Quem, o quê e como. Mapeamento de grupos de interesse, questões e mecanismos de governança da Internet na América Latina

Carolina Aguerre, Codiretora do Centro de Estudios en Tecnologìa y Sociedad (CETyS), professora de cátedra e pesquisadora na Universidade de San Andrés, Buenos Aires.

Data da publicação:

Abril de 2020

Este artigo mapeia o ecossistema de governança da Internet e sua evolução na região em três dimensões críticas: multissetorialismo, agenda em evolução e abordagens e pontes que conectam o nacional, o regional e o global. Embora esta não seja uma abordagem abrangente, é um exercício para rastrear os contornos das interações que cercam esse tópico na América Latina. A última seção aborda a evolução e os efeitos dos fóruns nacionais e regionais (NRIs) relacionados ao Fórum de Governança da Internet da ONU (IGF) na região.

Embora eles sejam apenas uma parte do ecossistema de governança da Internet e não o ponto focal da mesma, eles capturam os princípios que prevalecem desde a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS) sobre como isso deve ser abordado e discutido. Embora estejam em evolução na região desde 2014, os resultados iniciais sugerem que eles devem ser mais proativos na avaliação da relevância e necessidade de suas respectivas comunidades, a fim de alcançar maior legitimidade e eficácia na discussão das políticas da Internet. Por fim, o trabalho sugere que é necessário adaptar-se a uma agenda em evolução da governança da Internet que não está apenas alterando algumas das questões, mas também novas composições e mecanismos de grupos de interesse para resolvê-las.

Introdução

A Internet comemorou seu 50º aniversário em 2019. Embora possa ser questionável marcar essa data como seu aniversário, já que seu protocolo principal – o TCP / IP – ainda não havia sido desenvolvido, de uma perspectiva sociotécnica em 1969 os princípios técnicos subjacentes essa nova abordagem de rede abraçaram valores de liberdade humana, inovação e criatividade. Estes foram fundamentais para o desenvolvimento de uma tecnologia de uso geral que, no século XXI, agora é difundida por mais da metade dos habitantes do mundo. Apesar de ser cada vez mais controlada, centralizada e usada para práticas de vigilância, a Internet ainda permanece um espaço para experimentação social e institucional, incluindo seus modelos e abordagens de governança.

O acesso a uma Internet aberta e segura que respeite os direitos humanos é uma aspiração que pode ser equiparada ao acesso a uma espécie de bem público global no século XXI[1]. Cada vez mais, e apesar da distopia em torno de muitas narrativas do futuro digital, os cidadãos confiam na Internet para acessar e trocar informações que ajudam a melhorar sua vida cotidiana. A abertura da Internet desafia um controle centralizado e, portanto, uma única

abordagem para seu design e controle; depende de múltiplos atores e níveis de cooperação para o trabalho. Com o nascimento dessa tecnologia, surgiu um desafio de governança que faz parte das questões críticas do século XXI.

A governança da Internet pode ser caracterizada por três atributos principais: é *multissetorial*, uma vez que não pode ser governada por um ator ou um único conjunto de atores – por exemplo, governos – e se baseou em mecanismos de governança para orientar, orientar e fornecer estruturas; é *multitemática* – em consequência do modelo em camadas da Internet sua arquitetura compreende as camadas física, de enlace, protocolo, transporte, aplicativo e conteúdo e cada uma implica diferentes abordagens, mecanismos e grupos de interesse; um terceiro atributo é que ela é *multinível*, o que implica que o global, regional e nacional / local estão cada vez mais imbricados, em decorrência da dimensão jurisdicional legal e institucional dos tipos de atores envolvidos (van Kersbergen e van Waarden, 2004).

A Internet desenvolveu-se e organizou-se em muitos dos países mais ricos desde os anos 80, mas havia menos de um punhado de estados latino-americanos com acesso a ela na época. Os valores subjacentes a essa nova abordagem tecnológica para as redes ameaçavam os monopólios de controle centralizado e telecomunicações, que estavam em desacordo com o clima político e institucional em muitos dos contextos nacionais da América do Sul naqueles anos. Mas isso mudou durante a década de 1990, quando a conexão à Internet se tornou uma prioridade cada vez maior para a região, pois era mais relevante não apenas para universidades e empresas, mas para usuários individuais que seguiam as tendências em outras partes do mundo (Castells , 2000; Conselho da Europa, 2009).

Durante a década de 90, o clima político favorável à democracia na região não apenas incentivou a adoção dessa tecnologia de rede, mas também estava propenso a mecanismos multissetoriais para o desenvolvimento de políticas. O objetivo geral de introduzir esses novos instrumentos era melhorar os canais de participação dos cidadãos com o governo, aumentando a responsabilidade e a formulação mais abrangente de políticas públicas (ELLA, 2012). Esse novo momento político favoreceu a abordagem de abertura e descentralização, incorporada aos princípios estruturantes centrais da Internet.

A expansão da Internet na América Latina levou atores regionais a abordar os principais recursos de governança da Internet já descritos: a abordagem multissetorial em uma região que precisou aprender com esses processos; as múltiplas questões incorporadas na agenda de uma tecnologia de várias camadas envolvendo capacitação; e a interação dos diferentes níveis de participação. Este artigo procura mapear uma amostra de abordagens para a governança da Internet na América Latina, examinando a interação desses três atributos no ecossistema regional dos grupos de interesse, particularmente nos Estados; na última seção, examina as configurações institucionais que surgiram nos últimos anos com os NRIs.

