuales podrían resolverse mediante su regulación.

Todas estas disputas generan brechas de gobernanza aún más amplias dentro del sistema internacional (James 2019) y en consecuencia para reducirlas, se deberían elaborar modelos regulatorios innovadores e inclusivos capaces de proteger a los actores más débiles de la sociedad. Una posible opción estaría dada por la responsabilidad colaborativa pública de las plataformas (Helberger et al. 2017) donde se pueden considerar a lo compartido entre los actores como responsable, legal y moralmente dentro de las PD.

Esto significa que es posible que las empresas desarrolladoras de las PD califiquen para ser anfitriones de un dominio europeo por pertenecer al régimen de comercio electrónico y sean responsables en virtud de sus condiciones estrictamente limitadas. Además, clasifican como editores con total responsabilidad legal por los datos e información que recolectan, comparte y almacenan a través de sus plataformas (Consejo de Europa 2011, en Helberger et al. 2017). Desafortunadamente, esto no evita los impactos negativos en retrospectiva ni contribuyen a su buena realización para el futuro (Horten 2016 en Helberger et al. 2017). Ergo, los desafíos son retos de la política pública ya que las leyes existentes tienden a asignar la responsabilidad a un actor central, como un editor, un controlador de datos, un empleador o el proveedor de un servicio sin tomar en cuenta a los demás actores que interactúan con las PD.

En el recorte de la temática este estudio evita realizar un análisis técnico de las PD y sus subtipos³, aunque sea necesario, excede a esta investigación. Aun así, se destaca que las PD en línea se desarrollan dentro de modelos de negocio giran en torno a estimular y capturar la actividad del usuario. Lo interesante es que en algún punto todos los actores son parcialmente capaces de ejercer control sobre las PD, puesto que por su funcionamiento y su propia arquitectura basada en inteligencia artificial⁴ y sus algoritmos⁵ se los impiden.

Ello refleja que las tecnologías por su propia evolución, siempre van un paso adelante del modelo de comercio que las desarrolla y de las normas que las regulen a nivel internacional,

³ De la definición de plataformas digitales se desprenden dos sub-tipos: por un lado, las basadas en la web donde el trabajador realiza su labor de forma remota como el “trabajo colectivo” o crowdwork (OIT 2019) y, por el otro, las basadas en aplicaciones (apps) donde las tareas son realizadas según la geolocalización de los individuos “justo a tiempo” (Vallas 2018) e incluyen a las plataformas digitales que realizan el transporte de personas, reparto de productos/servicios, entre otros (OIT 2021).

⁴ La inteligencia artificial es la automatización de actividades asociadas con el pensamiento humano e incluye la toma de decisiones, resolución de problemas y aprendizaje (Bellman 1978 en Bowser 2017) cuya labor es completada por algoritmos.

⁵ Los algoritmos son una serie de pasos que se llevan a cabo para resolver un problema particular o lograr un resultado definido y que operan a través de computadoras debido a su prevalencia y capacidad para afectar a una gran cantidad de personas (Diakoupulus 2015). En otras palabras, se busca que los algoritmos aprendan nuevos conceptos y realicen tareas; que puedan razonar y sacar conclusiones útiles sobre el mundo que los rodea, en función del análisis de un conjunto de datos (Patterson 1990). Dentro de este campo, se entiende al proceso de aprendizaje automatizado (machine learning) como la técnica centrada en enseñar a los algoritmos a aprender y adaptarse a nuevos datos sin interferencia humana con un margen de mayor a menor supervisión (Frankenfield 2018). Estos, exhiben alguna forma de inteligencia especialmente aquellos de “refuerzo” en la calificación para ajustar los parámetros del servicio, para medir la velocidad y la concentración de los trabajadores en la realización de la tarea asignada, que han de ser tenidas en cuenta al momento de sus puntuaciones y sus valoraciones (De Stefano 2019 en OIT 2021).

regional y doméstico. La cuestión radica en que, la responsabilidad y control sobre las empresas que obtienen rédito por el desarrollo de las tecnologías, especialmente de las PD laxa (o inexistente). Por eso, es necesario tener en cuenta al momento de construir marcos legales que éstos deben regular de manera amplia e integral, incluir a los principales actores que desarrollen y utilicen a las TICs (Helberger et al. 2017) y especialmente a las empresas que son efectivamente responsables de las infraestructuras tecnológicas.

En ese sentido, la inclusión de los actores no estatales en el análisis de pujas de decisión política gubernamental sacude la imagen centrada en el poder estatal y permite observar cómo se establecen las disputas entre los actores por acaparar el poder en los distintos niveles en búsqueda de mejor posicionarse dentro de la gobernanza global de las PD. Así, los internacionalistas pueden estudiar e interpretar cómo los actores estatales dimensionan, comprenden y materializan el poder del discurso de actores no estatales y cómo este se refleja dentro de la política internacional (Holzscheiter 2005).

A los fines de este estudio, son los actores no estatales quienes tienen un rol de importancia por su creciente poder de agencia y se radica en sus discursos esgrimidos durante el proceso de construcción normativa gubernamental, regional e internacional en materia de derechos humanos. Ésta articulación entre actores no estatales se refleja, por un lado, en las reglamentaciones esgrimidas a nivel internacional por la Organización de Naciones Unidas (ONU). Este organismo, dicta normas que buscan equiparar las relaciones desbalanceadas existentes entre los actores que puján por la gobernanza global y alientan a la conciencia sobre la responsabilidad social de las empresas. Para lograrlo, la ONU insta a los estados el deber de regular domésticamente sus políticas de manera estratégica y a favor de la cuarta revolución industrial como lo señalan Schwab y Davis (2018 en Soh y Conolly 2020).

Por otro lado, a nivel regional la Unión Europea (UE) exhortó a sus países miembro a dictar nuevas normativas que, entre otras, regulen a las plataformas digitales (Nevejans 2016, Estrategia digital UE 2021). En ese sentido se elaboraron iniciativas que encuadraron normas de DDHH que se ejemplifican tanto en la Ley de Servicios Digitales (Comisión Europea 2021; Von der Leyen 2019; CE 2020 a; 2020 b; UE 2021) como en las regulaciones que pretenden evitar los monopolios de las plataformas digitales (CE 2019; Tirole 2003; OCDE 2018). Por último, algunos países miembros de la UE como Alemania y Francia empezaron a promulgar normativas que los impulsaron como “líderes globales” en el diseño de un nuevo enfoque para la gobernanza global de las plataformas digitales.

De esa manera, esta sección reflejó algunas de las disputas entre los actores que interactúan en el proceso por alcanzar un buen posicionamiento dentro de la gobernanza global de las PD y del escenario internacional. En ese sentido, existen muchas aristas sobre la temática y una gran brecha investigativa integral entre el mundo de las empresas transnacionales y la academia (Soh y Daniel Connolly 2020). Motivo por el cual esta tesina de relaciones internacionales pretende introducir nuevos aportes que ayuden a visibilizar y atisbar a una interpretación acabada de la regulación de las plataformas digitales, en particular, al analizar el caso alemán.

II.- Una aproximación transversal entre disciplinas

En la presente sección se establecerán tanto el marco teórico, que servirá para la investigación, como el abordaje metodológico seleccionado para llegar a un análisis integral de la misma.

a.- Marco conceptual de la investigación

La disciplina de las relaciones internacionales (RI) se caracteriza por contener un amplio abanico de perspectivas que contribuyen a la comprensión de los sujetos en la construcción de relaciones de poder. Las RI proporcionan las herramientas para analizar tanto a los discursos que enfatizan las dimensiones sociales ya que permite pensar y construir nuevas formas integrales de conocimiento como un proceso complejo y dinámico de interacción. En la presente tesina se eligió al enfoque constructivista, el cual se originó dentro del quinto debate de la disciplina dado por el racionalismo y el reflectivismo⁶ (Salomón 2002) y que, con posterioridad, se lo ubicó en un punto intermedio (Souto Zabaleta 2013).

Esa evolución se dio mediante los aportes ofrecidos por el constructivismo que dan lugar a las contradicciones y soluciones variadas a las disputas teóricas acerca de la política mundial donde están enmarcadas las pujas por la gobernanza global, mediante la explicación de sucesos, procesos y al aclarar los debates normativos (Halliday 2006). En ese sentido, Alexander Wendt (2005, 2010) concibió al constructivismo desde una forma amplia y moderada, integrando a disciplinas como la sociología, la hermenéutica del derecho o investigaciones vinculadas a la

⁶ “Los reflectivistas” eran unos enfoques marginales en la disciplina y que lo seguirían siendo si no desarrollaban unos programas de investigación empíricos concretos y que contribuyeran a la tarea de clarificar las cuestiones centrales de la política mundial. Desde entonces, algunos autores han clasificado la controversia entre los cuatro enfoques reflectivistas: la teoría crítica, los postmodernismos, los feminismos y el constructivismo y las teorizaciones asentadas en la tradición racionalista occidental como pertenecientes a un nuevo debate en la disciplina de las Relaciones Internacionales, paralelo en el tiempo, pero de naturaleza muy diferente al diálogo neorrealismo-neoliberalismo (Waever 1996; Smith 1997 en Solomon 2002)¹⁵

Escuela de Frankfurt. Su enfoque permite analizar a las estructuras que configuran los modelos regulatorios a nivel internacional (Wendt 2005, 2010).

El constructivismo es capaz de albergar diversas perspectivas tanto en las líneas de investigación como en las teorías que se plantean (Wendt 2010). Los estudiosos del constructivismo se ocuparon de los problemas sobre la percepción en los procesos de toma de decisiones (Jervis, 1988 en Salomón 2002), los cuales permiten acompañar a la construcción de derechos humanos desde abajo hacia arriba (Rajagopal 2003).

Este lente pretende el reconocimiento expreso de la construcción intersubjetiva donde el mundo social ejerce la predominancia que determina linealmente el comportamiento de los Estados y/o de los demás actores internacionales. El constructivismo argumenta que, así como existe una estructura material que constriñe a los actores a tomar determinadas rutas de acción, así también existe una estructura ideacional alejada del funcionamiento de la realidad social en términos rígidos de causa-efecto. Por ello, en esa estructura, los Estados adquieren una determinada identidad capaz de crear nuevos márgenes de acción basados en prácticas sociales y en discursos (Arriola 2016).

