

Evaluación de APC del cuarto Foro de Gobernanza de Internet, Sharm El-Sheikh, 15 al 18 de noviembre de 2009

26 de noviembre de 2009, Johannesburgo, Sudáfrica – La Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC), la red más antigua de organizaciones de la sociedad civil que trabajan por las TIC y la justicia social, reconoce la importancia del Foro de Gobernanza de Internet como una oportunidad única para promover el debate y el diálogo entre todos los actores, y apoya su continuación. Lo que sigue es una evaluación del cuarto foro que concluyó el 18 de noviembre de 2009 y una serie de recomendaciones para seguir avanzando.

Un mayor reconocimiento de la importancia de los derechos humanos en la gobernanza de internet

Los derechos humanos tuvieron un lugar más importante en el FGI de este año, como se pudo ver en los talleres y las sesiones principales. Lo más significativo fue el consenso alcanzado entre los y las panelistas, provenientes de todos los sectores, durante la sesión general sobre "seguridad, apertura y privacidad", que establece que la privacidad y la seguridad no se deben negociar, ni deben considerarse prioridades opuestas que necesitan equilibrarse. Ambos aspectos de internet tienen la misma importancia.

Varios talleres sobre medios ciudadanos, libertad de expresión, libertad de información y derechos sexuales concluyeron que las intervenciones técnicas, legales y de otro tipo que apuntan a regular el uso de internet deben apoyarse firmemente en instrumentos de derechos humanos internacionalmente reconocidos y dejarles a las personas el control de su existencia en línea, al igual que de sus acciones, interacciones, expresiones y datos en internet.

Se logró un amplio consenso en cuanto a que el desarrollo de internet debería tener en cuenta marcos existentes de derechos humanos (por ejemplo, la Declaración universal de derechos humanos) para garantizar el respeto de los derechos individuales y colectivos en relación a la comunicación en línea. Muchas personas estuvieron de acuerdo con que el FGI debe identificar mecanismos concretos para defender, garantizar y promover los derechos de internet en la práctica y contribuir con los desafíos expresados a nivel nacional e internacional para el desarrollo de regulaciones o lineamientos que apoyen la aplicación de los marcos de derechos ya acordados.

En el taller de regulación de contenidos y derechos sexuales que organizó el programa de mujeres de APC (PARM de APC) y el taller de Alternative Law Forum los y las participantes argumentaron que la educación de usuarios y usuarias que apunta a evitar daños potenciales en un mundo cada vez más conectado debe integrar un enfoque afirmativo sobre derechos sexuales para responder en forma adecuada al potencial a la vez positivo y negativo de internet, sobre todo en relación a la infancia.

Exagerar acerca de los "peligros" de internet puede obstaculizar su utilización, tanto por parte de jóvenes como adultos/as. Como recomendó Wieke Vink, de la Coalición de la juventud sobre derechos relativos a la salud sexual y reproductiva, "lo que podemos hacer (lo que debemos hacer) es pensar creativamente sobre un acceso a la

pornografía adecuado las diferentes edades y alentar a las personas a proteger su salud sexual, por ejemplo, usando preservativos, tanto en el mundo virtual como en el material”.

APC forma parte de los grupos de la sociedad civil que piensan proponer que uno de los temas principales del quinto FGI, que se realizará en Lituania en 2010, sean los derechos humanos.

Redes sociales, medios ciudadanos y derecho a la privacidad

Los 'medios ciudadanos' fueron el eje de la sesión final y de varios talleres sobre “temas emergentes” que dirigieron la atención hacia las inquietudes de usuarios y usuarias individuales. La lista de preocupaciones incluía el derecho a la privacidad, el derecho al anonimato en línea, el “derecho a borrar y olvidar”, el impacto de los datos que se utilizan con un propósito diferente al pretendido por el/a usuario/a, la información que se reúne sin su conocimiento y usuarios/as que no saben lo que se sabe de ellos/as.

