

UN FORO GLOBAL PARA LA GOBERNANZA DE INTERNET: LA VISIÓN DE BRASIL

Carlos A. Afonso
RITS

Introducción

El proceso que condujo a la segunda fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) ha establecido como una de sus máximas prioridades el avance en la formulación de un mecanismo para la gobernanza global de Internet. Entre los países en desarrollo, Brasil ha sido uno de los más abiertos en relación a la necesidad de un amplio debate acerca del futuro de la gobernanza global de Internet, siendo además una de las naciones líderes en el proceso de la CMSI que culminó en la formación del Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza de Internet (GTGI)¹.

El gobierno brasileño continúa buscando una propuesta nacional consensuada sobre el futuro de la gobernanza global de Internet. Esto es parte de una iniciativa más amplia, con la participación de todas las partes interesadas, para establecer posiciones de consenso para los principales temas de la CMSI. Como se podía esperar, Brasil intenta derivar su propuesta global de su política nacional, la que originó una estructura de gobernanza basada en el Comité Gestor de Internet en Brasil (CGIbr)².

Con este propósito se ha establecido un Grupo Interministerial de la Sociedad de la Información (“Grupo Interministerial da Sociedade da Informação”, GISI) con representantes de varios ministerios del gobierno federal, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil y entidades académicas, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El GISI realiza reuniones abiertas periódicas en Brasilia con el objetivo de brindar oportunidades de amplia participación en las discusiones sobre la definición de políticas. Un subgrupo del GISI sobre la gobernanza de Internet, trabajando en conjunto con el Subcomité de Gobernanza de Internet del CGIbr, ha generado lo que ahora se acepta como la posición oficial del gobierno brasileño en este tema.

Este documento intenta presentar - extraoficialmente - el consenso alcanzado hasta la fecha, de forma que pueda servir como referencia para la discusión sobre el futuro de la gobernanza de Internet.

Los tres documentos básicos para esta revisión son:

¹ Para una descripción detallada del proceso de transición de la gobernanza de Internet, y una revisión del reporte final del WGIG, ver el documento del autor: *“Gobernanza de Internet – Un Análisis en el Contexto de la CMSI”*, disponible en <http://wsispapers.choike.org/>.

² Una breve descripción del modelo brasileño de gobernanza puede encontrarse en un apéndice al final de este documento.

- El Informe del GTGI³;
- El “Documento-base para a posição brasileira” del GISI (no publicado);
- La Respuesta del Caucus de la Sociedad Civil para la Gobernanza de Internet (CSCGI) al Informe del GTGI⁴.

Las premisas de la propuesta brasileña

Brasil ha sido uno de los primeros países en el proceso de la CMSI en insistir en la importancia de considerar, en la definición de un futuro sistema global de gobernanza de Internet, un conjunto de temas que exceden el mandato de la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (ICANN). La visión brasileña implica la necesidad de estructura internacional y multi-institucional que incluya el asesoramiento, la resolución de conflictos y la supervisión de un grupo amplio de temas de gobernanza, con una representación “adecuada” de todos los grupos de interés. Esta estructura sería plural (con la participación de todas las partes interesadas), transparente, democrática y multilateral.

Basándose en la experiencia de su propio acuerdo interno para la gobernanza de Internet, Brasil identifica cuatro grupos de interés participantes de un mecanismo global:

- Gobiernos Nacionales;
- Asociaciones Empresariales;
- Organizaciones no-empresariales sin fines de lucro;
- Comunidad Académica/Técnica.

Los dos últimos sectores deberán estar representados por organizaciones o asociaciones de la sociedad civil. La razón para mantener estos dos sectores separados es asegurar la representación de la comunidad académica/técnica⁵, así como de las organizaciones no-empresariales sin fines de lucro en el foro, sin importar el mecanismo de elección o selección de los representantes.

EL CSCGI no ha sido capaz, hasta el momento, de establecer una visión de consenso en esta estructura representativa. Mientras que la mayoría, al igual que Brasil, considera que las asociaciones académicas son parte de la sociedad civil, no hay acuerdo sobre su representación específica en el foro global.

