

GOBERNANZA EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACION GLOBAL

Fecha Miércoles, 12 de Enero del 2005 (7:10:05)

Tema Gobernabilidad

Gobernanza En La Sociedad De La Información Global: Principales Aspectos y Desafíos

Pablo Accuosto

Acompañando y apuntalando el proceso de globalización ha surgido una infinidad de instituciones y organizaciones, de características muy diversas, que constituyen una compleja red de gobernanza global.

Es ampliamente aceptado que el proceso de globalización y el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación han estado íntimamente relacionados y se han alimentado mutuamente.

Dada esta interrelación, las políticas que se implementan desde múltiples instituciones y organizaciones, tanto sean con alcance global, como regional o nacionales, impactan de forma más o menos directa el desarrollo y la expansión de estas tecnologías y la posibilidad de circulación de la información a nivel global.

Dependiendo de la perspectiva que se adopte se verá mas o menos amplificado el impacto que tiene cada conjunto de políticas y la responsabilidad de cada organización en el desarrollo de la comunicación y la información. Si se considera el aspecto desde la perspectiva de los derechos humanos, por ejemplo, surgirá un conjunto de organizaciones con rol protagónico. Si se consideran en cambio aspectos técnicos o económicos vinculados al desarrollo de las comunicaciones, serán otros quienes aparezcan con las mayores responsabilidades.

Las posibilidades de comunicación y de acceso a información que brinda internet, la diversidad de tipos de contenido que soporta, la multiplicidad de fines para los que se utiliza y la variedad de tecnologías que involucra hace particularmente difícil identificar precisamente (o, mas bien, descartar) actores con responsabilidades en su desarrollo y utilización.

La expansión de internet, tanto en el sentido geográfico como en cuanto a las posibilidades que habilita, se dió en forma vertiginosa, en gran medida producto de iniciativas privadas y con escasa participación de los gobiernos. Esto generó espacios de vacío legal a la vez que dió lugar a nuevas interpretaciones para normas creadas antes de que se contemplara la existencia de un medio de las características de internet. Surgieron, entonces, iniciativas en sentidos opuestos: por un lado quienes consideran necesario generar nuevos mecanismos que permitan la regulación de internet y la adecuación de la normativa existente a ésta, poniendo énfasis en la necesidad de contar con una mayor institucionalización en la gestión de la red, mientras que, por otro lado, están aquellos que entienden que el desarrollo real de internet sólo es posible manteniendo esquemas flexibles de coordinación entre los actores involucrados, que partan de las necesidades que plantea la propia evolución de la red.

Los términos "gobierno" y "gobernanza de internet" han sido utilizados en forma ambigua y,

a veces, indistinta. Hay quienes utilizan estos términos haciendo referencia a una coordinación mínima, laxa, casi espontánea. En sentido opuesto y especialmente desde espacios gubernamentales, se ha reclamado una mayor presencia institucional que asegure una definición e implementación de políticas de internet más centralizada, con un peso importante de los gobiernos. En ese sentido se podría pensar más en términos de un órgano de "gobierno de la internet".

Al hablar de "gobierno" o "gobernanza de internet", entonces, hay que considerar fundamentalmente a qué se hace referencia con estos términos ya que pueden tener alcances e implicancias distintas. No en todos los idiomas existe la posibilidad de hacer una distinción entre ambos, por otra parte. En castellano, si bien tanto el término "gobierno" como "gobernanza" pueden utilizarse para referirse al acto y efecto de gobernar, preferimos el uso del término "gobernanza" para favorecer una interpretación orientada a acciones, reglas y procedimientos, sin que el término implique la existencia de entidades específicas ni formas organizativas particulares que tengan a su cargo el control de la red.

La palabra "gobernanza", por otro lado, habilita una acepción (según el diccionario de la Real Academia Española), que se refiere al "arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado". Esta interpretación sin duda refleja más fielmente el espíritu con que pretendemos aproximarnos al tema.