Desde esta perspectiva teórica se observan los cambios sociales, las identidades e intereses de los agentes, constituidos mutua e integralmente por medio de estructuras y agentes (Santa Cruz 2013). Además, se pueden entender los aspectos intersubjetivos de las RI que parten de la constitución de reglas dentro del régimen internacional, conceptualización esgrimida por Ruggie⁷ (1975, 1998, 871 en Salomón 2002) que son el marco analítico de este estudio y sirven para el análisis del proceso de construcción de normativas.

El constructivismo, es utilizado como marco teórico de esta tesina porque, es tomado tanto por las disciplinas de las RI y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) por su capacidad de intercalar y producir investigaciones que analizan el marco de construcción de normas de DDHH (Rajagopal 2003). Esta óptica constituye discursos que están en constante cambio (Karppinen y Outi Puukko 2020) y se adapta tanto al contexto social como a los actores que interactúan dentro del DIDH. Asimismo, visibiliza un sinfín de debates, luchas y conflictos (Genest et al 2019) que evolucionan con el entorno económico-tecnológico (Beitz 2003 en Soh y Connolly 2020).

⁷ Los regímenes internacionales son un conjunto de mutuas expectativas, normas y regulaciones, planes, energías organizativas y compromisos firmes que ha sido aceptado por un grupo de estados (Ruggie 1975, 570). Se acompañó esta definición como un conjunto de principios explícitos o implícitos, de normas, reglas y procedimientos decisionales en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales. Los principios son convicciones de hecho, casualidad y rectitud, las normas son pautas de conducta definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas para la acción. Los procedimientos decisionales son las prácticas que prevalecen para hacer e implementar elecciones colectivas (Krasner 1983,2 en Keohane 1984).

El constructivismo dentro del DIDH lleva también una serie de disputas cuyo pormenorizado excede a esta investigación. Sin embargo, entre sus estudiosos, Rajagopal (2003) establece un marco de análisis para responder cómo se construyen las normas de DDHH que son necesarias para hacer ésta tesina de RI, el cual puede darse desde arriba hacia abajo o desde abajo hacia arriba. En orden de realizar el análisis, por un lado, se reconoce que la norma de DDHH ha sido construida desde arriba hacia abajo, si los enunciados corresponden a una visión funcionalista y entienden al derecho como una decisión jerárquica desde un organismo internacional que ha logrado identificar las necesidades sociales de una comunidad particular (Rajagopal 2003).

Por otro lado, si el enunciado responde a la construcción normativa de DDHH desde abajo hacia arriba es porque la misma proviene de la intervención de actores no estatales. La intervención de los mismos, puede darse de manera externa e interna, se considera tanto si hay organismos e instituciones internacionales que influyen al proceso normativo; como la práctica social de actores no estatales locales que ejercen presión y que pueden construir redes internacionales para que su actuación doméstica repercuta en la política gubernamental en otros niveles de la estructura (Rajagopal 2003). Otro tipo de construcciones aparecen, pero son excluidas de este análisis, como aquellas que sirven para quienes estudian a las redes transnacionales de defensa de los DDHH y explican los cambios de los regímenes que describen cómo los modelos regulatorios internacionales pueden influenciar a un Estado (Risse 2019).

Una vez pasado ese primer análisis de los enunciados, se observó la Ley de Modernización de la Ley de Transporte de Pasajeros alemana (LTP) para determinar condice con los Principios Rectores de los Derechos Humanos de “Proteger, Respetar y Remediar” de Ruggie (ONU 2011). Aquí, el filtro estándar debe ser cumplido tanto por las empresas como por el Estado, quien debe implementarlas como marco de ejecución y control de su política pública en torno a regular la actividad desarrollada por las empresas de PD en su territorio.

En suma, el abordaje teórico fue desarrollado para comprender cómo en esta investigación se analizó el proceso de construcción de la LTP, investigar el tipo de normas discutidas y/o adoptadas y examinar si las mismas fueron iniciadas por procesos aguas arriba o aguas abajo. De esa manera, esta tesina final intentó responder el cuestionamiento inicial y propone como aporte un estudio desde el constructivismo de las RI y del DIDH, de manera integral e interdisciplinaria, del proceso de construcción normativa del caso alemán respecto a las normas de DDHH.

b.- Abordaje metodológico

Alemania, se convirtió en uno de los primeros actores estatales en legislar de manera doméstica a las plataformas digitales en línea conforme a lo establecido por la Comisión Europea (2021) en el marco de la estrategia digital de la Unión Europea (UE 2021). Motivo por el cual se seleccionó a Alemania como caso de estudio y la decisión de su gobierno de constituir la Ley de Modernización de la Ley de Transporte de Pasajeros (LTP) que fue aprobada tras haber cumplido con el procedimiento parlamentario establecido por la Ley Fundamental alemana (LF) que duró entre 2020 y junio de 2021.

Para el desarrollo de la investigación se emplearon dos métodos: el análisis del caso de tipo cualitativo (Yin 1989) que da contexto a la LTP y del discurso. En cuanto a los discursos, ellos fueron recolectados de fuentes documentales como audiovisuales y su traducción desde el alemán ha sido realizada mediante herramientas en línea y revisada por una nativa. En los documentos se pueden encontrar los argumentos del Ministro Federal de Transporte e Infraestructura Digital, Andreas Scheuer ante el *Bundestag* el 29 de enero de 2021; los esgrimidos por los actores no estatales para el plebiscito público del 21 de febrero del 2021; los esbozados por los actores estatales en el *Bundesrat* el 26 de marzo del 2021 (donde también se aprobó por unanimidad el proyecto final de la LTP, porque los miembros de la coalición (CDU/CSU y SPD) y los Verdes también estuvieron de acuerdo) y, la Ley de Modernización de la Ley de Transporte de Pasajeros publicada en el Boletín Oficial del *Bundestag* el 16 de abril del 2021, período incluido dentro del recorte tempo-espacial.

Adicionalmente, la elección metodológica del análisis del discurso permite al autor moverse con mayor soltura y generar espacios con interpretaciones amplias e integrales al momento investigar. En conjunto a lo dicho en la parte teórica, el análisis de los discursos se hizo de manera cualitativa (Lamont 2022) desde el constructivismo moderado de Wendt (2010), Arriola (2016) y de los aportes teóricos del DIDH (Ruggie 2011, Rajagopal 2003).

Los cuales permitieron observar las posturas discursivas y se analizaron desde la teoría de la preeminencia del poder del mejor argumento que desarrolló Habermas (1984 a), Holzschleiter (2014) donde se esboza que las sociedades modernas son caracterizadas por una estructura institucional dual: por un lado, está el mundo y por el otro el sistema. El mundo es dado en un contexto de acción donde los sujetos coordinan sus acciones mutuas con preferencia a alguna forma de consenso implícito o explícito acerca de las normas, valores y fines, cuyo consenso e interpretación lingüística se denotaron en la LTP. Mientras que el sistema es caracterizado por ser un contexto de acción donde los sujetos coordinan sus acciones mediante la vinculación

funcional de consecuencias no intencionales y que la acción de cada individuo es determinada por cálculos interesados, que maximizan la utilidad lingüística mediante el poder del mejor argumento (Habermas 1984 a).

En suma, todo lo dicho en este apartado se utilizó para analizar las posiciones sustanciales recolectadas, pertenecientes a los distintos actores que tuvieron injerencia en el proceso de construcción de la normativa gubernamental alemana y que han sido plasmadas en la LTP.

III.- La Ley de Modernización de la Ley de Transporte de Pasajeros alemana, un caso con perspectiva global

Este apartado se divide en dos secciones. La primera describe el contexto en el que se promulgó la Ley de Modernización de la Ley de Transporte de Pasajeros. La segunda sección muestra los resultados del análisis de los discursos esgrimidos por los actores en el proceso de construcción normativa alemana.

1.- El contexto del caso alemán

La Ley de Modernización de la Ley de Transporte de Pasajeros fue producto de un procedimiento normativo complejo porque incluye normas internas de la Ley Fundamental alemana (LF) como a las normas de los reglamentos del *Bundestag* (Dieta Federal), del Gobierno Federal, del *Bundesrat* (Consejo Federal) y de la Comisión de Mediación e internos de los Ministerios Federales.

Vale aclarar que la mencionada complejidad está dada por la sujeción del proceso alemán (artículo 59 LF) a lo establecido por la estructura perteneciente al orden jurídico regional del Consejo y de la Comisión de las Comunidades Europeas en virtud del art. 189 del Tratado de la UE. En orden de describir ese proceso, el resto de esta sección muestra los tres momentos fundacionales de la LTP, donde Alemania comprendió la necesidad de regular la problemática generada por la falta de regulación de las PD, decidió comenzar un proceso y construir normas en el marco del DIDH para resolver posibles vulneraciones de derechos humanos.

Durante el proceso de construcción normativa de la LTP, Alemania estaba gobernada por los partidos de la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU) / Unión Social Cristiana de Baviera (CSU) en coalición con el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD)⁸. Lo cual, por un lado, implica considerar como línea de pensamiento a la democracia cristiana, el

⁸ <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/index.php/es/alemania-de-un-vistazo>

conservadurismo y la dominante posición de centroderecha en el espectro político alemán respecto a la acción y rol del estado. Mientras que el por el otro, ideológicamente predomina la concepción socialdemócrata moderada de gran alcance popular donde coexiste el estado de bienestar y una política fiscal equilibrada que no perjudique a generaciones futuras que, a su vez, defiende la intensificación de la integración europea y también la ampliación de la UE⁹.

