



El desarrollo institucional en la gobernanza de internet y la participación de la sociedad civil: una evaluación de los retos y perspectivas desde una mirada de la comunidad técnica

Diciembre de 2019

Facultad de Derecho

Centro de Estudios en Libertad
de Expresión y Acceso a la Información



El desarrollo institucional en la gobernanza de internet y la participación de la sociedad civil: una evaluación de los retos y perspectivas desde una mirada de la comunidad técnica

*Diego R. Canabarro**

I. Introducción

Este breve ensayo evalúa el papel de las organizaciones de la sociedad civil desde la perspectiva de alguien involucrado hace una década con la gobernanza de internet como miembro de las comunidades académicas y técnicas. Además de una evaluación histórica, el texto: (i) señala la importancia de la pluralidad y de la diversidad en los procesos de discusión y deliberación sobre cuestiones técnicas y de políticas públicas relacionadas con internet; y (ii) describe los principales desafíos para la articulación de los diversos sectores, especialmente con respecto a la participación “en igualdad de condiciones” en la gobernanza de internet. Al final, el trabajo apunta algunos aspectos que deben considerarse para que la gobernanza contemporánea de internet sea verdaderamente plural y participativa, con énfasis en que la protección y la promoción de los derechos de los usuarios de la red estén alineadas con los esfuerzos de la comunidad técnica para que internet siga siendo abierta, globalmente interconectada, segura y confiable para todas las personas.

II. El papel de la sociedad civil en las discusiones sobre gobernanza de internet

La sociedad civil ha sido fundamental en el desarrollo institucional de la gobernanza de internet. Su participación ayudó a alargar la agenda temática del campo y a cualificar los procesos de toma de decisión. Las organizaciones del sector se apropiaron del TCP/IP para crear redes de distribución de información e intercambio de comunicaciones en la década de 1980. De la misma manera, por impulso de la sociedad civil, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Eco-1992) eligió los estándares de internet como la tecnología utilizada para permitir la participación remota de personas y entidades que no podían viajar a Río de Janeiro.¹ El trabajo decisivo de las organizaciones involucradas desde los años 80 en la promoción del llamado “nuevo orden mundial de información y comunicación”² revolucionó la agenda original de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información entre 2003 y 2005, lo que coló a la gobernanza de internet en el centro del debate sobre el avance de la digitalización y promovió definitivamente el enfoque de múltiples partes interesadas. Debido a este impulso, se alcanzó un

* Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul. De 2014 a 2019 trabajó como asesor especial del Comité Gestor de Internet en Brasil (CGIBR). Actualmente es el gerente de Políticas Públicas de la Internet Society (ISOC) para América Latina y el Caribe. El texto refleja exclusivamente las opiniones del autor y no representa necesariamente el posicionamiento oficial de ninguna de las instituciones mencionadas.

¹ Knight, Peter, *The Internet in Brazil: origins, strategy, development and governance*, Bloomington, IN, Author House, 2014.

² MacBride, Sean, *Many voices, one world. Communication and society today and tomorrow. Towards a new more just and more efficient world information and communication order*, Londres-Nueva York-París, Unipub-Kogan Page-Unesco, 1980.

consenso en la comunidad internacional sobre (i) el papel central que tiene internet para el futuro de una era interconectada y (ii) la complejidad del ecosistema sociotécnico generado por la red, lo que explicaría la imposibilidad de que se trate el problema de manera “unisectorial”: sea por los Gobiernos dentro de sus jurisdicciones nacionales, por organizaciones intergubernamentales, o por entidades del sector privado en el control de los productos y de los servicios ofrecidos en el mercado de las TIC. En este contexto, crece la importancia de la ocupación y la apertura de espacios institucionales anteriormente considerados de manera única como técnicos y políticamente agnósticos, tradicionalmente asociados con el desarrollo de estándares y protocolos de internet.