APC ve con satisfacción el hecho de que esta área esté ganando protagonismo en el FGI. El poder de internet se percibe hoy a través de los contenidos generados por los usuarios y usuarias, el intercambio de contenidos y el uso de herramientas de redes sociales para movilizar a las personas contra la opresión y la represión. Es fundamental que las políticas y las regulaciones fomenten esos usos mientras, a la vez, protegen a los individuos de potenciales abusos.

Un eje interesante en estos intercambios fue el rol que cumple la educación del/a usuario/a. Algunas personas piensan que la prioridad debería ser educar a los niños y niñas desde muy temprana edad para que conozcan su derecho a la privacidad y a la seguridad en internet. Otros aseguraron que los/as niños/as y los y las jóvenes utilizan internet, cada vez más, de acuerdo con sus propias reglas, y que los esfuerzos para ofrecerles alguna guía tienen pocas probabilidades de éxito.

APC sostiene que los y las activistas por el derecho a la privacidad deben encontrar la manera de articular sus inquietudes de alguna forma que tenga sentido para los usuarios y usuarias de internet, y como comunidad de internet debemos establecer normas que se puedan usar para informar mejor a los usuarios y usuarias cuando se registran en sitios de redes sociales. Al usar este tipo de servicios los usuarios/as tienen que tener la posibilidad de mantener el control de sus datos y su privacidad y, hasta donde sea posible, es necesario desarrollar instrumentos técnicos y legales que lo permitan de la manera más simple. Esto implica que los propietarios y operadores de los sitios redes sociales sean transparentes y responsables de sus políticas de privacidad ante su comunidad usuaria, y que le brinden el control sobre ellas. Quedó en evidencia la necesidad de realizar una investigación y un diálogo sobre políticas y regulación y el comportamiento de la comunidad usuaria y de las entidades comerciales, y quedó claro que el FGI es el espacio ideal para continuar esa exploración.

Acceso¹

En los tres primeros FGI el “acceso” fue un tema prioritario para APC. Publicamos un documento en 2008² sobre el consenso alcanzado en relación al rol de los diversos actores (gobierno, sociedad civil, sector comercial, etc.) y la importancia de la

1 En este FGI se habló de acceso en sentido amplio, lo que incluyó conectividad a internet, asequibilidad, diversidad lingüística, alfabetización digital y también el acceso para personas con capacidades diferentes.

2 www.apc.org/es/node/6195

coherencia entre las políticas de TIC y desarrollo y la regulación de interés público. Para el cuarto FGI el desafío fue tomar ese consenso como punto de partida para mostrar y compartir prácticas innovadoras por parte de los operadores y reguladores que lograron mejorar y aumentar el acceso de las personas a internet. Lamentablemente, la oportunidad de compartir estrategias viables no se aprovechó al máximo y la propuesta de realizar discusiones en mesas redondas sobre los temas consensuados, expresada en la sesión de recapitulación del FGI 2008, no se tuvo en cuenta. Fue así que se perdió la posibilidad de generar nuevos mecanismos de participación.

Una de las principales inquietudes de APC fue ver que, para muchos actores, la alta penetración de la telefonía móvil parece haber resuelto el problema del acceso. Pero en muchas partes del mundo todavía se necesita un despliegue a gran escala de fibra óptica para facilitar un acceso asequible a las personas que sólo tienen o tendrán conexión inalámbrica de última milla o metro. En este sentido destacamos la importancia de contar con una infraestructura troncal de banda ancha, tanto a nivel internacional como regional y nacional.

Son muy pocas las personas que pueden hablar con coherencia sobre la banda ancha móvil. En los lugares donde se habló de los dispositivos móviles la discusión se centró en los teléfonos inteligentes y en la facilidad de su utilización para las redes sociales. Internet móvil es una herramienta de grandes posibilidades y resolverá el acceso de miles de millones de usuarios y usuarias individuales, sobre todo si se usan modelos de "telecomunicaciones baratas" que pongan a disposición una variante de internet prepago. Sin embargo, también se necesitan estrategias nacionales de banda ancha que establezcan cuáles son los actores clave y sus responsabilidades, además de los objetivos del despliegue de banda ancha que benefician a la mayoría de nuestras poblaciones.