En ese marco, el primer suceso fue la antesala al proceso de construcción del proyecto de ley, el cual está resumido en el discurso del Ministro Federal de Transporte e Infraestructura Digital, Andreas Scheuer (CSU)¹⁰ (se remarca que el nombre del ministerio está emplazado en la simbiosis entre lo material y lo digital). Ese discurso fue enarbolado ante el *Bundestag* alemán el 29 de enero de 2021 el cual engloba la decisión parlamentaria de fines del 2019 de crear un Comité de Búsqueda del Ministro Federal de Transporte e Infraestructura Digital al que se denominará en adelante como CTID.

La labor del CTID fue crear los consensos necesarios sobre la innovación acercando a los representantes de los estados federales, la coalición en el gobierno y los actores no estatales durante todo el proceso normativo de la LTP. Sin dejar de mencionar que dicha actividad parlamentaria se vio condicionada por la pandemia del Covid-19, la cual generó dentro de Alemania una serie de normativas de emergencia que se mantuvieron durante el año 2020 y parte del 2021. Así, este primer momento abarca las necesidades sociales que se generaron e impulsaron (para evitar decir “obligaron”) a la digitalización y a la regulación de la innovación para el transporte de pasajeros. Este preliminar concluyó en la decisión del gobierno plasmado en el anteproyecto de ley presentado el 19 de junio de 2020 a la Dieta Federal, donde se inició formalmente el proceso normativo.

El segundo momento comienza con el plebiscito público convocado por el CTID para el 21 de febrero de 2021. La característica de esta parte fue que el CTID realizó un llamado a la voz de la sociedad civil alemana, el cual se dio porque dicho anteproyecto había sido trabajado en el *Bundestag* y generaba muchas controversias. En consecuencia, el CITD intentó acercar las consideraciones de los actores no estatales quienes las esgrimieron mediante documentos oficiales. El CTID procuró interpelar y atraer cuantas más voces e intereses sean posibles, motivado por incluir esas posturas en la agenda del debate para que el anteproyecto de la LTP sea integral e inclusivo entre los actores (no estatales y estatales). El resultado fue un documento común del que se desprendió el proyecto final de la LTP, el cual fue presentado y

⁹ <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/index.php/es/alemania-de-un-vistazo>

¹⁰ Discurso del ministro Federal de Transporte e Infraestructura Digital, Andreas Scheuer, sobre la modernización de la ley de transporte de pasajeros ante el Bundestag alemán el 29 de enero de 2021 en Berlín, Boletín 15-4 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-fuer-verkehr-und-digitale-infrastruktur-andreas-scheuer--1849988>

aprobado por el *Bundestag* como Decisión Legislativa de la Dieta del 5 de marzo del 2021 e impresa bajo número 19/26175.

El tercer suceso y último de ésta sección, se dio cuando el Consejo Federal trató la decisión como punto 6 en la sesión n. 999/1000^a fechada el 26 de marzo de 2021¹¹. En el recinto del *Bundesrat* varios de los Ministros remarcaron el trabajo del CTID y su labor constante con los funcionarios de cada partido y otras comisiones del parlamento para incorporar a los argumentos esgrimidos por los actores no estatales. Los actores no estatales notables fueron los movimientos sociales, sindicatos, asociaciones civiles tanto a nivel de La Federación (*Bund*) como a nivel de los 16 Estados federados (*Länder*) en distintas representaciones bilaterales o colectivas. La sesión parlamentaria concluyó con la aprobación por unanimidad de la ley 200/21¹²: “Ley de Modernización de la Ley de Transporte de Pasajeros”.

2.- Los argumentos representados en la Ley de Transporte de Pasajeros

El discurso, en simples palabras, es mucho más que una representación oral de lo esbozado en una hoja de papel. La importancia del discurso varía según el mensaje, el emisor y la intencionalidad que se persigue. El discurso evidencia los intereses y el poder de agenda de los actores que los esgrimen. En este análisis, se engloba la conceptualización teórica que implica e impacta en el devenir de los actores que pujaron por tener el mejor argumento para que el mismo quede plasmado en el texto de la Ley de Modernización de la Ley de Transporte de Pasajeros.

El foco de este análisis está puesto en los discursos y los argumentos esgrimidos por los actores no estatales (más débiles) y estatales (más fuertes) que se esgrimieron en las distintas etapas de la construcción normativa de la LTP. Estos enunciados de los actores, sin dejar de lado a la labor del CTID de aunar posiciones, sirven para observar si los mismos fueron tendientes a construir normas de DDHH y si los mismos quedaron plasmados en la LTP tras haberse analizado según lo anticipado en la sección teórico/metodológica.

Para el desarrollo de ese proceso esta sección toma dos temas bajo debate durante el proceso normativo que fueron seleccionados para la presente investigación: las plataformas digitales y los datos. Además, se esboza un apartado de discusión sobre reflexiones que surgen de la LTP. En los temas debatidos se analizaron los documentos esgrimidos por los siguientes actores no estatales: La Confederación Alemana de Sindicatos (La Confederación) (CAS 2021); La

11 Bundesrat punto 6 de la sesión n. 999/1000^a del 26 de marzo de 2021 https://www.bundesrat.de/SharedDocs/TO/1002/tagesordnung1002.html?sessionid=91C88EAB350DB3049F037FEA5A089DC4.2_cid339?nn=4732016#top-6
12 Ley de Modernización de la Ley de Transporte de Pasajeros N° 200/21 <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2021/0101-0200/0200-21.html>

Federación de Organizaciones de Consumidores E.V. (La Federación) (VZBV 2021) y La Asociación de Personas con Discapacidad: Asociación social VdK Alemania E.V. (La Asociación) (VdK 2021). Del mismo modo, se incluirán como actores estatales a los representantes de los estados federados a través de sus discursos en los recintos parlamentarios: *Bundestag* y *Bundesrat*. La selección de los actores se realizó por la capacidad de sus argumentos de permitir un acabado panorama para el análisis multidisciplinario.

a.- Las disputas por las plataformas digitales

Este tema se basa en los discursos tanto de los actores no estatales tomando los casos de La Federación de Organizaciones de Consumidores E.V. (La Federación) y La Confederación Alemana de Sindicatos (La Confederación); como de actores estatales representados en el recinto del *Bundesrat*. El primer actor no estatal seleccionado: La Federación, emitió enunciados que intentaron proteger a los usuarios de plataformas digitales (PD) en contraposición al deber de las empresas de garantizar el servicio de transporte digitado a través de las PD (VZBV 2020).

La Federación, preponderó la necesidad de garantizar cierta base de derechos para los consumidores como lo es la calidad del servicio de transporte proporcionado por PD sin importar en el estado federado alemán en el que se encuentren. Este enunciado ha encontrado funcionalidad lingüística y prevaleció como mejor argumento dentro del proceso de construcción normativa (Habermas 1984 a) Holzscheiter 2014) y fue considerado por el texto de la LTP. Ello fue posible por la capacidad de este actor no estatal de construcción intersubjetiva para con el CTID que logró posicionar su margen de acción y práctica social (Arriola 2016).

Se evidencia esa garantía moderada como fue teorizada por Wendt (2005, 2010) en la modificación al artículo 17 de la LTP que quedó redactado de la siguiente manera: “Se modifica el apartado 1 como sigue: aa) En el número 7, se insertan las palabras "o, en el caso de servicios regulares, la zona en la que se opera el tráfico" ... bb) En el número 8, se insertan las palabras "y adicionalmente, en el caso de tráfico pedido “a la carta”, la zona en la que se realiza el tráfico" (B.O. Bundestag 2021, 826).

En simples palabras, esta modificación esgrime que el uso de una plataforma digital para el transporte público de pasajeros incluye a los servicios de transporte público, mixto o privado. Los cuales deben ser accesibles para los usuarios en todos los estados federados, se regula así a la geolocalización que, es una de las prácticas sociales más comunes en generar una

problemática respecto a las zonas de tráfico de pasajeros. Por ello, el argumento de La Federación construyó una norma de DDHH desde abajo hacia arriba (Rajagopal 2003) conforme a la Ley de Sistemas Inteligentes de Transporte bajo Directiva 2010/40 de la UE (UE 2010)¹³ y en consonancia puede tener un impacto regional e internacional.

El siguiente actor no estatal seleccionado es La Confederación de Sindicatos (La Confederación) que pretendió garantizar una base mínima de derechos laborales en el plebiscito de febrero de 2021. Ello, en orden de incluir a la seguridad social, plazos de preaviso, vacaciones pagas e instar a la creación de convenios colectivos de trabajo (CAS 2021) a quienes desempeñen labores para las PD. La referencia es para aquellos llamados socio/conductores, no a los que trabajan en el desarrollo y soporte de las PD.

Además, La Confederación propuso que los trabajadores deben tener derecho a sindicalizarse o a federarse como es el caso de las coopcycle en España¹⁴ para acceder a mejores condiciones de trabajo dentro de las empresas tecnológicas (CAS 2021). Estas propuestas esgrimidas durante la construcción de la LTP conforme a los principios de DIDH y la OIT (2019, 2021), no confirieron a La Confederación el poder de agencia necesario para que sus argumentos pueda materializarse en la utilidad lingüística en términos habermasianos (1984 a), Holzscheiter 2014).

La LTP, lejos de lo esgrimido por La Confederación estableció el régimen de relación contractual entre el trabajador y la empresa que gestiona la PD:

*"(3) Las disposiciones de esta Ley también están sujetas al corretaje de transporte de conformidad con el Párrafo 1. El corretaje en el sentido de la Cláusula 1 es la actividad de los operadores de plataformas de movilidad cuyo objetivo comercial principal es celebrar un contrato para un sujeto de transporte a la autorización de conformidad con la Sección 2 está alineado, y que no son ellos mismos transportistas"*¹⁵

Se evidenció la falta de funcionalidad lingüística de La Confederación y sus argumentos sobre derechos laborales básicos para los trabajadores de las PD no fueron plasmados en la LTP. Este artículo de la LTP es una norma de DDHH construida desde arriba hacia abajo (Rajagopal 2003) y queda alejado a lo establecido por las normas de la OIT (2019, 2021) tras

¹³ Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo del 7 de julio de 2010 por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte (Texto pertinente a efectos del EEE) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:207:0001:0013:ES:PDF>

¹⁴ Federación Española para ciclistas de Plataformas Digitales <https://coopcycle.org/es/>

¹⁵ Boletín Oficial Bundestag 2021, 826 – La traducción es propia y revisada por una nativa.

dejar a los trabajadores como contratados por los usuarios dentro de la PD quienes prestan un servicio de transporte.