Uma caracterização regional dos setores nas abordagens sobre a governança da Internet e o papel dos Estados

A abordagem multissetorial para a governança da Internet tem sido, nas últimas três décadas, um de seus atributos definidores. De uma perspectiva política, o multissetorialismo é uma abordagem para canalizar a participação e moldar as decisões. Este é um modelo que promove uma alternativa à política eleitoral como uma maneira de alcançar a representação democrática além do Estado nacional (Scholte, 2017). Embora não seja um fenômeno novo, desde a década de 1970 surgiram iniciativas de governança do setor privado que deslocaram a

capacidade regulatória dos governos para outros setores, em particular para as partes lideradas pela indústria (Abbot e Snidal, 2008).

Embora não exista uma definição única para mecanismos de participação múltipla e ainda sejam considerados uma “instituição incipiente” (Raymond e DeNardis 2015), o princípio subjacente é que esses mecanismos baseiam-se nas apostas dos atores envolvidos em um tema. Dependendo do processo e do ambiente institucional, os mecanismos podem fornecer poder de voto e de tomada de decisão a todas as partes envolvidas e, em muitos casos, em pé de igualdade. A abordagem multissetorial contesta principalmente mecanismos multilaterais, onde apenas os atores estatais têm autoridade para tomar decisões, mas a governança multissetorial da Internet ainda é uma solução imperfeita, pois detém déficits de responsabilização e representação em relação aos atores anteriormente marginalizados nos quais a governança policêntrica da Internet está sendo exercida (Scholte, 2017). No entanto, em termos de governança democrática, é de longe o modo predominante de abordar questões da Internet.

Esta seção trata de uma visão geral das diferentes abordagens setoriais sobre a governança da Internet na América Latina, com um foco particular no papel dos Estados. Embora existam vários níveis de problemas que estão moldando o espaço de políticas e da governança da Internet, impulsionados por diferentes atores e setores na região, com instrumentos que variam de políticas públicas a regulamentações nacionais, de decisões corporativas a campanhas da sociedade civil, a Internet molda comunidades e Estados nacionais, na medida em que o Estado está forçando a Internet a se conformar com os instrumentos estatais de governança (Kohl e Fox, 2017; Sassen 2006). Ao avaliar uma comunidade nacional, isso implica levar em consideração os limites e funções de um Estado, bem como a rede de relacionamentos entre os diferentes atores envolvidos em uma arena política. Mas esta avaliação coloca sérios desafios para abordar conceitualmente e empiricamente a perspectiva latino-americana sobre governança da Internet, que passou por alguns mecanismos de alto nível de integração política regional, por exemplo, através da Organização dos Estados Americanos (OEA) ou da iniciativa e-LAC da Comissão Econômica da América Latina e do Caribe (CEPAL), ao mesmo tempo em que faltam mecanismos de integração econômica (como o da União Européia).

Para começar, a WSIS novamente desempenhou um papel essencial na promoção de um envolvimento ativo dos governos da região para participar e ajudar a direcionar o diálogo nacional sobre o uso e desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TICs). Foi um ponto de inflexão essencial para os governos promoverem não apenas uma regulamentação adequada para a implantação de infraestrutura, interconexão e ambientes de negócios atraentes nesse setor, mas também porque ampliou a conscientização sobre o papel governamental, que havia sido dominado pela comunidade científica, o setor empresarial e sociedade civil nos primeiros dias da Internet nesta parte do mundo.

De uma perspectiva nacional, os estados latino-americanos estão agora envolvidos em diferentes atividades de regulamentação e políticas públicas relacionadas à governança da Internet. Desde o desenvolvimento da infraestrutura e sua regulamentação, até as abordagens legislativas da camada de conteúdo, a Internet de 2020 como uma tecnologia multiuso é altamente regulamentada quando comparada ao início do processo da WSIS. Dentro de suas fronteiras nacionais, os governos da América Latina desempenharam um papel significativo na última década na formação, legislação e intervenção no ambiente nacional. No entanto, com poucas exceções, eles tiveram uma influência muito limitada na modelagem do ambiente internacional e do regime institucional (Aguerre, 2015).

Diferentes estratégias são adotadas pelos Estados em seus esforços para participar e incidir na governança da Internet, mas nem todas têm impacto significativo. Os Estados podem participar da governança da Internet: (i) moldando os contornos de um regime, como é o caso da ICANN e o papel do governo dos EUA – mas outros como o Encontro NETMundial[2] e a Comissão Global sobre a Estabilidade do Ciberespaço[3], para nomear alguns, fazem parte desses esforços; (ii) buscando liderança global por meio de medidas regulatórias, como é o caso da Europa com a Regulação Geral de Proteção de Dados (GDPR)[4]; (iii) assegurando a confiabilidade da Internet (novas tecnologias de comunicação móvel, CLOUD Act[5], como exemplos dos EUA e de outros governos ocidentais, além de Rússia e China); e (iv) modificando a arquitetura original de uma Internet aberta única e gerando espaços nacionais fragmentados (China, Rússia) (Lomonaco, 2019). O papel dos Estados é complementar ao do setor empresarial, da comunidade técnica e da sociedade civil na maioria das camadas da governança da Internet, exceto na camada de conteúdo em que, na intermediação da informação e na aplicação dos direitos, possui responsabilidades não delegáveis . No entanto, com exceção do Brasil, o papel dos estados latino-americanos nas abordagens sistêmicas da governança global da Internet permaneceu marginal, como será tratado neste texto.

