COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 27.2.2008
SEC(2008) 243

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Documento que acompaña a la

Propuesta de

Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo

por la que se establece un programa comunitario plurianual sobre protección de la infancia en el uso de Internet y de otras tecnologías de la comunicación

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

{COM(2008) 106 final}
{SEC(2008) 242}

1. Antecedentes

El nuevo programa contemplado tiene por objetivo general la promoción de un uso más seguro de Internet y de otras tecnologías de la comunicación (en lo sucesivo denominadas «tecnologías en línea»), en particular por los niños.

1.1. Situación actual: acción de la Comisión

A nivel político, la Comisión ha conseguido afianzar los problemas de la seguridad de Internet en el orden del día de la UE y de los Estados miembros mediante un trabajo político que comenzó en 1996. Este trabajo se vio complementado por dos programas: el Plan de Acción para una mayor seguridad en Internet (1999-2004) y el programa *Safer Internet plus* (2005-2008). Se ha reconocido ampliamente la clarividencia de la Comisión al detectar los problemas relacionados con los riesgos para la infancia del entorno en línea en una fase temprana del desarrollo de Internet.

Se considera que uno de los logros principales ha sido la puesta en marcha de líneas directas nacionales y la creación de nodos de sensibilización en casi todos los Estados miembros de la UE[1]. Según una encuesta, el nivel medio de sensibilización en la población ha ido creciendo a lo largo de los años. Los actos de más repercusión son las jornadas anuales de la seguridad en Internet, que registran índices de participación cada vez más elevados.

Las iniciativas de autorregulación patrocinadas por la Comisión tuvieron un enorme éxito y fueron decisivas para conseguir una mayor sensibilización entre los proveedores de servicios[2].

1.2. Situación actual: legislación

La exposición a contenidos y comportamientos ilícitos o a contenidos y comportamientos lícitos, pero nocivos, puede generar riesgos para la infancia. La UE (y el Consejo de Europa) ha establecido ciertas normas de alcance europeo y aclarado determinados aspectos jurídicos a través de diversas recomendaciones y directivas relativas a la protección de los menores y de la dignidad humana, al comercio electrónico, a la privacidad y las comunicaciones electrónicas y a las imágenes de abusos sexuales de niños.

El conjunto de medidas legislativas cubre adecuadamente el ámbito de la protección de la infancia en línea. Por ello, la evaluación de impacto **no examina la necesidad de nuevas medidas legislativas**, sino la manera de complementar lo que ya se ha decidido a través de los instrumentos legislativos, **sin repetirlo**. El nuevo programa que se contempla está orientado a la acción.

---

1 *Final Evaluation Report of the Safer Internet Action Plan* (2003-2004), IDATE, mayo de 2006, p. 23.

2 *Final Evaluation Report of the Safer Internet Action Plan* (2003-2004), IDATE, mayo de 2006, p. 26.

1.3. Lecciones del pasado

Los programas precedentes han sido evaluados en varias ocasiones por expertos independientes que formularon recomendaciones concretas. Las encuestas del Eurobarómetro han permitido deducir recomendaciones adicionales. Todo ello ha sido tenido en cuenta a la hora de definir los objetivos que más adelante se exponen.

2. Cuestiones de procedimiento y consulta de las partes interesadas

La Comisión puso en marcha una consulta de las partes interesadas consistente en una consulta pública en línea abierta del 12 de abril al 7 de junio de 2007 y el foro «Internet más segura» 2007 (Luxemburgo, 20-21 de junio de 2007).

La **consulta pública en línea** se estructuró en torno a tres temas:

- lucha contra los contenidos ilícitos
- lucha contra los contenidos nocivos
- contenidos generados por los usuarios y comunicación en línea.

El **foro «Internet más segura»** es una plataforma europea de debate y de intercambio de experiencias y conocimientos para representantes de la industria, autoridades policiales y judiciales, organizaciones de protección de la infancia y responsables políticos. El foro de 2007 se centró en riesgos específicos para los niños relacionados con el uso de las tecnologías en línea.

Durante el proceso de evaluación del impacto, la DG líder estuvo apoyada por un **grupo director** compuesto por miembros de los servicios de la Comisión que se ocupan de temas afines, así como de cuestiones jurídicas, presupuestarias y de procedimiento.

3. Definición del problema

3.1. Análisis del problema

El rápido desarrollo de Internet y de otras tecnologías de la información y la comunicación ha creado un sector económico totalmente nuevo. Aunque este sector contribuye enormemente al crecimiento económico de Europa, tiene también un lado negativo que puede ocasionar considerables perjuicios a los más vulnerables: los niños.