En ese sentido, y a pesar de las intenciones de La Confederación, no quedó plasmado en el texto legal una base sólida que denoten los Principios de “Proteger, Respetar y Remediar” de Ruggie (ONU 2011) en cuanto a la responsabilidad de las empresas respecto a los trabajadores de las PD de transporte de pasajeros. Por un lado, esto quiere decir que, la LTP al no regular para frenar la vulneración y las posibles violaciones de DDHH pareciera que habilita las irregularidades en la relación contractual entre las empresas y los trabajadores. Ello implica, un retroceso de protección a los principios establecidos de DIDH y de la OIT (2019, 2021) especialmente porque el estado denominó a la a la relación que existe entre trabajadores con las empresas que desarrollan y gestionan PD como un contrato de corretaje. En consecuencia, se quita a las empresas la responsabilidad de ser empleadores y se deja a los trabajadores de las PD de transporte de pasajeros relictos a la discrecionalidad de los órganos de contralor que se creen para resolver futuras controversias que se susciten.

Por otro lado, la base que carece de total solidez, no implica que la LTP incumpla con los principios de Ruggie en su totalidad (ONU 2011) ya que la misma fundó nuevos marcos de significación y de reproducción simbólica. En otras palabras, la falta de rigidez permitirá el reconocimiento de la construcción intersubjetiva donde el mundo social que movió el comportamiento del estado alemán también puede hacerlo con los demás actores internacionales (Arriola 2016). Además, sin ánimo de salvar la posición estatal, se destaca que -en términos jurídicos- el plexo normativo de la LTP establece las primeras líneas de acción como ruta para que serán futuras soluciones ad-hoc. Por lo que han sido construidas de manera moderada y permitirá según lo establecido por la LTP un amplio margen de maniobra a los municipios que serán los órganos a interpretar esos nuevos significados en cada uno de los estados federados (Wendt 2010).

Tras lo analizado, se observaron también los discursos de los actores estatales representados por los ministros de los estados federados alemanes en el *Bundesrat*, los cuales se ubican en el tercer momento del caso estudiado. El ministro Winfried fue el primero en tener la palabra y expresó: "es fundamental tener en cuenta que las plataformas digitales no están suficientemente involucradas en sus responsabilidades"¹⁶.

16 **Ministro Hermann Winfried** en el minuto 06:58 del <https://www.youtube.com/watch?v=4u6u9Q01jYc&list=PLxpMDDSHQRJ79gBk6hziw-ti9DhcZruan&index=51>. La traducción es propia y revisada por una nativa.

Dicho enunciado demostró cómo una disputa de política pública doméstica es capaz de convertirse en un núcleo de pensamiento que puede impactar a la manera en la que se construye a la gobernanza global. Dado que, se puede entender que ese discurso reconoció indirectamente la carencia normativa sobre la regulación de las PD en los distintos niveles estructurales y condicionarlo.

Por ende, el argumento del ministro Winfried fue esgrimido desde una mirada funcionalista desde arriba hacia abajo al constituir derechos subjetivos y normas de DDHH (Rajagopal 2003). Asimismo, se interpreta del argumento del ministro en la postura política del estado alemán tendiente a construir la LTP con esa perspectiva y modificó, mediante el artículo 26, al ex artículo 50 con la incorporación del acápite del “Tráfico bajo demanda empaquetado” que reza:

“La autoridad de aplicación podrá en la medida que así lo exijan los intereses del transporte público, la autoridad de homologación puede regular los detalles de la obligación de devolución y otros requisitos para el transporte combinado a la carta con respecto a la determinación de las cuotas de paquetes, la accesibilidad y las especificaciones de emisión... Se pueden hacer arreglos sobre 1. la obligación de regresar inmediatamente al lugar de negocios o a otro lugar de almacenamiento, 2. los requisitos para el lugar de almacenamiento... 4. Requisitos de accesibilidad y 5. Estándares de emisión de vehículos y el uso de vehículos localmente libres de emisiones... la autoridad de aprobación también puede establecer especificaciones para estándares sociales, tales como regulaciones sobre horas de trabajo, remuneración y descansos, en el transporte combinado bajo demanda...”¹⁷

Mientras que la tarea de reglamentar, ser órgano de contralor y homologación competente les pertenece a los municipios como órgano de aplicación en este artículo se evidenció la manera en que ciertos temas lograron ser consensuados por el CTID. Sin embargo, la norma no cumple completamente con lo normado por el DIDH y por omisión se aleja de los Principios de Ruggie (ONU 2011). A partir de un análisis crítico, el enunciado es una rectificación “silenciosa” del poder de las empresas detrás de la regulación de la Ley de Modernización de la Ley de Transporte de Pasajeros, otorgándole ese significado. El discurso del ministro es ambiguo y, en consecuencia, puede dar lugar a una interpretación inadecuada, donde según lo

¹⁷ Boletín Oficial Bundestag 2021, 827

que quedó establecido en la LTP le daría mayor margen de operación a las empresas desarrolladoras de PD que gestionan el transporte de pasajeros.

La voz de otro actor estatal estuvo representada por el discurso del ministro Scheuer que ante el recinto del *Bundesrat* apuntó, fuertemente a diferencia del ministro Winfried, a la importancia de la regulación de las PD del transporte de pasajeros al decir que "es un gran reto en el cambio estructural y en el cambio en la movilidad para muchos (...) las empresas de taxis tienen que salir a crear plataformas digitales para ingresar en la digitalización y nosotros crear una base en tiempo real de los servicios que estas empresas realizan para el público en general"¹⁸.

En esa línea aseguró que "Las nuevas plataformas digitales han inducido nuevos cambios en el tráfico de transporte público. Situación en la que no se cuenta con un marco legal fijo para regularlo"¹⁹. El discurso del ministro Scheuer es la representación en el mundo de un consenso coordinado entre los actores que interactúan en la actividad digital y la práctica social que genera una problemática que, a su vez, puede tener su contextualizado dentro del sistema internacional (Habermas 1984 a). Además, esboza todos actúan frente a las "oportunidades para el futuro"²⁰ e interpretar el rol preponderante del estado alemán, en la elaboración de esta normativa. La reproducción simbólica de este discurso pareciera atribuirle a la LTP una mirada optimista del uso de las tecnologías.

En ese sentido, el texto incluido por el Boletín Oficial *Bundestag* del 16 de abril de 2021 implicó una adecuación de la norma alemana a la modernización e innovación, a la incorporación de las PD para el transporte de pasajeros, a la adecuación a la sostenibilidad del uso del transporte público de uso regular y bajo demanda. La LTP de manera visionaria, incluye estas regulaciones en miras de ser incluidas en futuras normas de la estructura regional sobre la movilidad que abarque el tratamiento de los datos generados por las PD, las modificaciones a otras leyes y ordenanzas, cuyo análisis excede a esta investigación por lo que quedan afuera.

No obstante, a modo de atisbar cómo la LTP es parte del sistema y también impacta en él (Wendt 2010), se pueden mencionar a algunas de las leyes pertenecientes a la estrategia digital de la UE como las leyes de regionalización del tránsito vial, las ordenanzas sobre los permisos

18 **Ministro Andreas Scheuer** en el minuto 24:36 del <https://www.youtube.com/watch?v=4u6u9Q01jYc&list=PLxpMDDSHQRJ79gBk6hziw-ti9DhcZruan&index=51> La traducción es propia y revisada por una nativa.

19 **Ministro Hermann Winfried** en el minuto 00:50 del <https://www.youtube.com/watch?v=4u6u9Q01jYc&list=PLxpMDDSHQRJ79gBk6hziw-ti9DhcZruan&index=51> La traducción es propia y revisada por una nativa.

20 **Ministro Andreas Scheuer** en el minuto 25:04 del <https://www.youtube.com/watch?v=4u6u9Q01jYc&list=PLxpMDDSHQRJ79gBk6hziw-ti9DhcZruan&index=51> La traducción es propia y revisada por una nativa.

para conducir, el funcionamiento de las empresas de vehículos de motor para el transporte de pasajeros (UE 2021). Este enunciado puede analizarse desde un punto de vista regional, donde el argumento del ministro Scheuer mostró un punto intermedio en el proceso de construcción de normas de DDHH pertenecientes al DIDH y específicamente dentro de la UE (Rajagopal 2003) ya que ajustarían tanto a las empresas de PD alemanas para el transporte de pasajeros como a las multinacionales con asiento en territorio alemán.

b.- Los datos: Las pujas de hoy, la gobernanza del mañana

La segunda disputa está enfocada en el uso, tráfico, protección de los datos que son base de las PD y cómo se dio su debate por los actores en el proceso de construcción e interpretación integral en la LTP respecto a normas del DIDH. Ésta sección retoma el segundo momento del análisis del caso alemán, donde los actores no estatales tuvieron voz y están representados en esta sección por La Federación de Organizaciones de Consumidores E.V. (La Federación) y La Asociación de Personas con Discapacidad: Asociación social VdK Alemania E.V. (La Asociación).

Sobre los datos La Federación propuso la creación de una junta arbitral para el transporte público, donde las autoridades de control de protección de datos insten y den un marco de obligaciones a las empresas como argumento principal. De esta manera, las empresas asumirían a los trabajadores como tales entre las empresas de plataforma digital y los consumidores (VZBV 2020). Este argumento mostró la importancia y el escepticismo que tiene La Federación respecto al labor del estado u el órgano de control que sea creado para garantizar la protección de los datos al responder a las necesidades sociales de los usuarios y de los sujetos del lado “más débil” dentro de las relaciones desbalanceadas de poder.

La Federación concibió como un reclamo social a la idea de construir un marco regulatorio capaz de proteger los DDHH que garanticen a las relaciones comerciales y a los trabajadores dentro de las PD para evitar ser sometidos a lo establecido por los actores “más fuertes”, como lo son las empresas transnacionales.