Brasil comparte la propuesta del GTGI de un foro global para la gobernanza de Internet. Si bien en los cuatro modelos propuestos por el GTGI para un mecanismo global se contempla un foro pluralista, el mismo está relegado a un papel únicamente consultivo. La propuesta brasileña extiende el ámbito del foro hasta incluir funciones de coordinación y supervisión, proponiendo, de este modo, un único cuerpo pluralista para todas las funciones de gobernanza.

En la perspectiva brasileña, ICANN – reorganizada como un verdadero organismo global, independiente de todo país y manteniendo su infraestructura lógica para las funciones de gobernanza, así como cualquier otro mecanismo futuro para la gobernanza global de Internet, estaría bajo la coordinación y supervisión del foro global.

³ <http://www.wgig.org/docs/WGIG-Report-Spanish.doc>

⁴ http://wsispapers.choike.org/wsis_igcaucus_wgig_final.pdf

⁵ Aunque puedan ser vistos como parte del conjunto de las organizaciones sin fines de lucro de la sociedad civil.

El CSCGI tiende a favorecer, como punto de partida, un foro consultivo derivado del Modelo 2 del Informe del GTGI. Este foro progresaría hasta tornarse una referencia global con autoridad sobre la gobernanza de Internet. Por tanto, la propuesta del CSCGI puede ser considerada versión acotada de la propuesta brasileña, como se describirá más adelante.

Brasil ha detallado varios aspectos de su versión del foro global (denominado Foro de Coordinación de la Gobernanza Global de Internet – GIGCF). El GIGCF deberá ser autónomo e independiente en relación a cualquier gobierno nacional u organización intergubernamental. Brasil considera que debe establecerse un vínculo formal con las Naciones Unidas, de tal forma que no sean perjudicados los cuatro principios para el proceso y la participación: multilateralidad, democracia, transparencia y pluralismo.

Algunas de las suposiciones básicas para la creación de un foro global, según Brasil, son:

- Las instituciones ya existentes involucradas en la gobernanza de Internet deben adaptarse a los cuatro principios mencionados anteriormente.
- La agenda de trabajo del foro deberá ser amplia e incluir todos los aspectos de la gobernanza de Internet.
- La estructura del foro deberá incluir una instancia de toma de decisión sobre aquellos aspectos de la gobernanza de Internet que impacten en las políticas nacionales.
- La implementación del foro deberá ser llevada a cabo en tal forma que se asegure la estabilidad y desarrollo continuo de Internet.
- El modelo de gobernanza adoptado en Brasil podrá servir de referencia para el establecimiento del foro global, para establecer cooperaciones y para el intercambio de experiencias en la estructuración de los modelos nacionales de gobernanza, facilitando la participación de las comunidades nacionales en el foro global.

La última suposición hace referencia al párrafo 73(b) del Informe del GTGI, que recomienda textualmente “*establecer una coordinación entre todas las partes interesadas a nivel nacional y un comité directivo nacional de gobernanza de Internet integrado por múltiples interesados o un órgano similar*”. El GTGI no alcanza a recomendar explícitamente el mecanismo de gobernanza adoptado por Brasil, que entraría en conflicto con las políticas nacionales adoptadas en varios países⁶, pero sugiere que se adopten pasos en esta dirección.

Análisis de la propuesta brasileña

En contraposición a los modelos presentados en el Informe del GTGI, Brasil sugiere la creación de un único cuerpo con múltiples funciones y que debería, en su conjunto, incluir a todas las partes interesadas, ser democrático, transparente, y multilateral. Los significados de estos atributos básicamente coinciden con la visión del GTGI. Aunque los detalles de la posición brasileña son todavía objeto de debate, se está alcanzando un consenso en relación de una propuesta de 14 puntos acerca de un foro global. A continuación cada uno de estos puntos será presentado.

1. El foro deberá ser un ámbito global para la coordinación y discusión de todos los temas vinculados a la gobernanza, así como también para apoyar el desarrollo de políticas globales para Internet.

⁶ Algunos de los cuales, simplemente, han suscrito contratos de venta de sus dominios de primer nivel de código de país (ccTLDs) en el mercado mundial.