O processo da WSIS entre 2003 e 2005 foi responsável pela ampliação da agenda temática da governança da Internet. Essa expansão foi motivada principalmente pelo mundo em desenvolvimento, que se rebelou contra a noção de que as regras de governança da Internet já haviam sido definidas e predefinidas se ela permanecesse focada apenas em uma perspectiva estreita sobre gerenciamento de recursos críticos (Drake, 2004). Uma agenda estreita de governança da Internet, como foi promovida em suas origens, abordando principalmente a camada de protocolo, excluiu sobretudo todos os outros governos, exceto os Estados Unidos. Após a WSIS, essa agenda foi ampliada para incluir, entre outros, o desenvolvimento de infraestrutura, direitos humanos, bem-estar econômico e segurança cibernética, questões particularmente críticas para a América Latina, para as quais a adoção dessa tecnologia estava fortemente ligada a uma agenda de desenvolvimento. Paradoxalmente, a inclusão de uma agenda que cubra mais questões relacionadas ao uso, expansão e desenvolvimento da Internet não implicou diretamente mais influência da América Latina e das regiões em desenvolvimento nos espaços internacionais. Alcançar relevância e influência no regime internacional nesta questão é caro e precisa de uma forte orientação política nacional. O Brasil, como mencionado, é caso à parte no contexto regional. Três exemplos são o Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.br – que foi analisada globalmente e até parcialmente adaptada aos contextos de outros países do mundo; seu papel na definição de visões alternativas para a governança das funções da IANA durante o processo WSIS (2003-2005); e o Encontro NETMundial em 2014, que serviu para ressaltar os valores multissetoriais para a governança da Internet, além de destacar a necessidade de respeitar os direitos humanos e a privacidade após as revelações de Snowden (Afonso, 2014). Embora essa influência possa ser parcialmente explicada por seu status geopolítico e pelo papel de seu serviço internacional altamente profissional, a criação de um efetivo órgão nacional de governança multissetorial como o CGI.br deve ser considerada como sua variável mais crítica para alcançar sua legitimidade.

Os governos nacionais da região usaram diferentes locais institucionais para trabalhar em uma agenda regional de governança da Internet. Seus esforços regionais têm se concentrado principalmente no mecanismo da eLAC[6], que possui um amplo programa abrangendo questões relacionadas à governança da Internet. Embora o mecanismo esteja centrado nos governos, foi desenvolvida uma metodologia multissetorial de grupos de trabalho com o objetivo de aumentar

sua legitimidade e escopo. O LACIGF[7], organizado anualmente desde 2008, procurou organizar suas reuniões consecutivamente com a eLAC, em um esforço para atrair mais governos para o fórum de participação múltipla. Este é um caso em que o poder, e às vezes a legitimidade, ainda é concebido na região como emanando principalmente desse grupo de partes interessadas.

A complexidade de uma tecnologia de múltiplas camadas e de seus modelos de negócios, agora principalmente centrada na abordagem da plataforma, resulta em novos tipos de intervenções dos governos para enfrentar esses desafios. Uma delas foi o desenvolvimento de estratégias nacionais, com graus variados de consultas e abertura multissetorial. Desde 2013, estratégias de cibersegurança em nível nacional foram desenvolvidas na Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, México e Uruguai, estabelecendo novas comunidades políticas que incluem instituições públicas e privadas voltadas para a segurança do ciberespaço. Processos semelhantes surgiram para estratégias nacionais de IA, que foram elaboradas na Argentina, Chile, Colômbia, México e Uruguai a partir de 2017 (Aguerre, 2019). Outras são abordagens na regulamentação da plataforma por organismos nacionais (Puppis e Winseck, 2019), ainda incipientes e fragmentadas na maior parte da região, mas com um interesse crescente em sua regulamentação dos pontos de vista econômico e tributário, mas também abordando questões de liberdade de expressão1 .

Os processos institucionais que tratam do gerenciamento de recursos e infraestrutura em torno de organizações como LACNIC[8], LACTLD[9] ou LAC-IX[10] são realizados pela comunidade técnica, um grupo autodefinido de atores e organizações que visa preservar os princípios arquitetônicos originais dessa tecnologia. Essas instituições têm a trajetória mais longa na execução de tarefas específicas relacionadas à camada lógica e de infraestrutura, articulando interesses regionais com a agenda global, bem como com atores nacionais (estados, empresas, ccTLDs[11], provedores de acesso etc.), que dependem da coordenação e promover abordagens de autorregulação, muitas das quais são legitimadas por suas medidas de desempenho e responsabilidade. De uma perspectiva histórica, foi o primeiro grupo de partes interessadas na região que se conscientizou da necessidade de desenvolver um ecossistema para resolver os problemas da Internet já no início dos anos 90.

A definição de um ecossistema institucional regional em torno da Internet e sua governança pode ser atribuída às origens de LACNIC e LACTLD. LACNIC foi formalizada em 2002, depois de anos de trabalho para a formação de um registro regional de endereços IP. Essas organizações regionais tratam principalmente de questões relacionadas à camada de protocolo, mas devido à inter-relação dos temas e ao papel central dessa camada, a comunidade técnica da região geralmente está presente na maioria dos outros processos e com um forte envolvimento no âmbito internacional de governança, bem como com os fóruns preparatórios ao IGF da região a serem abordados na próxima seção.