El reclamo esbozado por La Federación, tras el análisis del poder lingüístico en términos habermasianos (Habermas 1984 a), careció de la protección tanto para los consumidores como de los trabajadores de las PD y fue apartado del texto de la LTP. No obstante, la norma alemana toma algunas de las posturas de La Federación y estableció en la LTP políticas a ejecutarse bajo la esfera de los municipios en cumplimiento a lo reglado por la Ley de Sistemas

Inteligentes de Transporte aplicada bajo Directiva 2010/40/UE (UE 2010)²¹ e implicó la construcción indirecta de la norma desde arriba hacia abajo (Rajagopal 2003) donde el estado alemán también hace eco directamente de los reclamos de La Federación. Ergo, el estado alemán demostró la capacidad de moverse dentro del margen de construcción de normas bajo la dirección regional y en relación directa a la necesidad doméstica.

El tratamiento de los datos quedó plasmado en la Sección 3 de la LTP, que agrega diferentes subsecciones para abordarlos exhaustivamente. Las posturas de La Federación que sí se plasmaron en el texto de la LTP rezan:

*“Suministro de datos de movilidad (1) El empresario y el intermediario están obligados a utilizar los siguientes **datos estáticos y dinámicos**, así como los metadatos correspondientes que se requieren en relación con el transporte de personas en servicios regulares de acuerdo con las Secciones y en servicios discrecionales según las o Serie 147, 49 y 50 surgen de acuerdo con la ordenanza que se emitirá de acuerdo con la Sección 57 Párrafo 1 Número 12 sobre el **punto de acceso nacional** de acuerdo con la Sección 2 Número 11 de la Ley de Sistemas de Transporte Inteligente del 11 de junio de 2013 (Federal Gaceta de la Ley I p. 1553) ... Datos relacionados con el transporte 2. Datos relativos al transporte de personas en servicios discrecionales a) nombre y datos de contacto del proveedor, área de servicio y horarios, ubicaciones y estaciones, incluido su número, precios, opciones de reserva y pago, datos sobre accesibilidad y estándares medioambientales número de vehículos utilizados b) Datos sobre la disponibilidad de vehículos en las estaciones y en el tráfico, incluyendo su utilización en tiempo real, así como datos sobre los costes efectivamente facturados... (2) El suministro de la información a que se refiere el apartado 1 número 1 letras a y c y en el número 2 libro la letra a debe proporcionarse una vez; los datos especificados en el párrafo 1 número 1 letras b y d y número 2 letra b deben proporcionarse continuamente en tiempo real. Los datos deben proporcionarse en un formato legible por máquina. El ordenamiento jurídico que se dictará conforme al artículo 57 inciso 1 número 12 determina los detalles... Los empresarios e intermediarios deberán actualizar los datos señalados en el numeral 1 numeral 1 letras²². (El resaltado es propio).*

21 Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo del 7 de julio de 2010 por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte (Texto pertinente a efectos del EEE) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:207:0001:0013:ES:PDF>

22 Boletín Oficial Bundestag 2021, 822-823. La traducción es propia y revisada por una nativa. El resaltado es propio.

Los enunciados son funcionales a la junta arbitral que dicta la LTP conforme a la Ley Fundamental alemana. Por ende, tras establecer la responsabilidad como parámetros guía para las empresas, se puede determinar que la selección cumple con los requerimientos prescriptos por el DIDH según Ruggie (1975, 1998, 2011).

Por otro lado, La Asociación de Personas con Discapacidad: Asociación social VdK Alemania E.V., (La Asociación) esbozó como argumento principal la preponderancia de proteger doblemente toda la información del pasajero, así como la oferta de opciones de pago y reserva para evitar que los datos generados por las personas con discapacidad circulen sin su expreso consentimiento. Así, tras el análisis de lo esgrimido por La Asociación y lo que efectivamente obra en la LTP se puede determinar con toda claridad que los argumentos de este actor no estatal han sido delineados en la Sección 3 en la subsección 3b punto 3 de la LTP que reza:

“3. Datos en el sentido de la Sección 3a Párrafo 1 Números 1 y 2 a terceros para la prestación de servicios de movilidad basados en la demanda o servicios de información de viajes multimodales para usuarios finales de conformidad con el Artículo 2 Número 12 del Reglamento Delegado (UE) de la Comisión de 2017 / 1926, de 31 de mayo de 2017, por la que se complementa la Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la prestación de servicios de información sobre viajes multimodales en toda la UE (DO L272 de 21.10.2017, p. 1; L 125 de 14.5.2019, página 24); Los datos de acuerdo con el 3a párrafo 1 número 2 letra b pueden ser utilizados por el Nacional. El punto de acceso no se transmitirá si tiene conocimiento de que debido a las circunstancias especiales del caso individual es posible que estos datos se puedan utilizar para rastrear los movimientos o las ubicaciones de las personas que se pueden personalizar y que estos las personas no han dado su consentimiento para la transmisión de esos datos”²³

Además, la LTP establece respecto a la accesibilidad que,

“. 64c...(1) Al utilizar taxis y paquetes de transporte a la carta, las autoridades deben tener en cuenta los intereses de las personas con movilidad restringida o deficiencias sensoriales con el objetivo de lograr el mayor nivel posible de acceso sin barreras. Para ello a partir de un número de 20 vehículos, se debe prever una disponibilidad mínima de vehículos sin barreras por empresa, para lo cual se aplica un valor

²³ Boletín Oficial Bundestag 2021, 823. La traducción es propia y revisada por una nativa.

orientativo a nivel nacional del 5 por ciento en función del número de vehículos operados por las empresas”²⁴.

El argumento esgrimido por La Asociación, originándose para personas con discapacidad, se impuso como piso mínimo de derechos para todos los usuarios de las PD de transporte de pasajeros dentro de la LTP. De esta manera se maximizó la utilidad lingüística (Habermas 1984 a), Holzscheiter 2014) de protección estatal de los datos de los usuarios como un todo y particularmente basado en el consentimiento explícito.

Es notorio tras este análisis que, La Asociación, un actor no estatal, adquirió el suficiente poder de agencia para que su postura construyera normas de DDHH, desde abajo hacia arriba (Rajagopal 2003). Ello se sustenta en que La Asociación tuvo apoyo de instituciones externas e impulsó domésticamente posturas que son esgrimidas por un movimiento regional e internacional para la prestación de servicios de transporte que beneficia todos los pasajeros, no solo a las personas con discapacidad (ASVdK 2021).

Ergo, el estado alemán responde a que se considera a las instituciones regionales e influyen al proceso normativo. Además, la norma reguló el tráfico de información que dañaría a los Principios Rectores de Ruggie (ONU 2011), responsabiliza tanto a las empresas como a los estados ante la falta de preservación de información y la prestación de servicios ya sean a nivel local, regional e internacional (ASVdK 2021).

Se retrocede nuevamente hasta el segundo momento del análisis del caso alemán hasta el discurso esgrimido en el recinto parlamentario del *Bundestag* el 29 de enero para retomar lo dicho por el ministro Scheuer. Este representante de los actores estatales, había remarcado la importancia de la creación de un marco legal en orden de recopilar datos y aprovecharlos para desarrollar nuevos servicios de información y movilidad.

Este enunciado implica que tanto agente como estructura estarían en la misma línea de crear y proteger normas de DDHH en consonancia al DIDH. En ese sentido, el ministro Scheuer en dicha sesión adjuntó el proyecto de regulación de la tecnología 5G para que los usuarios y los proveedores puedan acceder a las aplicaciones sin demora, lo cual también evitaría la congestión vehicular e iniciaría el camino a mejorar el clima al establecer medidas efectivas de protección al ambiente (B.O. Bundestag 2021).

Menester era recuperar ese contexto en el análisis del caso alemán, para luego retornar a la sesión parlamentaria del 26 de marzo en el *Bundesrat* donde la CTID tras haber logrado la convergencia de posturas entre actores no estatales y estatales visibilizó cómo se plasmó en la

²⁴ Boletín Oficial Bundestag 2021, 829 La traducción es propia y revisada por una nativa.

LTP las posturas respecto a los datos que regulan su protección dentro del contexto de normas establecidas por el DIDH y en consecuencia rezan:

... (4) Los empresarios e intermediarios pueden utilizar un agente indirecto para cumplir con su obligación de proporcionar información, accesibilidad y estándar medioambiental de los vehículos utilizados... los datos relativos al transporte de personas en estructura de tarifas, opciones de reserva y pago, así como datos sobre Personas físicas o jurídicas que operan como comerciantes individuales, a través del punto de acceso nacional de acuerdo con el artículo 2 número 11 de la Ley de Sistemas Inteligentes de Transporte del 11 de junio de 2013 (Gaceta de la Ley Federal I p. 1553), la cual fue modificada por última vez por el artículo 1 de la Ley del 17 de junio de 2017 (Ley Federal Gaceta I página 2690)...”²⁵

También enuncia que “los datos dinámicos se enviarán en tiempo real...que se garantizan que tanto los datos como los metadatos proporcionados serán enviados inmediatamente al punto de acceso nacional a través de una interfaz en funcionamiento. Se deben observar las especificaciones técnicas del punto de acceso nacional...”²⁶

A modo de cierre éstas secciones demostraron que, tanto el análisis integral esbozado y las últimas menciones sirven para visibilizar las disparidades de poder entre los actores al momento de interpretar el proceso de construcción normativo alemán. Que la discusión sobre los datos obtuvo mayor consenso entre los actores intervinientes respecto a lo analizado en el apartado plataformas digitales. Así, los actores no estatales adquirieron en mayor o menor medida poder de agencia y por ello sus argumentos fueron plasmados dentro del plexo legal de la LTP.

Por último, las regulaciones regionales e internacionales que establecen normas de derechos humanos tienen sus repercusiones a nivel doméstico en sujeción a lo que insta la Ley Fundamental. Lo cual también implicaría la aplicación de soft power por parte del estado alemán de esgrimir un modelo regulatorio que, incluye a los actores no estatales e incluye valores políticos, tiene la capacidad de posicionarse y persuadir a otros países miembro de la UE de utilizarlo sin la utilización de la fuerza (Nye 1991).