El foro es considerado, según esta propuesta, como un formulador de políticas que asume, según el tema, roles de asesoramiento, autoridad, coordinación, supervisión y/o arbitraje. El foro recibe aportes de agencias y organizaciones técnicas, reguladoras y consultivas ya existentes y es considerado por éstas como una entidad con autoridad en aquellos temas relacionados con Internet vinculados a sus áreas de actividad.

Este punto muestra que aún resta establecer roles precisos y mecanismos específicos (incluyendo la delegación de roles a organizaciones ya existentes o a ser creadas) en diferentes niveles e instancias de supervisión, regulación, y arbitraje entre otros.

2. El foro deberá coordinar un amplio espectro de temas vinculados a la gobernanza.

Este punto es subrayado para resaltar la importancia de un mecanismo general en respuesta a la inexistencia de una instancia de gobernanza que consolide todos los temas vinculados a Internet.

3. El foro deberá ser pluralista (con la participación de todos los sectores interesados).

La visión brasileña es similar a aquella adoptada para la estructura nacional de gobernanza de Brasil (ver apéndice). La forma en que considera la participación de los gobiernos se describe en el próximo punto.

4. El foro deberá incluir un mecanismo intergubernamental a través del cual los gobiernos ejerzan sus responsabilidades en aquellos aspectos de las políticas públicas vinculados a Internet.

Este es uno de los puntos más relevantes de la propuesta brasileña, y dependiendo de la forma en que es presentado, genera algunas controversias - particularmente en aquel grupo que quiere extender el modelo de ICANN a todos los aspectos de la gobernanza global.

Brasil quiere un foro con una participación total de todos los sectores en la formulación de las recomendaciones, en las definiciones de las políticas y de los acuerdos internacionales. Aquellas recomendaciones o reglamentaciones que según los gobiernos tienen implicancias en las políticas públicas nacionales deberían ser consideradas, siguiendo un procedimiento claramente establecido, en la instancia intergubernamental del foro antes de ser aprobadas. Contrariamente a algunas declaraciones o interpretaciones, no se hace mención a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), o algún otro cuerpo ya existente, como reemplazo de ICANN en la gobernanza de la infraestructura lógica.

El hecho de que Brasil no prevea la instancia intergubernamental del foro de discusión y deliberación como un cuerpo separado es de relevancia práctica. En su lugar, se preve a los representantes de la instancia intergubernamental participando en los procesos generales del foro, quienes dirigirán únicamente los temas vinculados a las políticas nacionales a esta instancia.

5. El foro, y cualquier otra instancia de gobernanza global, no deberá estar bajo la jurisdicción de ningún país específico.

Esto es lo expresado en el párrafo 48 del Informe del GTGI, que establece que:

El Grupo de Trabajo reconoció que cualquier forma de organización para la función de gobierno y supervisión debería ajustarse a los principios siguientes:

- *Ningún gobierno debería tener un papel preeminente en la gobernanza de Internet a nivel internacional.*
- *La forma orgánica de la función de gobierno será multilateral, transparente y democrática, con la participación plena de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales.*
- *La forma orgánica de la función de gobierno incluirá a todas las partes interesadas y las organizaciones internacionales e intergubernamentales competentes en el marco de sus funciones respectivas.*

Adicionalmente, Brasil ve al foro global como un organismo internacional, formalmente reconocido por las Naciones Unidas y legitimizado por un tratado internacional específico. El CSCGI también concuerda con una relación formal con las Naciones Unidas (preferentemente en forma directa con la Secretaría General), cuyos términos deberán ser definidos.

6. El foro deberá trabajar para el interés público global.

Aquí se consideran casos de arbitraje particulares (cómo prevenir o sortear situaciones sin salida que puedan causar conflictos de interés nacionales bloqueando de esta forma determinados procesos), así como temas de participación balanceada (como asegurar que los intereses de los países desarrollados y en desarrollo, los intereses públicos y privados y los intereses comerciales y no comerciales estén igualmente representados).

7. El foro deberá atenerse a los criterios de transparencia, democracia y multilateralidad.

Estos son aspectos ya expresados en las resoluciones de Ginebra de la CMSI⁷.