Costo y asequibilidad siguen siendo el corazón del problema del acceso. Los reguladores siguen sin lograr impedir prácticas anticompetitivas y el aumento arbitrario de precios por parte de los operadores poderosos. Sin embargo, el debate sobre la eliminación del monopolio de los puntos de conexión internacionales y la distorsión de las tarifas de interconexión, sobre todo en África y América Latina, estuvo ausente en el FGI. Esta es un área en donde se necesita más diálogo y más transparencia y el FGI es el espacio ideal para promover estas discusiones.

Estos temas casi no fueron tratados durante este FGI pero la cuestión del acceso sí quedó bien establecida como un componente clave de la gobernanza de internet. Es fundamental promover estrategias de banda ancha que resuelvan los temas planteados para que internet sea, en la próxima etapa, un espacio de mayor intercambio de información, educación y cultura, y una plataforma de contenidos creados por los usuarios y usuarias, y de la democracia participativa.

Una agenda de desarrollo para el FGI

El desarrollo, lo que incluye la evaluación del impacto del desarrollo sustentable, se destacó en varios talleres y en la sesión principal sobre gobernanza de internet a la luz de los principios de la CMSI. Quedó expresada la sensación de que, a excepción del "acceso", los temas relativos al desarrollo no han recibido la atención necesaria en el FGI.

La participación de los países en desarrollo fue notoriamente baja y una de las prioridades del próximo FGI debe ser aumentar este tipo de participación. La responsabilidad no es sólo de la secretaría y los organizadores de los talleres, sino

también de los propios actores del mundo en desarrollo. Sin embargo, hay que pensar en la cuestión de los recursos financieros, sobre todo con el fin de apoyar la participación de la sociedad civil, la academia y pequeñas y medianas empresas del Sur en desarrollo.

Se puede hacer esto apoyando financieramente a panelistas y moderadores/as de países en desarrollo. Durante el FGI fue muy notorio que había más preguntas y comentarios del público cuando quienes presidían la sesión, los/as moderadores/as y los/as panelistas eran de algún país en desarrollo.

Si se articulara una agenda del desarrollo en la gobernanza de internet, sería de ayuda que el FGI se ocupara de asuntos como el fortalecimiento de capacidades, la participación de los países en desarrollo en la gobernanza de internet y en el FGI, y algunas cuestiones de políticas importantes para los actores del mundo en desarrollo.

Perspectivas regionales

Los FGI nacionales y regionales siguen creciendo y son un claro indicador del impacto que tiene el FGI global. Este año se incluyó en la agenda un panel sobre perspectivas regionales. Creemos que estos espacios tienen un rol clave como vínculo entre las dimensiones nacionales, regionales y globales de la gobernanza de internet dentro del FGI como sistema político complejo. El FGI debe encontrar la manera de reflejar más sistemáticamente los insumos regionales en su agenda global. Además, los procesos regionales y nacionales tienen que fortalecerse y la naturaleza y carácter de dichos procesos deben definirse por actores regionales, nacionales y locales.

Una de las preocupaciones de APC apunta a que, debido a la ausencia de foros en todas las regiones, los problemas de algunas de ellas no tienen cabida en el FGI global. Urgimos a los y las participantes de regiones como Asia central, los estados insulares y los países del sur de África, donde no se están llevando a cabo eventos regionales, a organizarlos para el próximo año.

Recursos críticos de internet (CIR)

La sesión principal sobre recursos críticos de internet (RCI) trató sobre el nuevo acuerdo³ entre el gobierno de Estados Unidos e ICANN, lo que se consideró un importante avance para la gobernanza de internet. El acuerdo generó un nuevo clima dentro del FGI al terminarse las hostilidades por el control de Estados Unidos sobre ICANN, que ya no es más un tema central. Se hizo evidente que los diferentes actores participan en discusiones clave sobre la gestión de internet en forma más relajada. Sin embargo, el persistente control de Estados Unidos sobre los servidores raíz sigue siendo conflictivo y APC propuso transferir la responsabilidad sobre ellos a ICANN lo antes posible⁴.