25 Parlamento alemán. Bundestag. 200/21 Ley de Modernización de la Ley de Transporte de Pasajeros en la sesión n. 999/1000ª - 1002 del 26 de marzo de 2021 [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0101-0200/200-21\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0101-0200/200-21(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1) La traducción es propia y revisada por una nativa.

26 Parlamento alemán. Bundestag. 200/21 Ley de Modernización de la Ley de Transporte de Pasajeros en la sesión n. 999/1000ª - 1002 del 26 de marzo de 2021 [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0101-0200/200-21\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0101-0200/200-21(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1) La traducción es propia y revisada por una nativa.

c.- Discusión

En ésta sección en licencia de la autora, es una reflexión sobre la LTP para dar un acabado análisis al apartado. Primeramente, se critica la falta de definición a los trabajadores de las PD como sujetos en relación laboral con las mismas. Ergo, ellos quedan relictos a lo que dispongan las empresas que desarrollan PD de transporte de pasajeros bajo demanda y los datos que alimentan a sus algoritmos subyacentes²⁷. La crítica reside en que, si el trabajador carece de funcionalidad a las PD en cuanto al rendimiento/calidad de su trabajo respecto a los estándares establecidos por el algoritmo, los trabajadores son desplazados de sus trabajos. Esta falencia dentro de la LTP impediría al trabajador realizar viajes y, en consecuencia, está indirectamente generando una causal válida de despido por abandono de labores (OIT 2021).

Esta laguna legal²⁸ en el texto de la LTP permite la apertura de un abanico de posibles violaciones a normas de DDHH que impactan negativamente sobre las relaciones laborales generadas por PD que gestionan el transporte de pasajeros de uso regular o bajo demanda. De esta manera indirecta, el poder de agencia de las empresas seguiría manteniéndose, por ser quienes tienen el desarrollo tecnológico y el soporte necesario para generar, utilizar y traficar la inmensa cantidad de datos.

Sin embargo, evitar definir en una ley es para que la misma amplíe la interpretación de lo normado como nuevo marco de reproducción simbólica y no sea taxativa. En ese sentido, desde la teoría discursiva la LTP se constituyó como un modelo ideal de legislación que permite salvar la brecha entre factibilidad y la validez (Habermas 1984 a). Sobre la proximidad entre lo ideal y la realidad es otro cantar. El quid depende del consenso, donde la validación de las ideas de los distintos actores, quienes expresaron sus argumentos durante el proceso de construcción normativa, permitieron o no, plasmarse en el texto de la norma. Tras lo analizado anteriormente en los dos grandes debates sobre la gobernanza y los datos se pudo observar que, si bien el estado alemán tuvo la apertura a perspectivas desconocidas y divergentes, muchos argumentos carecieron de la capacidad de permanecer en la LTP.

Asimismo, se considera la posibilidad que tuvieron todos los actores de participar en una argumentación racional y críticamente reflexiva, agrupados por el CTID aunque el proceso de

27 Es decir, que la gestión algorítmica es la que asigna a los trabajadores las tareas (viajes), así como para gestionar, supervisar y retribuir su trabajo, lo cual refiere al constante cambio y evaluación al que están sometidos los trabajadores dentro de las plataformas digitales. Por ejemplo, se desactiva la cuenta del conductor/trabajador por bajo rendimiento o calificación de los usuarios (OIT 2011).

28 No siempre la ley contiene normas que puedan ser aplicables a determinados casos o problemas de hecho; en otros términos, existen problemas que no pueden ser subsumidos en una norma legal. A esa imprevisión, o a ese silencio de las leyes, es a lo que se llama lagunas legales. Si la función específica de los jueces consiste en la aplicación de la ley a los casos concretos sometidos a su jurisdicción, se les plantearía el problema de la imposibilidad de sentenciar, por carecer de norma aplicable. Ante tan difícil situación, se ha tenido que buscar una solución que es dispar según el fuero de que se trate. Así, en materia civil, y por extensión en materia laboral o contencioso-administrativa, está prohibido a los jueces, so pena de incurrir en responsabilidad, dejar de resolver alegando el silencio o la omisión legislativa, dificultad que han de salvar mediante la aplicación analógica de otras leyes, de los principios generales del Derecho o de la simple equidad. <http://vocalarios.saij.gov.ar/portalthes/?task=fetchTerm&arg=199&v=37>

construcción de normas de acción legítima nunca termina. En las prácticas cotidianas, el estado alemán al incorporar las voces de actores no estatales sin alejarse de las negociaciones avanza hacia otros objetivos estratégicos dictados por la UE (Huttunen y Heikkinen 1998).

La siguiente reflexión es sobre la generación de un modelo emergente donde aparecen vacíos como figuras intermedias, ello quiere decir que la LTP permite liberalidades en la interpretación de la misma. Estas figuras intermedias carecen de apoyo de los distintos organismos internacionales y en ese sentido existe un informe dedicado al empleo atípico de la Organización Internacional del Trabajo que identifica aquellas figuras intermedias y las equipara conceptualmente a la llamada falsa autonomía/empleo disfrazado/autoempleo dependiente (OIT 2019). Por consiguiente, éstas figuras tienden a ser motivo de disputa judicial o administrativa.

Sin embargo, el modelo de figuras intermedias es presentado como una vía que amplía derechos del trabajo asalariado estructurado hacia formas colaborativas, que son recomendadas por organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Tal ampliación tiende a incluir preceptos de protección laboral y garantías de la seguridad social o colectiva y ello, en ocasiones, colisiona con las normativas de la competencia, que restringen el poder de asociación de personas cuentapropistas, microempresarios o autónomos y por lo tanto suelen derivar en modelos binarios modificados (OIT, 2021). En Alemania, la jurisprudencia estableció que un trabajador subordinado es quien está integrado a una organización empresarial. Aunque, por ejemplo, el sindicato IG Metall alcanzó acuerdos con las cámaras representantes de las empresas que gestionan trabajo en plataformas de tipo crowdwork (trabajo colaborativo en línea), promoviendo códigos de ética y de buenas prácticas y comités de empresa (OIT 2019, 2021).

No obstante, la realidad es muy distinta en el sector de las plataformas de desenvolvimiento localizado, donde no hay experiencias de negociación colectiva sobre condiciones de trabajo (OIT 2021). Otro ejemplo está dado por el de comercio electrónico y el delivery, ya que Delivery Hero, de capitales alemanes, es un jugador central en el mercado global de plataformas que hegemoniza el mercado local. Sin experiencias de negociación colectiva ni sentencias judiciales que desafíen el modelo regulatorio local, Alemania establece la clasificación de trabajadores autónomos o cuasiempleados regulado en la norma positiva únicamente en la Tarifvertragsgesetz (Ley de Convenciones Colectivas) retomada por la OIT

(2019), las plataformas de desenvolvimiento localizado son aquellas en las cuales el trabajo debe darse en un territorio determinado, sean o no en línea.

En ese sentido hay que remarcar que, durante este proceso de construcción normativa, se puede traslucir el poder indirecto de las empresas y su lobby en el desarrollo de las tecnologías, emplazada esta postura por el Ministro Federal de Transporte e Infraestructura Digital, Andreas Scheuer (CSU)²⁹ quién performó su discurso sobre la simbiosis entre lo material y lo digital por ello fue elemental la tarea del CTID en busca de los consensos necesarios sobre la innovación entre los distintos actores de los estados federales, la coalición en el gobierno, y los actores no estatales donde las figuras intermedias se performan.

En tercer lugar, cabe mencionar en esta reflexión que mientras se desarrolló el proceso de la construcción y sanción de la LTP lo hizo al unísono con otras normativas en Alemania, las cuales están fuertemente relacionadas a las PD y sus impactos en la sociedad. Sin embargo, y aunque el gobierno alemán de ese momento era CDU/CSU, no se encontró un paquete de declaraciones de CEOs o de algún representante de las empresas a lo largo de la discusión de la normativa que hayan ameritado ser sumados a este apartado.

Ese conjunto de normas que se gestaron con la LTP, a modo de contextualizarlas en el mundo, ilustran cómo el estado alemán limitó el poder de agencia de las empresas y las instó a regularizar sus procesos siguiendo normas del DIDH de Ruggie (1975, 1998, 2011) en protección de los actores no estatales, especialmente a los actores más débiles sin dejar de mencionar que las mismas se construyeron conforme a las normas regionales de la UE.

Por un lado, en enero del 2021 Alemania actualizó su Ley de Competencia (2021) a través de la 10ª enmienda de la ley alemana contra las restricciones de la competencia. La innovación de esa norma radica en la garantía de intervención del estado en los casos en que la competencia se vea amenazada por grandes empresas digitales con una posición dominante en el mercado y reguló el antimonopolio al prohibir ciertos tipos de empresas (Digital Freedom Fund, s.f. en Etchemendy, Ottaviano y Scasserra 2022); la obstrucción en mercados de compra y venta; la obstaculización de la interoperabilidad de los productos y la portabilidad de los datos (CMS law, tax, future, 2021 en Etchemendy, Ottaviano y Scasserra 2022). El resultado, una nueva normativa que incluye a los códigos de ética, la auditoría algorítmica, el manejo de datos y la prohibición de la auto-preferencia la cual pareciera inclinar la balanza a favor del poder de los

²⁹ Discurso del ministro Federal de Transporte e Infraestructura Digital, Andreas Scheuer, sobre la modernización de la ley de transporte de pasajeros ante el Bundestag alemán el 29 de enero de 2021 en Berlín, Boletín 15-4 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-fuer-verkehr-und-digitale-infrastruktur-andreas-scheuer--1849988>

actores no estatales cuyos derechos humanos son protegidos por el estado ante la negociación con las empresas (Etchemendy, Ottaviano y Scasserra 2022).