8. Cada uno de los representantes de los cuatro grupos de interés (gobiernos, asociaciones empresariales, organizaciones no empresariales sin fines de lucro y asociaciones académicas/técnicas) deberán establecer reglas de responsabilidad claras para sus representados.

En este sentido, Brasil enfatiza dos temas en particular: cómo seleccionar y cómo asegurar la responsabilidad global de los representantes no gubernamentales y cómo asegurar la participación calificada de sectores no gubernamentales de países en desarrollo. Esta es, también, una preocupación explícita del CSCGI.

9. El foro deberá coordinar las organizaciones globales pre-existentes que tratan temas vinculados a Internet específicos en lugar de reemplazar a las mismas.

Esta es una propuesta significativa – el enfoque es construir sobre capacidades y organizaciones preexistentes, no el comienzo desde cero, y consolidar la gobernanza global de forma coordinada en torno a organizaciones ya existentes, para aquellas funciones que estas organizaciones están capacitadas para llevar a cabo, así como contribuir a construir nuevos mecanismos, cuando éstos sean necesarios, para aquellos elementos no cubiertos adecuadamente. Esto significa apoyarse no solamente en las capacidades de ICANN sino

⁷ http://www.itu.int/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=es&id=1161 | 1160

también en muchas agencias de las Naciones Unidas ya existentes, así como en otras instituciones técnicas.

10. El foro deberá operar con eficacia y practicidad para asegurar rápidos procesos de toma de decisión acompañando la dinámica de expansión y evolución de Internet.

Brasil sugiere mecanismos de representación en los cuales el foro global está constituido por un número relativamente pequeño de representantes legítimos que expresen los intereses de todos los sectores. Esto requiere procedimientos y mecanismos globales adecuados para asegurar procesos de elección y selección transparentes y democráticos, tanto a nivel nacional como a nivel regional.

11. El foro deberá ser flexible y adaptable para ajustar su agenda y sus procesos a la rápida evolución de Internet.

Aquí se subrayan aquellos nuevos temas que evolucionan del despliegue de tecnologías avanzadas, de las consecuencias de la rápida convergencia de los diferentes medios y sistemas de comunicación hacia Internet, entre otros. Estos desarrollos podrán requerir, a su vez, la correspondiente evolución de ciertas funciones, reglas, estándares y recomendaciones del foro.

12. El foro deberá ser capaz de actuar como un eficiente centro de informaciones que reúna las necesidades de los diferentes grupos de interés, y que remita estas necesidades (o las resoluciones resultantes) a las organizaciones relevantes.

Brasil enfatiza que el foro deberá contar con las últimas tecnologías de gestión de Internet basadas en el conocimiento, que aceleren la transparencia, los procedimientos democráticos y las funciones de información. Así mismo deberá basarse, en la medida de lo posible, en reuniones en línea abiertas y reuniones presenciales.

13. El foro deberá contar con las capacidades de resolución de conflictos y de coordinación del trabajo de diferentes organizaciones.

Brasil ve esta capacidad definida por uno o más tratados internacionales o convenciones, así como contratos específicos y memoranda de entendimiento.

14. El foro deberá ser autosostenido.

El foro deberá ser apoyado por una infraestructura técnica/administrativa liviana y eficiente. Las reuniones deberán, en la medida de lo posible, ser en línea, empleando los mejores recursos multimedia de Internet disponibles. Muchas actividades serán llevadas a cabo por grupos de trabajo especializados, usualmente constituidos por voluntarios a quienes se compensarán los gastos de viaje y viáticos cuando sea necesario. Estos métodos deberán ayudar a reducir el presupuesto operativo.

El financiamiento del foro global deberá provenir de todos los sectores participantes, de acuerdo a sus capacidades. Se deberán establecer topes para contribuciones específicas, de forma de evitar tanto barreras de entrada como posiciones hegemónicas. ICANN es un anti-ejemplo para esta propuesta, ya que sus ingresos provienen básicamente de los mayores registros globales de dominios genéricos de primer nivel (gTLD).