Aplicación de los principios de la CMSI: hacia un código de buenas prácticas para el acceso a la información, la participación y la transparencia⁵

Esta iniciativa conjunta del Consejo de Europa, CEPE/ONU y APC avanzó en la consulta a los diferentes actores sobre el borrador de un código de buenas prácticas, que fue bien recibido. Varias instituciones de gobernanza participaron en la revisión de un borrador del código, luego de lo cual expresaron su deseo de utilizarlo para evaluar

3 <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-30sep09-en.htm#affirmation>

4 http://www.intgovforum.org/cms/2009/sharm_el_Sheikh/Transcripts/Sharm%20El%20Sheikh%2016%20November%202009%20Managing%20Critical%20Internet%20Resources.pdf (See Willie Currie intervention)

5 http://www.intgovcode.org/index.php/Main_Page

sus procedimientos en cuanto esté disponible⁶. El documento recomienda que:

- el desarrollo y la administración de las políticas y normas para internet debe ser abiertos, transparentes e inclusivos;
- las organizaciones activas en la gobernanza de internet deben difundir información sobre su trabajo en diversas lenguas;
- las oportunidades de participación en el trabajo de entidades de gobernanza de internet se deben publicitar ampliamente;
- las entidades de gobernanza de internet deben fomentar una mayor participación en su trabajo por parte de todas las personas que se ven afectadas por sus decisiones, independientemente de su localización física y sus recursos financieros;
- toda la información relevante para la gobernanza de internet y la toma de decisiones debe estar a disposición del público;
- las organizaciones deben revisar periódicamente sus prácticas y sus políticas relativas a la información, participación y procesos de toma de decisiones.

El código de buenas prácticas es un instrumento que puede ser clave en la implementación práctica de los principios de multilateralismo, transparencia, democracia y participación multisectorial que estableció la CMSI. Anriette Esterhysen, de APC, fue una de las moderadoras de la sesión principal sobre gobernanza de internet a la luz de los principios de la CMSI⁷. La sesión analizó el grado de cumplimiento del mandato del FGI que figura en el párrafo 72.i de la Agenda de Túnez sobre la sociedad de la información, para “promover y evaluar, sobre la marcha, la incorporación de los principios de la CMSI en los procesos de gobernanza de internet”. En esta sesión se hizo evidente que los principios de la CMSI tienen algunas lagunas en lo que se refiere a la promoción de los derechos humanos y el desarrollo en la gobernanza de internet.

Participación

Participación insuficiente de los países en desarrollo ya fue mencionada. También es importante la participación de las mujeres. Para que el FGI sea una verdadera plataforma multisectorial es necesario tener en cuenta la brecha de género, aún muy visible, en los niveles de acceso y participación a este foro, incluyendo el diseño de la agenda, la representación y la diversidad dentro de cada grupo de actores.

Fue muy positiva la participación de gente joven. A su vez, la participación a distancia fue mucho más eficiente. El promedio de edad de los y las participantes del FGI de este año fue más bajo. Este es un gran logro y es especialmente importante en la medida en que buscamos solucionar temas emergentes como los cambios de políticas públicas que plantean las redes sociales .

Sin embargo, muchos talleres y sesiones principales sobre juventud no tenían panelistas jóvenes. La participación a distancia, que a veces sigue siendo problemática, funcionó mucho mejor que en los FGI anteriores. Queremos felicitar a todos y todas los que trabajaron para que esto sucediera, y agradecer a los y las participantes a distancia por su esfuerzo para estar presentes.

⁶ Entre las instituciones participantes figuraba Internet Society (ISOC), el World Wide Web Consortium e ICANN.

⁷ http://www.intgovforum.org/cms/2009/sharm_el_Sheikh/Transcripts/Sharm%20El%20Sheikh%2017%20November%202009%20IG%20in%20Light%20of%20WSIS.pdf

Preocupaciones que surgieron en el FGI 2009

Incidente del afiche de ONI

El primer día del FGI, en un evento organizado por Open Net Initiative, el personal de seguridad confiscó un afiche que promocionaba un nuevo libro, titulado "Access Controlled" (El acceso bajo control), con el argumento de que contenía una frase que violaba las políticas de la ONU. La frase en cuestión era la siguiente: "La primera generación de controles de internet consistió en la construcción de murallas (servidores de seguridad) en portales claves de internet; la famosa 'gran muralla china' es uno de los primeros sistemas nacionales de filtros en internet".