Los sistemas globales de comunicación, en general, e internet, en particular, son reconocidos por muchos autores como un bien público global. Mas allá de las componentes de no-exclusividad y de no-rivalidad que presenta internet, la forma en que se dieron su desarrollo y su expansión hizo que la red fuera rápidamente apropiada por la gente y se constituyera en un elemento con grandes potencialidades para la construcción de ciudadanía, tanto a nivel local como global.

No es sorprendente, entonces, que la gobernanza de internet y el espacio para la participación de los ciudadanos en ella sean elementos particularmente sensibles para la sociedad civil. La gobernanza de internet en todos sus niveles, tanto sean técnicos como políticos, debería reflejar su naturaleza distribuida y colectiva, incluyendo la multiplicidad y diversidad de los actores que contribuyen a su desarrollo o se benefician de éste.

El proceso de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), que comenzó con un marcado perfil técnico, se fue transformando, en gran medida gracias al involucramiento activo de organizaciones de la sociedad civil, en una plataforma desde donde repensar formas de hacer más igualitario y democrático el desarrollo de sociedades de la información.

Del mismo modo, el tema de la gobernanza de internet en la cumbre, que inicialmente se enfocó exclusivamente en el cuestionamiento a la legitimidad de ICANN y particularmente en su papel en el gerenciamiento de aspectos técnicos de la red tales como los dominios de primer nivel, se fue ampliando hasta cubrir virtualmente todos los aspectos vinculados a políticas globales que tienen algún impacto en el desarrollo de las comunicaciones.

Las tensiones generadas entre los gobiernos del Norte, que no querían modificaciones en el "statu quo" en relación a la gestión de internet y algunos gobiernos del Sur, que reclamaban una mayor participación en la definición e implementación de políticas globales de TICs, no fueron resueltas en la primera fase de la cumbre. Se decidió, entonces, la creación de un

grupo de trabajo en el ámbito de la Secretaría General de Naciones Unidas, con la responsabilidad de aportar recomendaciones sobre gobernanza de internet para la segunda fase de la cumbre. Este grupo se ve actualmente enfrentado a la necesidad de decidir cuál va a ser el alcance del término "gobernanza de internet" y qué aspectos de la gobernanza global de las TICs habrá de abarcar su trabajo.

Si bien existe cierta opinión generalizada respecto a que los aspectos a considerar como parte de la "gobernanza de internet" no se pueden agotar en aquellos que están actualmente bajo la órbita de ICANN y que es necesario generar instancias de articulación y convergencia de políticas globales que incluyen, por ejemplo, la regulación de las patentes y derechos de autor, los acuerdos de telecomunicaciones, la protección de la diversidad cultural, etc. no hay un consenso en cuanto a dónde se deben poner los límites. Debido a la imposibilidad práctica de fijar fronteras claras, esta decisión es de carácter eminentemente político y es necesario llegar pronto a un consenso si se aspira a alcanzar algún tipo de definición práctica en esta fase de la CMSI.

Incluso dentro del sector de la sociedad civil, distintos participantes del proceso tienen visiones diferentes sobre el alcance que debe tener el estudio de la gobernanza de internet en el contexto de la CMSI y respecto a qué tanto es posible alejarse de la cuestión original planteada sobre la legitimación y democratización de la gestión de nombres de dominio y números IP.

William Drake, del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible, quien ha tenido un rol muy activo en el proceso de la CMSI, promueve una "visión integral" del tema de la gobernanza de las tecnologías de información y comunicación y sostiene que, con el tiempo, a medida que la convergencia tecnológica se profundice, las fronteras entre la gobernanza de internet y el universo más amplio de gobernanza global de las TICs se habrán de desdibujar.