Da sociedade civil, há uma crescente rede de organizações não governamentais (ONGs) que buscam promover uma agenda digital de direitos humanos na região. A Associação para o Progresso das Comunicações (APC) e sua rede de membros da América Latina e Caribe desempenharam um papel central na promoção da Internet e sua adoção para tratar de questões de desenvolvimento, bem como no aprimoramento do acesso à informação e a liberdade de expressão no mundo nos anos 90. Nos últimos anos, tornou-se comum para muitas ONGs de diferentes países abraçar projetos regionais e criar redes ad-hoc específicas para diferentes questões, desde direitos autorais na era digital a observatórios que tratam de legislação sobre liberdade de expressão, vigilância, inteligência artificial e discriminação on-

line. A maioria dos países, com exceção de alguns na América Central e no Caribe, agora possui ONGs que interagem em nível regional e internacional nessas questões. Na maioria dos casos, essa abordagem regional permite maiores esforços de ativismo e engajamento, além de futuras oportunidades de financiamento. A agenda de direitos humanos também embasa os assuntos que caracterizam o trabalho dessas organizações[12].

O setor empresarial apresenta mais heterogeneidade que os outros. Representa diferentes áreas de atividade, dependendo da camada da Internet, e são mais diversificados em termos de envolvimento com questões específicas. No âmbito nacional, eles são principalmente organizados em associações e câmaras de comércio em torno de questões de interconexão e infraestrutura (provedores de acesso e de interconexão), comércio eletrônico, telecomunicações, software e similares. A maioria dessas associações comerciais nacionais tem uma agenda tradicional que trabalha em defesa dos interesses de seus membros e para enfrentar o impacto da regulamentação do Estado. Existem muito poucos exemplos de envolvimento da indústria local da Internet, principalmente pequenas e médias empresas, em processos regionais ou globais. Os poucos que se envolvem em outras camadas da governança da Internet vêm de associações da Argentina, Brasil e México, ou através do envolvimento em grupos de representação regional que serão abordados em breve.

Outra característica do setor empresarial é a presença de transnacionais que predominam no setor e que têm ainda mais espaço de manobra para moldar a tecnologia da Internet e as instituições do que muitos Estados. A maioria das empresas americanas incluídas no chamado GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft) aumentou sua presença regional na última década. A criação da Associação Latino-Americana de Internet (ALAI)[13] em 2015 foi um marco significativo na ação coletiva em torno do que alguns participantes do setor classificaram como empresas "puras" da Internet. No entanto, a ALAI compreende empresas de Internet fortemente orientadas ao modelo baseado em plataforma. Muitas delas são empresas internacionais, que visam o mercado regional e global, principalmente nos setores de comércio eletrônico e economia digital. As questões em torno da agenda de plataformas são amplamente diferentes das empresas que fornecem conectividade com a Internet e sua presença na região tem aumentado em diferentes fóruns de políticas.

O setor de telecomunicações tradicional era historicamente agrupado em torno do que é hoje a Associação Interamericana de Empresas de Telecomunicações (ASIET, anteriormente AHCIET)[14]. A GSMA (GSM Association)[15] abriu seu escritório regional na região em 2010 e tornou-se outro grupo que busca exercer sua influência nas políticas regionais de Internet, com foco na conectividade móvel.

Embora essa não seja uma abordagem abrangente para as diferentes questões e níveis de envolvimento dos grupos de interesse, ela mapeou amplamente o ecossistema, sua agenda e a inter-relação entre os diferentes níveis jurisdicionais e institucionais de uma perspectiva regional[16]. Uma ênfase maior foi dada ao Estado como o participante regional que detém por si só a maior capacidade de frustrar o atual modelo de governança da Internet, mas também por desempenhar as funções de regulação, cobrança, auditoria, aplicação da lei etc e que possui mais capacidade de efetivar mudanças na Internet na ausência de uma forte presença de um ator local de outro grupo de interesse.

A próxima seção abordará os processos em torno dos fóruns nacionais de governança na região, em uma representação de como a governança da Internet evolui regionalmente, e abordará a interação entre as três dimensões inter-relacionadas da governança da Internet

exploradas anteriormente, multissetorial, multitemática e multinível.

Fóruns nacionais de governança da Internet

Vários estudiosos com uma perspectiva institucionalista e sociotécnica (Kleinwächter 2009; Van Eeten e Mueller, 2012; DeNardis, 2014) apontaram que a governança da Internet não é apenas o que é discutido em processos e instituições formais, mas o que os atores realmente fazem com as tecnologias e políticas que compõem a Internet. Essa super-representação do papel das instituições na governança da Internet não é um problema exclusivo dessa questão, mas é um dos desafios teóricos dos estudos sobre governança em termos mais gerais (van Kersbergen e Van Waarden, 2004). Mapear um mapa abrangente das interações na governança da Internet na região é um desafio conceitual e empírico.

O legado da WSIS para a América Latina foi além da expansão da agenda de governança da Internet: também motivou conversas sobre a necessidade de integrar as discussões sobre governança da Internet nos âmbitos regional e nacional, seguindo um princípio de subsidiariedade. Há qwuinze anos havia muito poucos espaços em que as discussões sobre governança da Internet em um país tinham uma missão, um ponto focal ou mesmo uma comunidade de partes interessadas. Em 2004, como parte do Grupo de Trabalho em Governança da Internet (WGIG)[17], havia fortes argumentos que exigiam a criação de mecanismos nacionais mais eficazes de governança que ajudassem a coordenar as diferentes partes e a conscientizassem sobre essas questões. Desde o WGIG, a inclusão de países em desenvolvimento nos mecanismos de governança da Internet tem sido apontada como de vital importância para gerar legitimidade e novas contribuições (Siganga, 2005; Afonso, 2005; Drake, 2004). A criação de mecanismos nacionais de participação como precondição essencial para a ação relevante nos fóruns internacionais foi convocada e a proposta de fortalecer as organizações e processos nacionais envolvidos nesta questão é particularmente relevante para os países em desenvolvimento, não apenas do ponto de vista da subsidiariedade, mas porque esses também têm menos possibilidades de participar de fóruns internacionais e, portanto, de moldar políticas globais.