Aparentemente, el motivo de las acciones de la oficina de seguridad de Naciones Unidas fue que el afiche le disgustó a los funcionarios/as del gobierno chino que participaban en el FGI. APC entiende que el FGI debe adherir a los protocolos y políticas de la ONU. Sin embargo, es lamentable que algunos gobiernos, en virtud de su poder y su posición, utilicen los protocolos para reprimir debates y discusiones sobre temas relevantes a la gobernanza de internet, objetivo principal del FGI.

Sesión honoraria del país anfitrión

El último día del FGI Suzanne Mubarak, esposa del presidente de Egipto, ofició de anfitriona de una de las sesiones. Sólo se informó del evento y los cambios resultantes del programa a los organizadores/as de talleres y sesiones principales dos días antes del comienzo del foro. La inclusión de un evento fuera de programa el último día del FGI provocó confusión y desorganización. La intensa seguridad requerida, que implicó incluso la prohibición de ingresar con celulares y cámaras al evento, obstruyó el clima de apertura y construcción que había entre los y las participantes y que es una característica esencial del FGI. Esto empañó los esfuerzos, ejemplares en todo lo demás, del Ministerio de Comunicación y Tecnologías de la Información de Egipto para la organización del FGI.

El futuro del FGI

APC declaró su apoyo a la continuación del FGI más allá del vencimiento de su mandato de cinco años, en 2010, durante la "sesión de recapitulación"⁸. Destacamos el valor de los FGI nacionales y regionales y propusimos que se adoptaran FGI temáticos como forma de analizar algunos temas con mayor profundidad entre los encuentros anuales.

Conclusiones y recomendaciones

El cuarto FGI fue prudente a la hora de innovar o incluir temas controvertidos en la discusión. Esta discreción se puede atribuir parcialmente al proceso de revisión del FGI y al deseo de no ofender a ningún sector cuando el futuro del foro está en discusión. El acuerdo con el gobierno de Estados Unidos, que le otorga a ICANN una mayor independencia del control de ese país, también le quitó presión al debate sobre los recursos críticos para la gestión de internet y sobre una mayor cooperación en los principios de políticas públicas que influyen en dicha gestión. El tema de la diversidad lingüística estuvo muy presente, aunque sesgado por la perspectiva de la internacionalización de los nombres de dominio. El consenso en cuanto a que privacidad y seguridad son aspectos igualmente importantes de la gobernanza de internet, más que temas clave en conflicto, es muy importante y prepara el camino hacia el debate en torno de normas globales de privacidad. Quizá sean rasgos de madurez, de que el FGI ha alcanzado cierto equilibrio y se acepta como espacio abierto para un diálogo político constructivo y vanguardista.

⁸ http://www.intgovforum.org/cms/2009/sharm_el_Sheikh/Programme.MainSessions.html

Yendo un poco más lejos APC desea recomendar lo siguiente:

1. FGI regionales y nacionales

APC, como coorganizadora de los FGI de América Latina y el Caribe y de África Oriental, apoya la idea de que los foros regionales pueden servir al propósito de definir las prioridades regionales y fomentar una mayor participación por parte de todos los actores a nivel regional. Creemos que los FGI nacionales constituyen un poderoso mecanismo de aprendizaje, solución de problemas, acción colectiva y creación de alianzas entre diferentes actores de un país. Podemos comprometernos a participar en la organización de FGI regionales en el sur de África, el sur de Europa y el sudeste asiático, todas regiones que, nos parece, carecen de una participación adecuada en el foro global.

2. FGI temáticos

Para cubrir la necesidad de diálogos más profundos sobre algunos temas en un foro más maduro, APC recomienda introducir FGI temáticos entre los foros globales. Los foros temáticos pueden ofrecer espacios para que los individuos expertos de los diversos sectores se involucren más profundamente en determinados temas y luego puedan comunicar el resultado de esos diálogos a la comunidad de internet en general, o a instituciones específicas.