Drake sostiene que el discurso dominante en los últimos años ha sido la equiparación entre el concepto de gobernanza de internet y ICANN, lo cual ha llevado a prestar poca atención a otros actores y procesos que son fundamentales, y que habrán de ganar protagonismo en el futuro, tales como los vinculados a regulaciones sobre propiedad intelectual, comercio de bienes y servicios, espectro radioeléctrico, seguridad en la información, privacidad, contratos y autenticación electrónica, etc. Sostiene también que se han obviado en la discusión aspectos importantes que todavía no están sujetos a reglas colectivas, tales como spam, políticas de competencia, protección de consumidores, diversidad lingüística y cultural y acuerdos de interconexión entre países del Norte y el Sur.

Miembros del "Internet Governance Project", por otro lado, sostienen que para el análisis de la "gobernanza de internet" se deben considerar solamente los aspectos que surgen como consecuencia directa de la utilización de los protocolos de comunicación de internet. Este grupo sostiene que, si bien limitar el concepto de "gobernanza de internet" a las actividades de ICANN es arbitrario, incluso una visión acotada del término como la que proponen implica un espectro muy amplio de temas y actividades a considerar. Sostienen que si su alcance se define de manera más genérica sería imposible desarrollar respuestas coherentes a los problemas planteados. Para este grupo internet comprende solamente un subconjunto de las TICs y entienden que hay muchos aspectos de gobernanza vinculados a las TICs que no pueden modificarse desarrollando reglas o políticas para internet. Dicen que si se ignora la distinción crucial entre internet y TICs en general y se intenta utilizar a la "gobernanza de internet" para, por ejemplo, atacar disparidades globales que se observan en el acceso a todas

las tecnologías de información y comunicación, se fracasará tanto en el objetivo de racionalizar y democratizar la gobernanza de internet como en el intento de eliminar la brecha digital.

Adam Peake, del Center for Global Communications (GLOCOM), de la Universidad Internacional de Japón, también advierte, en un documento preparado para APC , sobre el peligro de adoptar una definición demasiado ambiciosa para la "gobernanza de internet". Peake sostiene que si la "gobernanza de internet" se define de forma demasiado amplia el término puede llegar a volverse vacío, un paraguas bajo el cual colocar todos los aspectos vinculados a las políticas de TICs y, en ese caso, el grupo de trabajo encargado de analizar el tema deberá diversificarse tanto que tendrá muchas dificultades en llegar a cualquier conclusión operativa.

APC ha manifestado la necesidad de hacer esfuerzos para armonizar los procesos deliberativos sobre mecanismos de gobernanza que se dan en distintas organizaciones tales como ICANN, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), de forma de asegurar la promoción de políticas coherentes en los distintos ámbitos, que permitan el cumplimiento de los objetivos expresados por la Declaración de Principios de la CMSI.

Es necesario reconocer que el proceso de coordinación entre los distintos actores vinculados a la gobernanza global de las comunicaciones será complejo. Teniendo en cuenta que no todas las organizaciones con responsabilidades en el tema se han comprometido fuertemente con el proceso de la CMSI, no está todavía claro hasta qué punto el grupo de trabajo sobre gobernanza de internet podrá incidir efectivamente en cambios de políticas al interior de éstas. De hecho identificar con precisión todos los actores involucrados y sus roles es en sí mismo un desafío importante. Basta contemplar cómo, en paralelo a la discusión de estos temas en ámbitos como la CMSI, surgen nuevos acuerdos y tratados bilaterales o regionales que sientan nuevas bases legales y tienen un impacto inmediato en el panorama existente de la gobernanza de internet, haciendo muy difícil saber qué mecanismos controlan qué cosas. Acuerdos de cooperación entre distintos países para combatir "cyberdelitos" mas allá de sus respectivas fronteras nacionales, son un ejemplo de esto.

Entendemos que es difícil plantear en el corto plazo, por lo tanto, cambios drásticos en un sistema de gobernanza complejo, que es resultado de una construcción institucional que ha acompañado el nacimiento y la generalización de internet, con muchas relaciones estructurales y jurisprudencia formalizada tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, APC cree que la situación actual tampoco puede prolongarse y que es necesario comenzar a adoptar reformas. En particular, uno de los puntos prioritarios a resolver es la clarificación de los elementos de internet con fuertes componentes de bien público cuya gestión debe estar puesta en función de los ciudadanos.