Como usuarios de las tecnologías en línea, los niños y los jóvenes desempeñan el triple papel de receptores, participantes y protagonistas en el entorno en línea. En calidad de **receptores** pueden verse expuestos a contenidos que podrían considerarse nocivos para ellos y podrían ocasionarles fuertes traumas o incitarles a infligir daños a sí mismos o a otros. En calidad de **participantes**, entablan comunicación con otras personas en el entorno en línea, y en particular con aquellas que podrían utilizar estas tecnologías para

acercarse a ellos (*grooming*). En calidad de **protagonistas**, los niños generan contenidos de manera creativa y podrían hacer daño a otras personas a través del acoso o el insulto.

Las nuevas tecnologías incluyen ordenadores cuya potencia de procesamiento y capacidad de almacenamiento no dejan de aumentar, la banda ancha que permite distribuir contenidos ricos tales como el vídeo, y la última generación (3G) de teléfonos celulares de enorme capacidad. La transformación del entorno en línea impulsará nuevos usos de las tecnologías, creando nuevos riesgos para los niños.

Las tecnologías, las redes de comunicación, los medios de comunicación, los contenidos, los servicios y los dispositivos experimentarán una creciente convergencia digital. Esta convergencia permitirá a los usuarios interactuar en distintas plataformas y acceder a Internet a partir de dispositivos diversos; de esta manera, los niños resultarán vulnerables a través de un número mayor de puntos de acceso. Algunas sorprendentes novedades en el uso de las tecnologías en línea han ocasionado ya situaciones de riesgo nuevas y graves para la infancia. Los sitios de creación de redes sociales, por ejemplo, combinan diversas funciones a las que en el pasado había que acceder por separado. Los niños los utilizan intensamente y se ven confrontados a toda una serie de nuevas situaciones de riesgo.

Aumentan el volumen y la diversidad de los contenidos distribuidos. Crece igualmente el nivel de uso de las tecnologías en línea, especialmente entre los niños. Parece que también se incrementa el material que muestra **abusos sexuales de niños** y que se diversifican los medios de difundirlo en línea. Internet se ha convertido en uno de los principales canales de distribución.

Las herramientas técnicas constituyen un elemento necesario de una política de seguridad en una Internet polifacética. La industria es un agente muy importante en el ámbito de la seguridad de los niños en línea; los sistemas de autorregulación, por ejemplo, constituyen una forma prometedora de reducir los contenidos ilícitos y el acceso a los mismos.

Un elemento clave de cualquier política en este campo tiene que ser, inevitablemente, informar a los niños. Es necesario que la sensibilización y la educación sobre la seguridad en Internet resulten más efectivas y más sistemáticas en la UE.

Existe una palpable ausencia de datos, cifras y estadísticas comparativas en la UE. Incluso si los datos se conocen, no se ponen en común a nivel comunitario. Las investigaciones que se realizan en los Estados miembros no se coordinan a nivel de la UE. Existen varios aspectos que aún no se han investigado. Para elaborar estrategias políticas, es preciso comprender mejor las opiniones concretas de los niños sobre la manera en que «viven» las tecnologías en línea y sobre la manera en que perciben y afrontan los riesgos.

3.2. Riesgos específicos para los niños y los jóvenes

Los riesgos que los niños pueden encontrar cuando se conectan en línea o utilizan el móvil dependen del tipo de actividades que lleven a cabo. Entre ellos figuran la exposición a contenidos nocivos, la incitación a comportamientos inadecuados, perjudiciales o arriesgados, la revelación de información personal, el ciberacoso, la publicidad y el

consiguiente gasto, los riesgos para la seguridad, la evaluación errónea de las fuentes de información, las descargas que suponen infracción de los derechos de autor, el *grooming* o manipulación, los riesgos específicos relacionados con el uso del teléfono móvil, los riesgos para la salud, la adicción y otros. El aspecto más grave es el material sobre abuso sexual de niños que se difunde y comercializa a través de las tecnologías en línea.

3.3. ¿A quién se dirige? Grupos diana

El principal grupo diana del programa propuesto es el integrado por los niños y los jóvenes. Pero no es el único, pues también estará orientado a:

- los padres, cuidadores y profesores
- las autoridades públicas
- la industria
- las organizaciones no gubernamentales
- las universidades e institutos de investigación.

4. Objetivos

Objetivo general

El nuevo programa contemplado tiene por **objetivo general** mejorar la protección de los niños frente a los riesgos que puedan surgir cuando se utilizan las tecnologías en línea. La iniciativa contemplada tendrá **cuatro objetivos específicos**:

(1) reducir los contenidos ilícitos y hacer frente a los comportamientos nocivos en línea

(2) promover una mayor seguridad en el entorno en línea

(3) sensibilizar a la población

(4) establecer una base de conocimientos.

Los **objetivos operativos** adicionales especifican una serie de metas que se espera faciliten la consecución de los objetivos antes mencionados.