Embora a noção de abordar a governança da Internet no âmbito nacional esteja em sua segunda década, o desenvolvimento generalizado de iniciativas nacionais de governança é relativamente recente (Aguerre et al, 2018). Atualmente, são reconhecidos como mecanismos que “servem de elo entre discussões locais e instâncias regionais e globais” (NETmundial, 2014, 2.I.4).

Embora não seja uma característica regional exclusiva, desde 2011 – quando o Brasil organizou o primeiro IGF nacional na região – esses espaços decolaram em 16 países da América Latina e cinco no Caribe[18]. Uma das razões para essa expansão global pode ser explicada pela consolidação de um grupo de trabalho de fóruns nacionais e regionais no IGF, que desde 2015 serve de ponto focal global. Além disso, as respostas urgentes a escândalos, como as revelações de Snowden sobre vigilância em massa, ajudaram a disseminar a agenda de governança da Internet de maneira mais ampla, com um impacto particular na América Latina com a organização do Encontro NETMundial em 2014 e a participação de novos atores que não haviam ainda se envolvido em qualquer evento de governança da Internet.

Embora tenham se tornado uma característica do ecossistema global de governança da Internet, um terço dos NRIs da região organizou apenas duas edições, portanto ainda é um processo imaturo em muitos contextos nacionais. Em 2018, foi lançado o projeto de pesquisa

"Mapeando a Governança da Internet na América Latina e Caribe" (MIGLAC)[19], com o objetivo de mapear as diferentes iniciativas nacionais de IGF na região e suas características definidoras. A primeira fase da pesquisa (2017-2018) contou com entrevistas detalhadas aos organizadores, que responderam a uma pesquisa em uma segunda fase do trabalho. Uma segunda pesquisa foi realizada em 2019 para avaliar a evolução dessas iniciativas. Algumas tendências emergem de uma análise comparativa e cruzada de casos dessas iniciativas que serão abordadas nos parágrafos seguintes.

Conforme descrito no relatório MIGLAC de 2018, "iniciativas nacionais de governança da Internet" são aqueles processos que ocorrem no âmbito de países específicos e seguem as características gerais definidas para o IGF Global nos parágrafos 72 e 73 da Agenda de Túnis:

reunir-se periodicamente; oferecer um espaço para a discussão de questões de políticas públicas relacionadas a elementos-chave da governança da Internet (incluídos, mas não restritos, a recursos críticos da Internet); facilitar o discurso entre os órgãos que lidam com diferentes políticas públicas transversais (nacionais e internacionais) relacionadas à Internet; identificar questões emergentes (incluindo aquelas decorrentes da utilização e uso indevido da Internet), chamar a atenção dos órgãos relevantes e do público em geral e, quando apropriado, fazer recomendações; interagir com organizações apropriadas em questões relacionadas à governança da Internet em geral; facilitar o intercâmbio de informações e melhores práticas entre todos os grupos de interesses; e, entre outras iniciativas, contribuir para o fortalecimento da capacidade de governança da Internet e fortalecer e aprimorar o envolvimento multissetorial no ecossistema de governança da Internet.

Embora nenhuma das iniciativas da região adote ao pé da letra essa definição, ela é útil como referência.

A maioria dessas iniciativas é liderada por capítulos da Internet Society ou entidades gestoras de ccTLDs, ou seja, são originalmente motivadas por atores que podem ser definidos como pertencentes à comunidade técnica. Dois terços dos NRIs pesquisadas destacam que seu trabalho é intersessional, mas o foco principal permanece na organização do evento anual. A existência de um secretariado ou órgão organizador é uma característica definidora da maioria. Mais de 80% possuem um órgão que lidera a estratégia, o calendário, a organização da agenda e a logística do evento. Três que não possuíam secretariado em 2019 não conseguiram organizar um IGF nacional durante esse ano, apontando a necessidade de um comitê organizador estável como fator crítico de sucesso dessas iniciativas. Todos, exceto o NRI brasileiro, envolvem mais de uma entidade organizadora, mas alguns também têm um comitê organizador multissetorial.

Enquanto em 2018 a principal missão da maioria das iniciativas era promover um espaço nacional para discussões sobre governança da Internet, após a experiência internacional (por iniciativa do secretariado do IGF) de gerar um espaço institucional focal, em 2019 o desenvolvimento de práticas multissetoriais emergiu como a missão mais importante em todas as iniciativas pesquisadas. A pesquisa constata que existem muitas conotações de multissetorialismo para os organizadores dessas iniciativas, incluindo consenso, participação, abertura, diversidade e impacto nas políticas públicas, e que abordam o estado liminar dessa "instituição global incipiente" (Raymond e De Nardis, 2015). Em particular, as percepções de abertura e inclusão nesses espaços são contempladas como características identitárias que contrastam com outros fóruns.