Sin embargo, estos movimientos fueron más formales y simbólicos que efectivamente decisivos en términos de llevar la gobernanza de internet a una realidad más democrática y participativa. El punto de inflexión en esta tendencia comenzó a notarse hace aproximadamente una década, cuando las organizaciones de la sociedad civil tomaron la delantera al desafiar y proponer alternativas al *status quo*, en casos como: controversias en torno a proyectos de ley conocidos como PIPA y SOPA en los Estados Unidos; el escándalo del vigilantismo revelado por Edward Snowden y las diversas batallas por la protección y promoción de los derechos fundamentales online y offline.³ Se puede decir que la participación de la sociedad civil fue decisiva incluso durante la transición de la Internet Assigned Numbers Authority (IANA) –quizás la principal transformación institucional que ha experimentado recientemente la gobernanza de internet–. Esta transición fue un proceso liderado por la comunidad técnica entre 2014 y 2016 y contó con una gran participación de empresas y otras organizaciones involucradas con DNS y de los Gobiernos participantes de ICANN. Cabe señalar que durante este mismo período ha crecido de manera decisiva la participación de las organizaciones de la sociedad civil en espacios que en el pasado fueron ocupados casi exclusivamente por comunidades técnicas, empresas y representantes gubernamentales.⁴

Tanto las organizaciones que preceden a internet (la ACLU, el Artículo 19 y la APC, para nombrar solo tres ejemplos), como las organizaciones creadas en el contexto del avance de la era digital forman hoy parte de un mosaico complejo y muy diverso de entidades involucradas con el tema de la protección y la promoción de derechos fundamentales de los usuarios de internet en sus variados aspectos.⁵ Con una agenda temática compleja e interdependiente, las organizaciones de la sociedad civil, individual o de manera colectiva llevan a cabo una serie de actividades (desarrollo de capacidades, defensa y participación directa en ámbitos políticos nacionales e internacionales) para garantizar el respeto a la libertad de expresión, comunicación y acceso a la información, la protección de la privacidad y de los datos personales, la creación de condiciones para el acceso a internet y muchos otros temas. En un contexto de internet omnipresente, que toca todos los espacios y campos de la vida social, la relevancia de la participación activa de la sociedad civil se amplifica como una forma de destacar y defender los intereses de las personas que usan y tienen sus vidas afectadas por el desarrollo y el avance tecnológico, frente a los intereses de los otros grupos de *stakeholders* involucrados en el tema.

³ Hintz, Arne y Brown, Ian, “Enabling digital citizenship? The reshaping of surveillance policy after Snowden”, *International Journal of Communication*, Nº 1, Vol. 11, febrero, 2017, p. 20. Pohle, Julia y Van Audenhove, Leo, “Post-Snowden internet policy: between public outrage, resistance and policy change”, *Media and Communication*, Nº 1, Vol. 5, 2017, pp. 1-6.

⁴ Ver, por ejemplo, Internet Research Task Force (IRTF), “Research into human rights protocol considerations”, RFC 8.280, Artículo 19, Oxford Internet Institute, octubre, 2017, disponible en: <https://trac.tools.ietf.org/html/rfc8280>, último acceso: 24 de septiembre de 2019. Ver también: Knodel, Mallory, “The privacy in the protocol: why civil society needs to pay attention to the IETF”, Freedom Online Coalition, 2017, disponible en: <https://freedomonlinecoalition.com/working-groups/working-group-1/wg-1-blog-4-ietf>, último acceso: 24 de septiembre de 2019. Y, además: Kurre, Collin y Karanicolas, Michael, “On renewed importance and opportunities to engage”, ICANN Human Rights, abril, 2018, disponible en: https://icannhumanrights.net/bring_yourself_back_online, último acceso: 24 de septiembre de 2019.

⁵ Por ejemplo, Coding Rights (Brasil), Fundación Karisma (Colombia), R3D (México), TEDIC (Paraguay), Sula Batsú (Costa Rica), ADC (Argentina), Hiperderecho (Perú) y Derechos Digitales (Chile). Una lista no exhaustiva de las actividades de estas organizaciones en la región de América Latina y en todo el mundo se encuentra en: Magrani, Eduardo (org.), *Derechos digitales en América Latina y el Caribe*, Río de Janeiro, FGV, 2017.