5. Opciones estratégicas

5.1. Formulación de las opciones políticas

Los servicios de la Comisión han examinado cuatro opciones:

- **Opción 1:** Mantenimiento — proseguir las actividades en esta área según figuran en el programa *Safer Internet plus* 2005–2008 sin modificarlas. Esta es la **hipótesis de referencia**.
- **Opción 2:** Modificación — redefinir el ámbito de aplicación de las actividades actuales y añadir otras nuevas para hacer frente a los nuevos riesgos y potenciar la eficacia.
- **Opción 3:** Ralentización — reducir la escala de las actividades.
- **Opción 4:** Supresión — cese completo de las actividades.

5.2. Análisis del impacto de las opciones políticas

Se han evaluado las opciones políticas comparándolas con la hipótesis de referencia (opción 1) mediante aplicación de los criterios siguientes:

- impactos sociales
- impactos económicos
- costes para la administración pública
- grado de coherencia con los objetivos políticos
- valor añadido y observancia del principio de subsidiariedad
- viabilidad.

5.2.1. Opción 1: Mantenimiento

Esta opción (la hipótesis de referencia) garantizaría la continuidad del acervo conseguido en los programas precedentes.

La opción 1 es viable y generaría un número considerable de impactos, especialmente de carácter social, pues constituiría un importante instrumento para reducir los riesgos que el entorno en línea plantea a los niños. No obstante, también presentaría inconvenientes a la hora de abordar los usos y comportamientos nuevos y emergentes. A nivel operativo, sería necesario elaborar y aplicar contraestrategias adicionales frente a estos riesgos. La opción 1 no cubre suficientemente este aspecto.

5.2.2. Opción 2: Redefinición del ámbito de aplicación

Esta opción significaría seguir desarrollando una estrategia coherente para la lucha contra los efectos perjudiciales de las tecnologías en línea a nivel de la UE. Constaría de dos elementos básicos: proseguir las actividades llevadas a cabo al amparo de los programas precedentes y potenciar nuevas estrategias frente a los nuevos riesgos, incluyendo acciones preventivas en una fase temprana.

En comparación con la hipótesis de referencia, la opción 2 permitiría combatir con más eficacia los efectos perjudiciales de las tecnologías en línea y adaptar más adecuadamente las medidas a los nuevos acontecimientos, pues no se trata de un reto estático, sino dinámico. Para ser verdaderamente eficaz, la política futura debe garantizar la continuidad de las estructuras y acciones ya construidas y, al mismo tiempo, crear nuevas contraestrategias que respondan a los fenómenos emergentes y a las hipótesis de riesgo. Hacen falta nuevos enfoques que no están incluidos en la hipótesis de referencia.

La consulta pública ha puesto de relieve que todavía no se comprenden bien bastantes aspectos relacionados con la evolución de las pautas de uso de las tecnologías en línea. Es necesario ampliar la base de conocimientos para poder elaborar unas contraestrategias eficientes. La opción 2 asume esta necesidad.

5.2.3. Opción 3: Ralentización

Esta opción supondría mantener un núcleo básico de las actividades del pasado que se han visto coronadas por el éxito. Sin embargo, se reduciría la escala de las actividades y el presupuesto de referencia se recortaría en un 40 %. No se adoptarían nuevas iniciativas.

La opción 3 es viable y generaría, muy probablemente, impactos a nivel operativo. Contribuiría a reducir los riesgos que el entorno en línea plantea a los niños al mantener los mecanismos que permiten a la población denunciar la existencia de contenidos ilícitos en línea, así como la sensibilización. Sin embargo, esta opción no pasa de ser una solución de mínimos. No permitiría emprender nuevas actuaciones ni afrontar los retos nuevos. Entre sus aspectos positivos, cabría esperar a largo plazo una mayor restricción del acceso a los contenidos ilícitos, ya que existe una tendencia a controlar mejor este problema, pero entre los negativos cabría prever una distribución creciente de los contenidos ilícitos a través de otros canales (comunicación de igual a igual o P2P, teléfonos móviles de 3G, etc.). Frente a ello se precisan actuaciones que la opción 3 no permite contemplar.

5.2.4. Opción 4: Supresión

Dejar de financiar las actividades en el área de la seguridad en el uso de las tecnologías en línea significaría que la Comisión no adoptaría ya ninguna acción horizontal general en este ámbito y que no existiría ninguna política proactiva a nivel de la UE en el mismo. Esta opción no parece viable; un enfoque pasivo tendría por consecuencia probable impactos negativos sobre la dimensión de los riesgos a que se ven enfrentados los niños cuando utilizan las tecnologías en línea. Cualquier retroceso en la lucha contra estos riesgos dejaría la puerta abierta para las actividades ilícitas y nocivas. El impacto negativo potencial a largo plazo sería muy elevado.