A pesquisa considera a dimensão multissetorial na composição da estrutura de governança da iniciativa, a origem dos grupos de interesse dos participantes do evento e a dos líderes ou palestrantes das sessões. Em todos os casos, exceto na estrutura de governança (secretariado ou comitê organizador), o multissetorialismo está presente. Mas, como já apontado, a diversidade de grupos de interesse não implica necessariamente pontos de vista diferentes em relação a um problema (Belli, 2015). Outro problema que emerge desta pesquisa é que a maioria das iniciativas tende a priorizar a diversidade dos setores sem avaliar sua relevância e empoderamento real em relação aos temas, um desafio crítico para a legitimidade dessas iniciativas (Malcom, 2015).

Não há uma grande variação em termos dos tópicos abordados na maioria dos NRIs. Enquanto alguns tendem a enfatizar certas questões durante seus fóruns anuais, elas são equilibradas quando analisadas nas diferentes edições de cada caso nacional. De um modo geral, a agenda tende a favorecer a diversidade, uma abordagem com várias questões, em detrimento de mergulhos profundos em assuntos específicos. No mínimo, três tópicos são abordados em cada edição, cobrindo diferentes camadas da Internet. Essa diversidade promove maior diálogo e intercâmbio entre os participantes. A preferência por esse formato de agenda também está alinhada com a maioria dos processos estruturados para troca e debate, em vez de capacitação ou negociação.

De uma perspectiva multinível, embora poucas iniciativas tenham parcerias ou acordos formais com outros mecanismos regionais ou internacionais, a maioria delas costuma convidar palestrantes internacionais, materializando as diferentes redes de grupos de interesse envolvidas na organização dessas iniciativas. Algumas criaram o fórum em torno de outras iniciativas nacionais, como o Dia da Internet ou atividades da comunidade técnica orientadas ao desenvolvimento de capacidades, fortalecendo os laços entre os setores locais.

A dimensão multinível também está presente no apoio financeiro a essas iniciativas, onde quase todas contam com financiamento da IGFSA (IGF Support Association)[20] e dois terços recebem apoio da Internet Society, o que mostra o apoio internacional e a relação entre os grupos de interesse nacionais e internacionais. Apenas um quarto dos fóruns nacionais recebeu apoio de empresas locais e internacionais para a edição de 2019, mas um terço tem assistência de ONGs nacionais e internacionais e apenas duas tiveram apoio governamental.

Finalmente, sob uma lente de vários níveis, os NRIs têm uma relação com o setor homônimo no secretariado do IGF, uma vez que existe um compromisso tácito de aderir aos princípios, práticas de trabalho e sessões de maneira conjunta, convocada centralmente pelo IGF. A pesquisa de 2019 mostra que aproximadamente 90% dos fóruns na região interage com a iniciativa de NRIs do IGF. No entanto, mais da metade deles só coopera durante o evento do IGF em si e não se envolve com as reuniões on-line regulares.

Tendo esboçado algumas das características básicas dos NRIs em relação a suas abordagens ao multissetorialismo, às questões da agenda de governança da Internet e aos vínculos entre as camadas de elaboração de políticas nacionais, regionais e internacionais, é hora de avaliar sua relevância para a governança da Internet. Os organizadores dessas iniciativas têm uma ambivalência acentuada em relação à sua eficácia. A maioria deles sente que o espaço é necessário para que seja realizada uma participação aberta e participativa em pé de igualdade. Mas dois terços afirmam que o impacto nas políticas (tanto do governo quanto do setor privado) é limitado ou nulo. Embora parte da literatura considere que a medida do sucesso não é avaliada apenas pelo grau em que atingiram seus objetivos, os fóruns também devem:

mostrar que eles integraram salvaguardas em suas estruturas e procedimentos que são pelo menos equivalentes funcionais aos presentes no ambiente de governança comum em que operam. Essas salvaguardas incluem a garantia de inclusão, transparência, responsabilidade e legitimidade, que vão além da mera eficácia (Gasser, Budish, Meyers, 2015: 17).

A percepção que emerge da pesquisa MIGLAC é a de que ainda há um longo caminho a percorrer para obter maior legitimidade do espaço como relevante para a formulação de políticas da Internet. Na maioria dos casos, é prematuro avaliar isso unicamente pelas características de cada NRI e como eles introduziram essas salvaguardas, mas a relevância é um atributo relacional, especialmente garantido pela significância atribuída pelos grupos de interesse. Se discussões políticas mais relevantes ocorrerem em outros locais, mesmo que não sejam nacionais, nem mesmo com várias partes interessadas e com a abordagem aberta e participativa que caracteriza a maioria dos NRIs, eles estarão em risco. Essa reivindicação se torna uma possibilidade real, pois três iniciativas decidiram adiar a edição de 2019 e, em um caso, reduzir a duração e o escopo de seu trabalho.

As fraquezas relacionadas à falta de relevância da maioria dos IGFs nacionais para causar impacto ou aportar contribuições significativas na formulação de políticas da Internet também estão sendo percebidas pelos setores envolvidos na organização do LACIGF, o fórum regional, uma das iniciativas mais antigas na região, desde 2008. Esse mecanismo está atualmente sob um período de revisão, incluindo sua missão, estrutura organizacional e abordagem de trabalho. Embora seja impossível considerar uma causa única para essa percepção, é necessário repensar o valor de reivindicar esses espaços se eles servirem apenas como espaço de diálogo, uma reivindicação que vale para o IGF (Malcolm, 2015). A falta de impacto em termos de influência nas políticas da Internet deve ser claramente diferenciada dos princípios que orientam sua governança e manutenção de processos abertos, inclusivos e responsáveis.