Entendemos que es ineludible trabajar sobre la base de lo existente y, para eso, creemos necesario trabajar en paralelo en varios niveles. Con la mirada puesta a mediano y largo plazo en la convergencia de políticas en materia de TICs y trabajando a corto plazo para ir dando soluciones a los problemas puntuales, en los distintos ámbitos donde se se planteen, aún sabiendo que estas soluciones pueden no ser sino pasos intermedios hacia un nuevo sistema de gobernanza.

Para alcanzar objetivos concretos es necesario ir asociando las propuestas conceptuales con

estructuras institucionales correspondientes, que hagan viables los procesos participativos que se pretenden impulsar. En ese sentido, en la reunión consultiva sobre la conformación del grupo de trabajo sobre gobernanza de internet que tuvo lugar en setiembre en Ginebra, APC ha planteado la conveniencia de la conformación a mediano plazo de un marco institucional multisectorial de gobernanza, con una visión amplia del tema, que eventualmente adopte la gestión de algunos aspectos de internet y que asigne responsabilidades sobre otros aspectos dentro de la compleja red de instituciones involucradas.

APC ha considerado que esta nueva estructura multisectorial podría ser presentada en una reunión CMSI+5 en el 2010 y su desempeño debería ser revisado en una reunión CMSI+10 en el 2015. En un plazo más breve, sin embargo, se deberá buscar respuestas a los reclamos que han surgido en la CMSI sobre el rol de ICANN en el sistema de gobernanza de internet. En este sentido, APC ha propuesto evaluar la posibilidad de que se realice una transferencia de responsabilidades desde el Departamento de Comercio de Estados Unidos hacia la Secretaría General de Naciones Unidas de forma temporal, hasta la instauración de un nuevo régimen verdaderamente multisectorial.

El trabajo y las discusiones entorno a este tema se están procesando en este mismo momento y claramente no hay posiciones cerradas, sino propuestas abiertas y borradores. APC entiende que es un momento para el intercambio de ideas y pretende hacer aportaciones para el debate y la reflexión que puedan llevar, idealmente, a emprender acciones concertadas.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen un rol esencial a cumplir en el proceso de convergencia de políticas de TICs que se plantea a mediano y largo plazo. Su participación igualitaria en los ámbitos de toma de decisiones no puede depender de la buena voluntad o la simpatía con que se mire a las organizaciones de la sociedad civil en una coyuntura histórica determinada, sino que debe ser formalizada mediante mecanismos institucionales.

En ese sentido, APC considera que no es deseable un sistema en que uno o más gobiernos tengan control sobre internet, como tampoco lo es un sistema básicamente privado, que pueda tender a regirse por la lógica del mercado y promover la "comoditización" de bienes públicos. La evolución del rol de la sociedad civil en aspectos vinculados a la gobernanza de internet sin duda deberá acompañar también a un proceso general de apertura de los organismos internacionales hacia un mayor protagonismo de la sociedad civil en cuestiones de gobernanza global.

Las organizaciones de la sociedad civil y las redes como APC son fundamentales también en la vinculación de los desarrollos globales con la definición, implementación y seguimiento de políticas a nivel nacional y regional. El objetivo es asegurar que lo acordado a nivel internacional sea efectivamente implementado a nivel nacional y, a la vez, se reconozcan las "buenas" experiencias de gobernanza que se den al interior de los países para generalizar propuestas de políticas globales a partir de éstas.

Sabemos que este rol activo en la gobernanza de las comunicaciones y la información implica también una responsabilidad importante para nuestras organizaciones. En la medida en que pretendamos reflejar la diversidad de la sociedad civil, deberemos también profundizar mecanismos de articulación al interior de ésta, buscar formas adecuadas para legitimar la representación de todos los sectores, incluyendo la sociedad civil, y trabajar para involucrar a una gran cantidad de entidades que, por distintos motivos, no han tenido participación en estos procesos.