Apéndice – La estructura brasileña de gobernanza de Internet⁸

Brasil ha sido un pionero en temas vinculados a la gobernanza de Internet como resultado de la intensa actividad de grupos de presión de la comunidad académica y de organizaciones de la sociedad civil durante los años 1994 y 1995. En mayo de 1995, los ministerios de Comunicaciones y de Ciencia y Tecnología acordaron conformar el Comité Gestor de Internet en el Brasil (CGIbr), un grupo de aproximadamente de 12 voluntarios del gobierno, de la comunidad de usuarios, de los proveedores de servicios, de las comunidades empresarial y académica, y de las compañías de telecomunicaciones.

Desde sus inicios, el CGIbr ha establecido una política clara que definía el dominio de primer nivel de código de país (ccTLD) .br como un activo de la comunidad, y como la identidad de Brasil en Internet. En consecuencia, la función de registro de dominios es un servicio sin fines de lucro en el cual todos los nombres de dominio cuestan lo mismo (en la actualidad, aproximadamente 10 USD por año). Este importe cubre únicamente los costos de sistema de gobernanza del dominio .br. Así, quién solicite un registro debe proporcionar una prueba de su estatus legal en el país (identificado por el número de registro del impuesto a la renta nacional, y la documentación que demuestre que el solicitante posee un domicilio físico en el Brasil).

Entre 2003 y 2004, un hecho significativo ha tenido lugar. El número de miembros del consejo se ha incrementado a 21, once de los cuales pertenecen a organizaciones de la sociedad civil (cuatro), asociaciones empresariales (cuatro) y asociaciones académicas (tres), todos ellos elegidos por períodos de tres años por sus propios representados. El gobierno federal tiene ocho representantes, un representante es elegido por los gobiernos estatales, y un miembro del consejo es también elegido, por consenso, por científicos de redes del más alto nivel del país.

En 2004, se constituyó una organización no gubernamental (denominada NIC.br) bajo la supervisión del CGIbr para hacerse cargo de las funciones administrativas, incluyendo el registro, la distribución de números de IP, la operativa de la red de Puntos de Intercambio de Internet, y el mantenimiento de CERT.br⁹ (un equipo de respuesta de gran reputación en temas de seguridad de Internet). Las principales funciones del sistema de gobernanza incluyen:

- i) establecer directivas estratégicas en relación al uso y desarrollo de Internet en Brasil;
- ii) establecer directivas para la organización de la relación entre el gobierno y la sociedad para el registro de nombres de dominio, distribución de números de IP y la administración del ccTLD “.br” procurando el mayor desarrollo de Internet en el país;
- iii) proponer investigaciones vinculadas a Internet y programas de desarrollo manteniendo altos estándares técnicos y de innovación, así como estimular la diseminación de Internet en Brasil, buscando oportunidades para agregar valor a los bienes y servicios relacionados a la red;

⁸ Para un análisis más detallado, ver Afonso, Carlos A. (2004), “.br: ccTLD as Asset of the Commons” in Don MacLean (ed.), *Internet Governance: A Grand Collaboration*, United Nations ICT Task Force, New York. <http://www.unicttaskforce.org/perl/documents.pl?id=1313>

⁹ Computer Emergency Response Team Brazil. <http://www.cert.br/index-en.html>

- iv) promover estudios y recomendar procedimientos, normas y estándares técnicos/operativos en relación a una seguridad adecuada para redes y servicios;
- v) coordinar acciones relativas a la formulación de normas y procedimientos vinculados la regulación de actividades relacionadas con Internet;
- vi) ser representados en foros técnicos de Internet, nacionales e internacionales;
- vii) adoptar los procedimientos administrativos y operativos necesarios para que la gobernanza de Internet en Brasil sea llevada a cabo de acuerdo a los estándares internacionales aceptados por los cuerpos de gobernanza global, para lo cual podrá suscribir acuerdos, contratos e instrumentos similares.

El registro brasileño ha alcanzado una alta reputación internacional como una operación muy bien gerenciada y de alta sofisticación técnica. Actualmente aloja la sede técnica de LACNIC¹⁰, el Registro de Internet Regional de América Latina y el Caribe y provee servicios de resolución secundaria de nombres de dominios (DNS) para varios ccTLDs de la región.

¹⁰ <http://lacnic.net/sp>