Revisar, reformular e fortalecer

A Internet de hoje seria inimaginável para os pioneiros que estavam desenvolvendo as bases dessa tecnologia meio século atrás. Ela expandiu-se e desenvolveu-se na região, e o ecossistema institucional e tecnológico da Internet tem muitas diferenças com o de suas origens. Com a consolidação em torno da governança de funções críticas da Internet e a consolidação de organizações como a ICANN, novas questões sobre segurança cibernética, proteção de direitos humanos, vigilância, oportunidades assimétricas em um mundo cada vez mais digitalizado, o modelo de negócios das plataformas e o surgimento de novas tecnologias que perturbam a abordagem tradicional não apenas mudou a agenda, mas também a composição dos grupos de interesse e as diferentes instituições nos âmbitos nacional, regional e global. Em um contexto digital extremamente assimétrico, em que os “gigantes da tecnologia” têm poder cada vez maior para moldar as regras, padrões técnicos e princípios da Internet, torna-se ainda mais crítico e desafiador para as comunidades interessadas latino-americanas entenderem e agirem nos espaços em que a governança está ocorrendo. À luz dessas novas questões e das trajetórias dos mecanismos e formatos institucionais existentes que mostraram suas promessas e suas fraquezas, é necessário avaliar alguns dos modelos e abordagens de sua governança.

Os NRIs precisam de revisão, tendo em vista a dificuldade de atingir maiores níveis de legitimidade e eficácia em muitos contextos. Apesar disso, sua expansão para 16 contextos

nacionais na região não apenas tornou questões visíveis sobre a Internet para a comunidade local, mas também ajudou a desenvolver e estruturar uma autoconsciência dessas comunidades. Esses espaços também estão desempenhando um papel vital para estruturar e dar voz a setores que enfrentam muitos desafios para participar e envolver-se significativamente em processos internacionais, onde algumas vezes são estabelecidas definições cruciais para a Internet. As NRIs abordaram o princípio da subsidiariedade, mas ainda há um caminho a percorrer antes que possam ter um impacto no âmbito da política nacional. A abordagem multissetorial desses espaços é uma condição necessária, mas não suficiente para alcançar relevância e legitimidade. O ecossistema multissetorial em torno da governança da Internet está mudando para uma agenda mais ampla em torno da questão da governança digital. Essas mudanças não apenas abalam a agenda tradicional de governança da Internet, mas também estão mudando a composição dos setores envolvidos.

A falta de participação de atores relevantes do governo e do setor privado é uma grande desvantagem para alguns NRIs da América Latina. Embora isso possa inicialmente não parecer problemático, uma vez que esses são os locais onde a governança e as políticas da Internet são discutidas, os NRIs regionais tendem a sofrer a curto prazo por falta de relevância e pelo cansaço que se instalou no IGF global, se essas dificuldades não forem prontamente contornadas. Os NRIs da região, incluindo o LACIGF, poderiam ser fortalecidos, proporcionando maior interação com outros mecanismos regionais, incluindo, mas não apenas, o eLAC. Para conseguir isso, um dos pontos de partida é refinar a missão e o objetivo dos mecanismos nacionais de governança da Internet. É essencial conceituar os fóruns nacionais de governança da Internet como espaços que permitem consolidar ecossistemas abertos para um diálogo multissetorial, com o objetivo principal de definir agendas e discutir propostas de políticas ou implementações atuais e não apenas como um espaço para aprendizado ou diálogo não orientado a participar de uma proposta nacional, regional ou global de políticas.

Referências

Abbott, K. W., e Snidal, D. 2008. “The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and The Shadow of the State”. Em W. Mattli & N. Woods (orgs.), *The Politics of Global Regulation*. Nova Jersey: Princeton University Press.

Afonso, C. A. 2014. “CGI.br contributions to NETmundial”: http://1net-mail.1net.org/pipermail/discuss/2014-March/002784.html

Afonso, C. A. 2005. “A scenario for a new Internet Governance”. In W. J. Drake (org.), *Reforming internet governance: Perspectives from the working group on internet governance (WGIG)*. United Nations Publications.

Aguerre, C. 2019. Artificial Intelligence Frameworks in Latin America. In *CPR Latam*: *https://www.cprlatam.org*

Aguerre, C. 2015. “La gobernanza de Internet: Argentina y Brasil en el contexto global”. Tese de doutorado. Universidad de Buenos Aires.

Aguerre, C.; Callegari, A.; Canabarro, D. R.; Hurel, L.; Patri?cio, N. S. 2018. “Mapping National Internet Governance Initiatives in Latin America”. MIGLAC: https://miglac.org/publications

Belli, L. 2015. “A heterostakeholder cooperation for sustainable internet policymaking”. *Internet Policy Review* 4 (2). DOI: 10.14763/2015.2.364:

https://policyreview.info/articles/analysis/heterostakeholder-cooperatio...

Castells, M. 2000. *Inventing the Internet*. Cambridge: MIT Press.

Council of Europe. 2009. “Internet governance and critical Internet resources”: http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes5/Internet *governance_en.pdf*

DeNardis, L. 2014. *The Global War for Internet Governance*. Yale University Press.

Drake, W. J. 2004. “Reframing Internet Governance Discourse: Fifteen Baseline Propositions”. *Workshop on Internet Governance*. Genebra: União Internacional das Telecomunicações.

ELLA. 2012. “Evidence and Lessons from Latin America”. *Multi-actor Dialogues for Better Public Policies: Lessons from Latin America*: http://ella.practicalaction.org/knowledge-brief/multi-actor-dialogues-fo...