III. Importancia del pluralismo y los retos al abordaje de múltiples partes interesadas

En mayor o menor medida y a diferentes niveles (nacional, regional e internacional), todas las etapas del ciclo de desarrollo de políticas⁶ relacionadas con internet (sean técnicas o en el campo de las políticas públicas) han ganado permeabilidad a la participación de personas y entidades que tradicionalmente no estaban involucradas. Esa tendencia, de apertura de las instituciones, los procedimientos administrativos y los procesos de toma de decisiones al escrutinio externo que permite participación y contestación pública, es observable incluso en contextos más autocráticos y menos propicios para la participación. Aunque el proceso sea imperfecto y no uniforme, el avance de las TIC genera oportunidades y herramientas capaces de apoyar un mayor acercamiento de los ciudadanos, así como un mayor nivel de participación política en la gobernanza de internet.

Esta mayor participación viene acompañada de desafíos persistentes que resultan más significativos cuando se considera el lugar de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y la formulación de políticas relacionadas con internet. Como se verá, los tres retos descritos más adelante representan en última instancia desafíos más amplios no solo a la sociedad civil sino también a la noción misma de gobernanza basada en el enfoque de múltiples partes interesadas.

En primer lugar, podemos destacar un conjunto de barreras que impiden la participación continua en procesos que requieren recursos humanos y financieros intensivos. Con respecto a las políticas de DNS, por ejemplo, ICANN realiza tres reuniones presenciales por año en diferentes partes del mundo⁷ y mantiene una agenda de trabajo entre sesiones cargada de comités *ad hoc* y asambleas especializadas en cada una de sus esferas constituyentes. Las organizaciones de la sociedad civil tienen una menor incidencia y capacidad de movilización de recursos (presupuesto y personal) en comparación con las empresas de nombres de dominio, organizaciones técnicas involucradas con los identificadores de internet y Gobiernos nacionales (especialmente aquellos con un alto impacto en la economía digital). Las reuniones periódicas y el trabajo entre sesiones también son características del funcionamiento de los cinco Registros Regionales de Internet (RIR, como LACNIC) y del Grupo de Trabajo de Ingeniería de Internet (IETF, en sus siglas en inglés), lo que indica la magnitud del esfuerzo requerido por la sociedad civil para hacerse presente en espacios clave para el debate y la toma de decisión sobre las tecnologías fundamentales de internet y su implementación. De eso surgen cuestiones adicionales: el carácter hermético y técnico de tales arenas y la extensión temporal de los procesos correspondientes requieren un nivel de especialización y preparación que puede representar una barrera adicional para la participación. Más allá de aspectos objetivos, hay que considerar los posibles conflictos de visión y principios entre grupos de partes interesadas con enfoques y objetivos estratégicos tan distintos.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que las arenas técnicas coexisten con otros espacios relevantes donde se discuten las políticas relacionadas con la operación y el uso de internet. En un contexto de multiplicidad de agendas, escasez de recursos y la necesidad de priorizar temas y espacios de inserción, la articulación de la sociedad civil suele resultar perjudicada tanto internamente (entre organizaciones del mismo sector) como externamente (en relaciones de cooperación y colaboración con entidades de los otros sectores).

⁶ Estas etapas son: la identificación de problemas y la configuración de agendas de acción; la discusión y la formulación de alternativas estratégicas; el diseño de soluciones operativas; la deliberación, implementación y la evaluación de determinada política.

⁷ Para una lista de reuniones pasadas y futuras de ICANN, consulte: <https://meetings.icann.org/en/calendar>, último acceso: 24 de septiembre de 2019.

En este sentido, en tercer lugar, el principal desafío que resulta del multisectorialismo tal como lo conocemos hoy, no solo para las entidades de la sociedad civil, sino para todos los grupos de partes interesadas en conjunto, se refiere a las diferencias de capacidades entre ellos y la hiposuficiencia evidente que caracteriza la participación de algunos actores en relación con otros. Más allá de las diferencias propias de las organizaciones de la sociedad civil con más o menos participación en la gobernanza de internet, se deben considerar las diferencias entre Gobiernos desarrollados y en desarrollo, empresas especializadas en tecnologías de información y comunicación y empresas que dependen de internet para hacer viables sus actividades económicas (algo aun más grave cuando se consideran las diferencias entre el norte y el sur globales).