Las áreas que requieren una participación más comprometida de los actores, según el FGI 2009, son el desarrollo de normas globales de privacidad, la alfabetización y educación de usuarios y usuarias, el futuro de los servidores raíz y una agenda del desarrollo sobre la gobernanza de internet.

3. Sesiones principales sobre desarrollo y derechos humanos

Como ya se dijo, creemos que en el próximo FGI habrá que incluir una sesión principal sobre derechos humanos en la gobernanza de internet y una agenda del desarrollo para la gobernanza de internet. Proponemos que se redacte un borrador con los puntos principales de una agenda del desarrollo para el FGI para ser discutido antes de la consulta abierta de febrero de 2010. Luego, se podrá presentar en los FGI regionales para recibir comentarios.

4. Recursos adecuados para la secretaría del FGI

Durante sus años de existencia el FGI desarrolló un ecosistema, que se ha ido adaptando con el tiempo, en el que todos los sectores pueden interactuar en pie de igualdad. Esta es una dimensión importante depende de la habilidad y la prudencia de la gestión del FGI, llevada a cabo por su secretaría, a cargo de dos líderes eficientes y diplomáticos como Nitin Desai y Markus Kummer. No hay que subestimar el rol fundamental de la secretaría del FGI en su estructura actual. Hay rumores que dicen que habría que cambiar la situación de la secretaría y ubicarla más sólidamente en el sistema de la ONU. Creemos que el FGI debe seguir operando bajo los auspicios de la ONU pero sin dejar de fomentar su naturaleza multisectorial. Para que el FGI siga teniendo éxito y logros en el cumplimiento de su mandato la secretaría necesita los recursos adecuados.

Algunos sectores creen que los países que brindan apoyo financiero al FGI tienen más derecho a decidir el programa anual por el hecho de financiar a su secretaría. No hemos encontrado pruebas que sostengan esta afirmación. La secretaría del FGI debe ser independiente de todo tipo de influencias. Proponemos que se establezca condiciones claras en los contratos de donaciones para proteger la independencia de la secretaría del FGI. Además, debe haber un fondo de viajes para panelistas de

países en desarrollo que sea accesible y administrado en forma transparente por parte de un grupo multisectorial, a fin de impedir que un único sector ejerza una influencia indebida sobre la selección de participantes financiados del FGI.

5. Reuniones del grupo asesor multisectorial (GAM) y consultas abiertas

Proponemos que las consultas abiertas se extiendan a dos días y que los encuentros del GAM se reduzcan a un día. Esto maximizará la apertura del proceso por el cual se reciben y se discuten insumos.

6. Formatos innovadores y creativos para los encuentros

Recomendamos que el FGI siga desarrollando formatos innovadores y creativos para sus encuentros. A principios de este año, durante las consultas abiertas sobre el programa del FGI, se sugirió realizar discusiones en forma de mesa redonda con el fin de lograr consensos en temas como la accesibilidad, el acceso y la protección infantil; sin embargo, esa sugerencia no se tuvo en cuenta. Las súper sesiones fueron un avance y, como duraban tres horas, los/as facilitadores/as pudieron involucrar a algunos/as participantes remotos/as en los talleres. Creemos que es necesario que el quinto FGI haga un nuevo esfuerzo e intente nuevamente implementar mesas redondas.

7. Aprender de la experiencia a la hora de los balances

Alentamos a la secretaría y a los/as anfitriones/as de los primeros FGI realizados en Grecia, Brasil, India y Egipto a organizar el intercambio de lecciones aprendidas a partir de sus experiencias y a enviar sus informes a la Secretaría General de la ONU, así como a la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CCTD), como parte de sus aportes para la continuación del FGI.

Por último, quisiéramos agradecer a quienes contribuyeron con la realización del cuarto FGI: el gobierno de Egipto, la secretaría del FGI, el grupo asesor multisectorial, las coaliciones dinámicas y los y las organizadores de los talleres, así como a quienes brindaron apoyo financiero, panelistas y moderadores/as, voluntarios y voluntarias de Egipto que ofrecieron apoyo técnico y logístico, y a todas las personas que participaron en el FGI, colaborando en este evento único.