Para mantener el nivel de sensibilización pública sobre la seguridad de los niños en Internet conseguido por el programa anterior es necesario mantener el esfuerzo. De no ser así, se perdería el impulso cobrado y se daría al traste con los logros del pasado.

6. Comparación de las opciones estratégicas

Las opciones políticas generales se comparan sobre la base de cuatro criterios de impacto social y cuatro criterios de impacto económico. La combinación de tales criterios permite determinar cuál es la opción que permitiría alcanzar la mejor relación entre impactos sociales y efectos económicos. Dentro de cada opción, se atribuye una puntuación para cada uno de los criterios.

El resultado de la evaluación es el siguiente:

Nivel de impacto positivo	**Puntuación alcanzada**[3]	**Opción**
Impacto más elevado	29	Opción 2 Redefinición del ámbito de aplicación
	24 (hipótesis de referencia)	Opción 1 Mantenimiento
	21	Opción 3 Ralentización
Impacto más bajo	16	Opción 4 Supresión

Como resultado del análisis, se ha dado **preferencia a la opción 2**, que es la estrategia que responde mejor a los objetivos definidos de la evaluación de impacto y, al mismo tiempo, presenta la **mejor relación entre impactos sociales y aspectos económicos**.

La consulta pública respalda claramente este resultado, ya que las partes interesadas abogaron casi unánimemente por el mantenimiento y refuerzo de las acciones, **así como** por la formulación de otras nuevas. Quienes respondieron señalaron claramente las nuevas necesidades que habría que abordar en el futuro programa. Sus recomendaciones se refieren en buena medida a los nuevos riesgos que se avecinan para los niños y a las

[3] El cuadro de puntuaciones oscila entre 0 y 48 puntos.

acciones correspondientes. Esta recomendaciones se verán atendidas por la opción 2.

7. Propuesta de nuevo programa

La opción 2, finalmente seleccionada, incorpora una estrategia coherente organizada sobre los principios de continuidad (reforzar los logros de las iniciativas anteriores teniendo en cuenta las lecciones aprendidas) y potenciación (hacer frente a las nuevas amenazas, comprender mejor la evaluación de los comportamientos actuales y las nuevas amenazas, garantizar e incrementar el valor añadido europeo y ampliar el alcance internacional).

7.1. Valor añadido europeo y principio de subsidiariedad

La Comunidad estimulará las mejores prácticas en los Estados miembros aportando orientaciones y respaldando a nivel europeo la evaluación comparativa, la creación de redes y las contribuciones a la base de conocimientos. Las actividades nacionales contribuirán a un «efecto multiplicador» con vistas a una mejor difusión de las mejores prácticas. La reutilización de herramientas, métodos, estrategias y tecnologías comprobados o el acceso a datos actualizados a nivel europeo potenciará la rentabilidad y eficacia de los agentes a nivel de Estado miembro.

El objetivo del programa es maximizar la sinergia con las actividades nacionales mediante la creación de redes y las iniciativas de la UE. Las actividades propuestas se apoyan parcialmente en los resultados conseguidos en acciones precedentes y complementarán las acciones iniciadas al amparo de otros programas e iniciativas de la UE (a saber, Prevención y lucha contra la delincuencia, La juventud en acción y Daphne III), a fin de evitar repeticiones y conseguir el máximo impacto.

7.2. Estructura del nuevo programa

La política concreta tendrá como objetivo general la promoción de un uso más seguro de las tecnologías en línea, especialmente por parte de los niños, y puede dividirse en cuatro grandes acciones, al servicio de los objetivos generales antes definidos:

- Acción 1: Reducir los contenidos ilícitos y hacer frente a los comportamientos nocivos en línea
- Acción 2: Promover una mayor seguridad en el entorno en línea
- Acción 3: Sensibilizar a la población
- Acción 4: Establecer una base de conocimientos.

8. Relación coste/eficacia

Justificación del coste de la acción propuesta

Desde un punto de vista financiero, el programa contemplado sigue siendo bastante modesto. El presupuesto total previsto de 55 millones de euros equivale a un presupuesto anual de 11 millones de euros.

Relación coste/eficacia del mecanismo de financiación

El programa se ejecutará mediante acciones indirectas —convocatorias de propuestas y licitaciones según proceda— e incluirá actividades internacionales. El análisis ha demostrado la imposibilidad de obtener los mismos resultados a un coste inferior.

9. Seguimiento y evaluación

La ejecución del programa, incluido su seguimiento, será responsabilidad de los servicios de la Comisión. El seguimiento del programa será permanente e incluirá dos evaluaciones efectuadas por contratistas externos y la información obtenida directamente de los beneficiarios, que presentarán informes periódicos, respetando los criterios relativos a indicadores de rendimiento.