Asegurar la participación equitativa y alcanzar un consenso sobre los roles y las responsabilidades asignados a cada parte interesada con respecto a las políticas de internet y los impactos que la penetración de la red tiene en la sociedad no puede estar desconectado de una discusión más amplia sobre los aspectos formales y sustanciales de la democracia actual.

IV. Conclusión: la intersección de las agendas de organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades técnicas de internet

A pesar de las diferencias enumeradas anteriormente, en la forma de organización, en los objetivos estratégicos y en el espacio de enfoque de cada grupo, hay algo que acerca cada vez más las actividades de la sociedad civil y de las comunidades técnicas con respecto a internet: el reconocimiento de que la apertura, el alcance global, la estabilidad y la seguridad del funcionamiento técnico de la red son requisitos fundamentales y habilitantes para el conjunto de beneficios económicos, socioculturales y políticos asociados con el complejo ecosistema generado por y mantenido alrededor de internet. Eso está muy bien reflejado en el contenido de la declaración conjunta más reciente de los relatores sobre el tema de la libertad de expresión en varias organizaciones internacionales. En el mismo documento dedicado a la protección y promoción de los derechos fundamentales de los usuarios, estas autoridades dedican una sección integral a la importancia de consolidar y mantener una red abierta, global, segura e inclusiva. El extracto a continuación lo reproduce completamente:

El ejercicio de la libertad de expresión requiere de una infraestructura digital que sea robusta, universal y cuya regulación garantice que permanezca siendo un espacio libre, accesible y abierto para todas las partes interesadas. Durante los próximos años, los Estados y otros actores deben:

- a. Reconocer el derecho al acceso y el uso de internet como un derecho humano y una condición esencial para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.
- b. Proteger la libertad de expresión según el derecho internacional de los derechos humanos en la legislación que pueda tener impacto en el contenido en línea.
- c. Abstenerse de imponer interrupciones o bloqueos en la red de internet o en la infraestructura de las telecomunicaciones.
- d. Expandir significativamente las iniciativas para proporcionar un acceso universal y asequible a internet.

- e. Respetar y afianzar el principio de neutralidad de red.
- f. Asegurar que los desarrollos tecnológicos más importantes, como la transición a las redes móviles 5G y la expansión del internet de las cosas (IoT), respeten los derechos humanos, en particular, mediante una debida diligencia en materia del respeto a los derechos humanos en cuanto al desarrollo de la infraestructura, el servicio de red, la interoperabilidad y la privacidad por diseño.
- g. Evitar medidas que podrían causar la fragmentación del internet y limitar el acceso al internet global.

El esfuerzo de la sociedad civil en la gobernanza de internet (tradicionalmente asociado a la protección y a la promoción de los derechos fundamentales) se encuentra con los esfuerzos de la comunidad técnica para garantizar que internet sea abierta, segura y confiable para todas las personas en todas partes. Obviamente, esto se refiere al uso de buenas prácticas en la operación y en la gestión de las decenas de miles de redes que conforman la internet global en todo el mundo.⁸ Pero también se refiere a la necesidad de impedir que intervenciones públicas y privadas, específicas y localizadas, o aquellas replicadas en una pluralidad de lugares, puedan socavar las cualidades fundamentales que hacen de internet un motor de innovación, de desarrollo económico y social, y también de desarrollo humano.⁹

⁸ Un buen resumen de acciones y proyectos a este respecto se encuentra en: Internet Society, “Plan de acción para 2019”, octubre, 2018, disponible en: <https://www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2018/12/2019-ISOC-Action-Plan-ES.pdf>, último acceso: 24 de septiembre de 2019.

⁹ Un análisis, también realizado por la Internet Society, de los aspectos potencialmente positivos y negativos de las acciones de los actores públicos y privados a este respecto se puede encontrar en: Internet Society, “Informe global de internet: consolidación en la economía de Internet”, 25 de febrero de 2019, disponible en: <https://www.internetsociety.org/es/blog/2019/02/el-informe-global-de-internet-consolidacion-en-la-economia-de-internet>, último acceso: 24 de septiembre de 2019.