Por otro lado, la Ley de la Debida Diligencia de la Cadena de Suministro³⁰ (LkSG) que fue aprobada en junio de 2021 por el Gabinete Federal de Alemania. Esta norma tuvo por objeto centrar la responsabilidad en las empresas al mejorar la situación del DIDH y del ambiente en cada una de las etapas de las cadenas de suministro. Asimismo, dicha norma entrara en vigor durante el 2023 lo que dio un considerable plazo a las empresas para que gestionen adecuadamente las relaciones comerciales con sus proveedores directos o indirectos, asegurar las buenas prácticas en materia de los principios de Ruggie (2011) y las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales (Comunicarse 2021).

Es coherente establecer tras estas reflexiones que, en el proceso de construcción de normas, y de la LTP, se han protegido normas del DIDH ya que la postura alemana incluyó a los actores no estatales y les otorgó un rol preponderante. En ese contexto se crítica la falta de conceptualización de los trabajadores, se establece una mirada analítica sobre las figuras intermedias mediante su aplicabilidad y, se converge a la LTP con otras normativas que se constituyeron en igual sentido en Alemania durante el periodo analizado.

Asimismo, el desarrollo de este apartado visibilizó el creciente e indiscutible poder de agencia de los actores no estatales dentro del proceso de construcción normativa al moldear la decisión política gubernamental que dio origen a la LTP. La cual ha sido analizada dentro de este apartado con la mentalidad y un lenguaje estratégico (Holzscheiter 2014) y del análisis crítico desde el constructivismo del DIDH y de las RI. Dichas disciplinas en conjunto abren paso a permitir un análisis interpretativo e integral de futuros casos y disputas sobre la gobernanza global donde los académicos tendrán la tarea de dimensionar a las innovaciones y la evolución de lo digital que, amerita un estudio multidisciplinario.

Conclusiones

El desarrollo de la presente tesina fue motivado por la pregunta sobre cómo es el proceso de construcción de normativas que regulan a las plataformas digitales para proteger normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Para darle respuesta, la investigación utilizó el caso del estado alemán que reguló a las plataformas digitales para el transporte de pasajeros.

³⁰ Boletín Oficial Bundestag, 2021 Impreso del Bundestag Alemán Nro. 19/30505 a) sobre el proyecto de ley del gobierno federal – Impreso 19/28649, 19/29592 – Proyecto de ley de emprendimiento Debida diligencia en las cadenas de suministro. 09.06.2021

El argumento esgrimido sostuvo que el análisis de dicho proceso podía visibilizar a las disputas y asimetrías existentes entre los distintos actores (no estatales y estatales) por el poder político durante el proceso de construcción normativa. Consecuentemente, dichos actores abogaron por modelos diferentes de gobernanza de las PD y sus discursos impactaron directamente en la construcción normativa sobre derechos de los actores más débiles.

Así los argumentos de los actores no estatales como La Federación de Organizaciones de Consumidores E.V. (La Federación) (VZBV 2021) respecto a las plataformas digitales como el uso de los datos y La Asociación de Personas con Discapacidad: Asociación social VdK Alemania E.V. (La Asociación) (VdK 2021) respecto a la protección y destino de los datos fueron tomados en cuenta en el texto de la LTP. Mientras que los esgrimidos por La Confederación Alemana de Sindicatos (La Confederación) (CAS 2021) que pretendió proteger los derechos de los trabajadores, no fueron tomados en cuenta.

Allí, el estado alemán reconoció el poder de agencia de la mayoría de sus discursos, los cuales fueron construidos desde abajo hacia arriba (Rajagopal 2003) en protección de normas DDHH y de los principios establecidos dentro del régimen internacional del DIDH (Ruggie 1975, 1998, 2011). Ergo, esta tesina confirma el argumento ya que la LTP impulsó medidas estructurales a favor de proteger a aquellos actores no estatales que fueron incluidos dentro de la decisión política gubernamental.

En el desarrollo estructural de la investigación se observó primeramente que, el procedimiento de construcción normativa fue establecido según la Ley Fundamental alemana y en concordancia reguló a las PD como una práctica social. El procedimiento decisional de construcción gubernamental se realizó mediante la interacción de actores no estatales y estatales, donde se visibilizó que el poder de agencia asimétrico entre ellos y se observó cómo el estado alemán pudo reducir tal asimetría a través de la labor del CTID, que aunó a las distintas posturas. Seguidamente, se identificaron dos temas debatidos (plataformas digitales y datos) y una discusión que a liberalidad de esta autora sirve de reflexión e interpretación multidisciplinaria de la LTP.

Respecto al análisis, de documentos que fueron traducidos de fuentes primarias (escritas y audiovisuales), convergieron teóricamente el enfoque constructivista tanto de las RI (Wendt 2010, Arriola 2016) como del DIDH (Rajagopal 2003, Ruggie 2011). Desde las RI se utilizó a la teoría del discurso, que es casi por definición una teoría sobre el poder (Holzscheiter 2005, 2014) mediante la selección del mejor argumento de los distintos actores (Habermas 1996 en Holzscheiter 2014). Además, se logró enmarcar las pujas por la gobernanza global según lo

establecido por la UE, donde la relación estructura-agente permitió la explicación de sucesos, procesos y aclaró debates normativos dentro del caso de la LTP (Halliday 2006). Mientras que desde el DIDH se demostró que el estado alemán logró balancear a las relaciones de poder dispares entre los actores con los consensos logrados por la actuación del CTID, actor gubernamental que aunó argumentos en protección de los más débiles conforme a los principios de Ruggie DIDH (ONU 2011). De esta manera, en la LTP se refleja el reconocimiento y el poder de agencia de los actores no estatales como parte e influencia en la construcción de normas de DDHH desde abajo hacia arriba (Rajagopal 2003). Cabe destacar que, aunque muchos argumentos fueron apartados de la LTP, el estado alemán limitó el poder de agencia de las empresas reflejado en esta norma como en otras que se gestaron en el mismo periodo.

En suma, el aporte de esta tesina a la disciplina de las RI, está dado por la exteriorización de las prácticas ejercidas por los distintos actores que pujaron dentro del proceso de construcción normativa alemana, en búsqueda de reducir los impactos negativos producidos por la brecha entre una problemática social (PD) que tiene impacto en la agenda internacional y las normas que las regulan de manera colectiva dentro de la LTP. Norma que puede replicarse, por el ya mencionado soft power alemán, como modelo para otros países miembro de la UE y del sistema internacional.

Finalmente, el estudio realizado puede ser útil para futuros investigadores, ya que el análisis permitió observar cómo se dio el acercamiento entre la problemática y el proceso de construcción de las normas que protejan a los derechos humanos e interpretarlos de manera integral y multidisciplinaria. Para llevarlo a cabo es menester que cada investigación de cómo las tecnologías impactan a la sociedad sea realizada desde el lente del constructivismo de ambas disciplinas (RI y DIDH) para que el resultado sea acabado. En ese sentido, los pasos deben contener un análisis crítico, interpretativo e integral de la práctica social y observar si el estado analizado permite procedimientos decisionales que incluyan a actores no estatales. Todo ello, en torno al incluir e implementar argumentos colectivos sobre el fenómeno que se pretende reglar domésticamente, mediante la construcción de marcos regulatorios amplios y no taxativos capaces de servir como modelos a replicar de manera regional e internacional.

Referencias

- Aguiar, Henoch. 2007. *El futuro no espera: Políticas para desarrollar la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires. La Crujía. 1ª ed, 320 (Inclusiones. Categorías dirigidas por Damián Fernández Pedemonte) ISBN 978-987-601-041-2.
- Arriola, Jonathan. 2013. “El constructivismo: su revolución ‘onto-epistemológica’ en RI”. *Revista Opinão Filosófica*, vol 4 no. 1: 377-396.
- Bowser, Anne, Michael Sloan, Pietro Michelucci, y Eleonore Pauwels. 2017. *Artificial intelligence: a policy – oriented introduction*. Wilson Center Briefs. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/wilson_center_policy_brief_artificial_intelligence.pdf
- CE (European Commission). 2019. “How Do Online Platforms Shape Our Lives and Businesses?”. European Commission. Shaping Europe’s digital future. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/how-do-online-platforms-shape-our-lives-and-businesses-brochure>.
- CE. 2020. “Competition: The European Commission Launches a Process to Address the Issue of Collective Bargaining for the Self-employed”. European Commission Press Release, 30 June 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1237.
- Di Porto, Fabiana y Zupetta Maria luisa. 2021. “Co-regulating algorithmic disclosure for digital platforms”. *Policy and Society* no. 40:2, 272-293.
- Etchemendy, Sebastián, Ottaviano, Juan Manuel y Scasserra, Sofía. 2022. “Las regulaciones en la economía de plataformas - Hacia un modelo de derechos para el trabajo en plataformas digitales”. Fundar. https://fund.ar/wp-content/uploads/2022/11/Regulaciones_Plataformas_Doc1.pdf
- Halliday, Fred. 2006. “Las Relaciones Internacionales y sus debates”. *Madrid: Centro de Investigación para la Paz*. (CIP-FUHEM):1-28.
- Habermas, Jurgen. 1984 a). “The Theory of Communicative Action”. In *Reason and the Rationalization of Society*, Volume 1. London: Heinemann - McCarthy T.