Gasser, U., Budish, R., e Myers West, S. 2015. “Multistakeholder as Governance Groups: Observations from Case Studies”. *Berkman Center Research Publication* No. 2015-1: https://ssrn.com/abstract=2549270

Kleinwa?chter, W. 2009. “Buena gobernanza de Internet sin fronteras. ¿Quién debe hacer qué?”. *Revista Telos* # 80: https://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articulocuade...

Kohl, U. e Fox. C. 2017. “Introduction. Internet Governance and the Resilience of the Nation State”. Em Kohl, U. (org.). *The Net and the Nation State: Multidisciplinary Perspectives on Internet Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lomonaco, Alana. 2019. “El rol de los Estados en la Gobernanza de Internet”. Monografia final, Diploma em Governança da Internet, CETyS, Universidade de San Andrés (Buenos Aires) e Instituto de Informática, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Malcolm, J. 2015. "Criteria of meaningful stakeholder inclusion in internet governance". *Internet Policy Review* 4 (4). DOI: 10.14763/2015.4.391: https://policyreview.info/articles/analysis/criteria-meaningful-stakehol...

Winseck, D., e Puppis, M. 2019. “Platform Regulation Inquiries, Reviews and Proceedings Worldwide”: https://docs.google.com/document/d/1AZdh9sECGfTQEROQjo5fYeiY_gezdf_11B8mQ*FsuMfs/edit#heading=h.drjg9uyede6x*

Raymond, M., & DeNardis, L. 2015. Multistakeholderism: Anatomy of an inchoate global institution. *International Theory* 7(3), 572-616.

Sassen, S. 2006. *Territory. Authority. Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Nova Jersey: Princeton University Press.

Scholte, J.A. 2017. “Polycentrism and Democracy in Internet Governance”. Em Kohl, U. (org.). *The Net and the Nation State: Multidisciplinary Perspectives on Internet Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Siganga, W. 2005. “The Case for National Internet Governance Mechanisms”. In W. J. Drake (org.), *Reforming Internet Governance: Perspectives from the Working Group of Internet Governance (WGIG)*. New York: The United Nations Information and Communication Technologies Task Force.

Van Eeten, M. J., e Mueller, M. 2012. “Where is the governance in Internet governance?” *New Media & Society*, 15(5), 720–736: http://doi.org/10.1177/1461444812462850

Van Kersbergen, K., e Van Waarden, F. 2004. “Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy”. *European Journal of Political Research*, 43, 143–171.
--

1 A Internet não é um bem público global como tal, pois depende de uma infraestrutura rival que, ao mesmo tempo, gera exclusividade. No entanto, a abordagem para conceituar o acesso à Internet a partir dessa perspectiva funciona como uma abordagem normativa que enquadra muitos direitos humanos. Porém, é importante ressaltar que as perspectivas de bens públicos e direitos humanos aportam dois registros de pensamento político. Se combinados, eles contribuem com uma resposta geral ao desafio de como elaborar uma ética global da responsabilidade social coletiva, como portadores de ideias de justiça e governança globais.

2 Encontro Multissetorial Global sobre o Futuro da Internet, São Paulo, abril de 2014: http://netmundial.br/pt

3 https://cyberstability.org

4 https://gdpr-info.eu

5 https://en.wikipedia.org/wiki/CLOUD_Act

6 Agenda Digital para a América Latina e Caribe: https://www.cepal.org/es/proyectos/elac2020

7 Fórum de Governança da Internet da América Latina e Caribe: https://lacigf.org

8 Registro Regional de Endereços IP para a América Latina e Caribe: https://www.lacnic.net

9 Segundo seus estatutos e a descrição em seu portal Web, Latin American and Caribbean Top Level Domains é uma associação sem fins de lucro baseada no Uruguai, criada em 1998 para “promover uma Internet que contribua ao desenvolvimento econômico e social mediante o uso de nomes de domínio”. Seus membros são entidades administradoras de nomes de domínio nacionais de topo (ccTLDs), bem como entidades interessadas na governança da Internet: https://www.lactld.org

10 Associação de Pontos de Troca de Tráfego Internet na América Latina e Caribe: http://lac-ix.org

11 Nomes de domínio de topo únicos de país representados por duas letras conforme o padrão ISO 3166 Alfa-2 e reconhecidos oficialmente pela Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números (ICANN). Exemplos na região: .ar, .br, .cl, .mx, .uy etc.

12 Um exemplo é a Observacom, que publicou em 2019 uma proposta para regulação das plataformas Internet em uma perspectiva regional, e que buscou comentários e sugestões

durante o segundo semestre desse ano: https://www.observacom.org/regulacion-2

13 https://www.alai.lat

14 https://asiet.lat

15 https://www.gsma.com

16 A categorização não abordou a comunidade acadêmica como tal. A academia da região está envolvida em todos setores já mencionados. Há questionamentos sobre se a academia representa um grupo de interesse como tal, e apesar de ter sua própria categorização no IGF não é considerado um setor em processos regionais como o LACIGF.

17 https://en.wikipedia.org/wiki/Working_Group_on_Internet_Governance

18 A partir de janeiro de 2020, esses países da América Latina são: Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela. No Caribe: Barbados, República Dominicana, Haiti, São Vicente e Granadinas e Trinidad e Tobago.

19 O MIGLAC é um projeto de pesquisadores e instituições parceiras da região orientado a mapear a evolução das iniciativas de governança da Internet na América Latina e no Caribe. A autora deste artigo é uma das principais pesquisadoras deste projeto. Mais informações estão disponíveis em: https://miglac.org

20 https://igfsa.org

Download the English version here

Categoria:

- poliTICs 30