- Helberger, Natali, Jo Pierson y Thomas Poell. 2017. “Governing online platforms: From contested to cooperative responsibility”. *The Information Society*, vol. 34 no.1: 1-14. DOI: 10.1080/01972243.2017.1391913.
- Holzscheiter, Anna. 2005. “Discourse as Capability: Non-State Actors Capital in Global Governance”. *Millennium Journal of International Studies*, no. 33: 723 - 746. DOI: 10.1177/03058298050330030301.
- Holzscheiter, Anna. 2014. “Between Communicative Interaction and Structures of Signification: Discourse Theory and Analysis in International Relations”. *International Studies Perspectives*, vol. 15 no.2: 142-162.
- Huttunen, Rauno y Hannu L.T. Heikkinen. 1998. “Between facts and norms: action research in the light of Jürgen Habermas's theory of communicative action and discourse theory of justice1”. *Curriculum Studies* vol. 6 no. 3: 307-322. DOI:10.1080/14681369800200041.
- James, Debora. 2019. *Big tech' en la OMC*. Justicia social en un mundo digitalizado. América Latina en Movimiento. Editado por ALAI. no. 542: 8-12. <https://www.alainet.org/sites/default/files/alem-542.pdf>.
- Karppinen, Kari y Outi Puukko. 2020. “Four Discourses of Digital Rights: Promises and Problems of Rights – Based Politics”. *Journal of Information Policy* no. 10: 304–328. Penn State University Press. <https://doi.org/10.5325/jinfopoli.10.2020.0304>.
- Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Langley, Paul y Andrew Leyshon. 2020. “The Platform Political Economy of FinTech: Reintermediation, Consolidation and Capitalisation”. *New Political Economy*. DOI: 10.1080/13563467.2020.1766432.
- Mansell, Robin y W. Edward Steinmueller. 2020. “Advanced Introduction to Platform Economics”. *Edward Elgar Publishing*.
- Nevejans, Nathalie. 2016. “European Civil Law Rules on Robotics”. Última modificación Octubre 12, 2016. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2016\)571379](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2016)571379)

Nye, Joseph. 1991. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2014. “Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy” Policy Brief. <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-and-digitalisation-policy-note.pdf>

OCDE. 2018. “The Future of Social Protection: What Works for Non-Standard Workers?” Policy Brief. <https://www.oecd.org/els/the-future-of-social-protection-9789264306943-en.htm>

OCDE. 2019. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2019-issue-1_b2e897b0-en

OCDE. 2019a. “An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation” Policy Brief. Publicado Mayo 13, 2019. <https://www.oecd.org/innovation/an-introduction-to-online-platforms-and-their-role-in-the-digital-transformation-53e5f593-en.htm>

ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2011. “Guiding Principles on Business and Human Rights. New York and Ginebra”. https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_sp.pdf.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2019. “Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital Oficina Internacional del Trabajo”. Ginebra OIT https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_684183.pdf

OIT. 2021. “Análisis de tendencias mundiales sobre el papel de los sindicatos en tiempos de COVID-19” https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_767977.pdf

OIT. 2021. “World Employment and Social Outlook The role of digital labour platforms in transforming the world of work”. Ginebra. Publicado Febrero 21, 2021. https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2021/WCMS_771749/lang--en/index.htm

Parlamento Europeo textos aprobados. 2021.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0081_ES.html

Patterson, Dan. 1990. "Introduction to artificial intelligence and expert systems". Consultado mayo 25, 2020. <http://182.160.97.198:8080/xmlui/handle/123456789/914>

Rajagopal, Balakrishnan. 2003. "Internacional law from below Development, Social Movements, and Third World Resistance" *Cambridge University Press* no. 13. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511494079>

Ramírez-Alujas, Álvaro, Jolías Lucas y Cepeda Jesús. 2021. "GovTech en Iberoamérica : ecosistema, actores y tecnologías para reinventar el Libro digital". <https://www.trustfortheamericas.org/media/projects/attachments/en/Libro-Govtech-Iberoamerica-2021.pdf>

Rifkin, Jeremy. 1995. "El fin del trabajo Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era". *Editorial Paidós*.

Rifkin, Jeremy. 2011. The "Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World". Nueva York: Palgrave Macmillan. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5086400/mod_label/intro/epdf.pub_the-third-industrial-revolution.pdf

Risse, Thomas. 2019. "Human Rights and Artificial Intelligence: An Urgently Needed Agenda". *Human Rights Quarterly* (41) no. 1, Febrero 2019: 1-16. Publicado por Johns Hopkins University Press. <https://doi.org/10.1353/hrq.2019.0000>

Ruggie, John. 1975. "International Responses to Technology: Concepts and Trends", *International Organization*. *International Organization* vol.29 no. 3: 557-583. https://scholar.harvard.edu/files/john-ruggie/files/international_responses_to_technology.pdf

Ruggie, John. 1998. "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", *International Organization* vol. 52 no. 4: 855-885. <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/what-makes-the-world-hang-together-neoutilitarianism-and-the-social-constructivist-challenge/0160858E3E6D4D6468C926BCD6654FE9>

- Santa Cruz, Arturo. 2013. “Constructivismo” en *Introducción a las RI: América Latina y la política global*, editado por Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio González, 36-50. México: Oxford University Press.
- Salomón, Mónica. 2002. “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 56: 7-52.
- Souto Zabaleta, Mariana. 2013. “Regímenes internacionales y gobernanza global: una mirada desde los aportes de la aproximación constructivista”. *Relaciones Internacionales: teorías y debates*. Editado por Elsa Llenderozas, 255. Buenos Aires: Eudeba.
- Soh, Changrok y Daniel Connolly. 2020. “New Frontiers of Profit and Risk: The Fourth Industrial Revolution’s Impact on Business and Human Rights”. *New Political Economy* vol. 26 no.1: 168-185. <https://doi:10.1080/13563467.2020.1723514>.
- Srnicek, Nick. 2016. *Platform capitalism*. Cambridge, UK, Malden, MA: Polity Press. LCC HC79.I55 (ebook) <https://lccn.loc.gov/2016023187>
- Schwab, Klaus. 2020. "Cuarta Revolución Industrial". Lima Perú: Futuro hoy vol.1 no.1.
- Vallas, Steven P. 2018. “Platform Capitalism: What’s at Stake for Workers?”. *New Labor Forum* 28 (1): 48–59.
- Wæver, Ole. 1996. “The rise and fall of the inter-paradigm debate”. *International Theory: Positivism and Beyond*. Editado por Booth, K., Smith, S. y Zalewski, M., 149-185. Cambridge: Cambridge University Press.
- Welnberger, Nora, Michael Decker, Torsten Fleischer y Jens Schippl. 2013. “A new monitoring process of future topics for innovation and technological analysis:informing Germany’s innovation policy”. *Eur J Futures Res* no. 1, 23. <https://doi.org/10.1007/s40309-013-0023-4>
- Wendt, Alexander. 2005. *La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder*. En *Revista Académica de Relaciones Internacionales* no. 1: 1-47.

Wendt, Alexander. 2010. *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press: Cambridge studies in international relations no. 67: 246-312.
<https://www.cambridge.org/core>

Yin, Robert. 1989. *Case Study Research: Design and Methods*, Applied Social Research Methods Series. Newbury Park Ca: Sage.

Fuentes consultadas con páginas Web:

Boletín Oficial Alemán. 2021. N. 15-4 Vol. 29.01.2021. Discurso del Ministro Federal de Transporte e Infraestructura Digital, Andreas Scheuer sobre el proyecto para modernizar la ley de transporte de pasajeros ante el Bundestag el 29 de enero de 2021.
[https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0101-0200/200-21\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0101-0200/200-21(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1)

Boletín Oficial Alemán, 2021. Nro. 19/30505 Vol. 09.06.2021. a) sobre el proyecto de ley del gobierno federal. Impreso 19/28649, 19/29592. Proyecto de ley de emprendimiento Debida diligencia en las cadenas de suministro.
<https://dserver.bundestag.de/btd/19/305/1930505.pdf>

Bundesrat. 2021. Votación de la Ley de Modernización de la Ley de Transporte de pasajeros. Marzo 26, 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=4u6u9Q01jYc>

Comisión Europea. 2021. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201016IPR89543/digital-eu-must-set-the-standards-for-regulating-online-platforms-say-meps>. Documentos aprobados https://ec.europa.eu/search/?queryText=documentos+aprobados&query_source=europa_default&filterSource=europa_default&swlang=es&more_options_language=es&more_options_formats=&more_options_date=

Comunicarse. 2021. <https://www.comunicarseweb.com/noticia/alemania-se-encamina-hacia-la-debida-diligencia-obligatoria-en-ddhh>

Deutsche Welle (multimedia público) y de la revista Der Spiegel <https://www.spiegel.de/thema/bundestag/p36/>

- Educalindo, website. 2022. <https://educalingo.com/es/dic-de/vdk> Consultado 24 de enero 2022.
- UE. 2010. Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo del 7 de julio de 2010 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:207:0001:0013:ES:PDF>
- UE. 2021. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment/europe-fit-digital-age-new-online-rules-platforms_es
- UE. 2021. Biblioteca de la Estrategia digital de la Unión Europea. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/how-do-online-platforms-shape-our-lives-and-businesses-brochure>
- Gesetze-im. 2021. <https://www.gesetze-im-internet.de/> - <https://www.gesetze-im-internet.de/pbefg/>
- Leyes a analizar alemanas: (Ley enmienda de la Ley de competencia – 2021) <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw02-de-digitalisierungsgesetz-gwb-814250> <https://dserver.bundestag.de/btd/19/305/1930505.pdf> - (Ley de de emprendimiento Debida diligencia en las cadenas de suministro 2021) <https://zakk.ahk.de/es/region/infocenter/ley-debida-diligencia> - (Leyes que tienen luz verde para el Parlamento – 2021) https://www.bundesrat.de/DE/plenum/bundesrat-kompakt/21/1002/1002-node.html?cms_selectedTab=section-7 - (Proyecto Ley enmienda) https://www.elespanol.com/invertia/disruptores-innovadores/politica-digital/europa/20210117/alemania-plantea-regular-monopolios-digitales/551445847_0.html.
- Loquis.2022. <https://www.loquis.com/es/loquis/1325012/Asociaci+n+Social+VdK+Alemania> Consultado 24 de enero 2022.
- Invertia 2021 <https://www.netzwelt.de/taxi-apps/taxi-online-bestellen-besten-taxi-apps-vergleich.html>
- Taxi Times. 2021. https://www.taxi-times.com/bundestag-beschliesst-neues-personenbefoerderungsgesetz/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=

[aign=2021_0310&newsletter=2021_0310.](#) <https://taxiverband-berlin.de/was-kommt-nach-dem-gesetz-zur-modernisierung-des-personenbefoerderungsrechts/>

Todo Taxi. 2021. <https://todotaxi.org/nuevo-marco-legal-del-taxi-y-vtc-en-alemania/> (Ley de transporte de pasajeros, taxi VTC).