

¿DE QUIÉN ES LA CUMBRE? ¿DE QUIÉN ES LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN?

LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y LA SOCIEDAD CIVIL SE HACEN OÍR EN
LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

David Souter

La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) fue el mayor evento en el debate internacional sobre tecnologías de la información y la comunicación (TIC) de los últimos diez años – al menos, en escala. Absorbió una gran cantidad de tiempo y otros recursos de las organizaciones internacionales, los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado durante un período de cuatro años (2001-2005). Produjo cuatro documentos que establecen las aspiraciones para la sociedad de la información. Brindó un marco para el debate internacional sobre la financiación de la infraestructura y la gobernanza de internet. Pero recibió escasa atención pública y no logró cerrar la brecha de paradigmas entre los mundos de la tecnología de la información y del desarrollo internacional.

En conmemoración del primer aniversario de la finalización de la CMSI en noviembre/diciembre de 2006, la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) encargó la publicación de este librito que resume un estudio sobre la participación e influencia de los países en desarrollo y la sociedad civil en la CMSI. Asimismo, el estudio se concentra en el impacto de la CMSI sobre la toma de decisiones relativas a las TIC en general y formula recomendaciones a los principales actores sobre cómo las decisiones futuras podrían ser más inclusivas para los países en desarrollo, los actores no gubernamentales y sus inquietudes. En particular, revisa las conclusiones del informe *Louder Voices* (Voces más altas) sobre la participación de los países en

<http://www.panos.org.uk/images/books/Louder%20Voices.pdf>

desarrollo en la toma de decisiones, publicado durante la cumbre del G8 en 2002, que identificaba una serie de debilidades, tanto en las organizaciones internacionales como en los procesos nacionales de formulación de políticas, cuya consecuencia era una participación escasa – y se preguntaba hasta qué punto éstos han cambiado como resultado de la CMSI.

El estudio de APC sobre la CMSI se basa en cinco fuentes:

- Observación de los/as participantes durante los cuatro años que duró el proceso de la CMSI, a cargo del autor principal, David Souter, y la investigadora asociada Abiodun Jagun;
- Investigación de escritorio, en particular la documentación producida dentro del proceso de la CMSI por los múltiples grupos de interés, incluidos los países en desarrollo y la sociedad civil;
- Cuestionarios y entrevistas con varios/as participantes individuales durante los comités preparatorios de la CMSI (PrepComs) y las dos sesiones de la cumbre (Ginebra, 2003; Túnez, 2005);
- Entrevistas detalladas con cuarenta actores clave del proceso de la CMSI;
- Y estudios de caso de la experiencia de cinco países en desarrollo – Bangladesh, Ecuador, Etiopía, India y Kenia.

Este librito sintetiza los principales temas, conclusiones y recomendaciones del informe. El estudio completo (en formato de libro) se puede obtener a través de APC desde fines de noviembre de 2006.

David Souter es un experto independiente en temas de TIC y TIC para el desarrollo. Dirige la consultoría especializada *ICT Development Associates* y es profesor visitante de la Universidad de Strathclyde. Coordinó el estudio *Louder Voices* en 2002.

LA HISTORIA DE LA CMSI

El origen de la CMSI se remonta a una decisión tomada, sin discusión previa, en la conferencia plenipotenciaria de 1998 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), que hizo un llamado a la UIT a organizar una cumbre mundial sobre la sociedad de la información. Seguramente los delegados de la UIT no esperaban que fuera una cumbre mundial como las que Naciones Unidas organiza regularmente sobre diversos temas, pero en eso se convirtió la CMSI cuando obtuvo el apoyo de otras agencias de la ONU.

Existe un procedimiento estándar para organizar cumbres mundiales. La reunión misma es la última etapa de un largo proceso de negociaciones y constituye sobre todo la oportunidad para que los jefes de Estado y de gobierno realicen declaraciones públicas y comprometan a su país con una declaración formal. El verdadero trabajo tiene lugar en complejas discusiones durante el año o los dos años previos, en una serie de reuniones regionales y comités preparatorios (PrepComs). Es allí donde se elabora el texto que eventualmente se firmará al final, y donde se resuelven o se estancan las disputas.

La CMSI tuvo, en general, esta estructura estándar, pero su organización se diferenció del modelo de dos maneras.

En primer lugar, se organizó en dos fases: la primera tuvo una duración de dos años y culminó con la primera reunión cumbre realizada en Ginebra en diciembre de 2003; y la segunda, también de dos años, finalizó con la reunión de Túnez en noviembre de 2005. Esto se explicó como una oportunidad para dedicar distintos espacios a la discusión primero de los principios, y después de la implementación –pero la razón subyacente fue la imposibilidad de decidir entre los dos ansiosos anfitriones que se habían ofrecido. Por lo tanto, hubo cinco reuniones regionales durante la primera fase y cuatro durante la segunda, además de tres PrepComs y varias reuniones adicionales en cada fase.

En segundo lugar, la CMSI fue organizada por una agencia técnica de la ONU, la UIT, y no por la propia ONU. Esto fue tema de controversia. La «sociedad de la información» incluye un amplio rango de asuntos culturales y del desarrollo que muchos/as consideran responsabilidad de agencias como la UNESCO y el PNUD, más que de la tecnocrática UIT. Durante toda la CMSI existió una tensión subyacente entre los amplios objetivos del desarrollo y los del sector de las TIC. Algunos funcionarios de la UIT consideraron que la cumbre era una oportunidad para el rediseño de la agencia y la ampliación de su mandato, desde las telecomunicaciones hasta el más vasto tema de las tecnologías de la información y la sociedad de la información. Pero esta

idea encontró la oposición de algunos miembros de la UIT, otras agencias internacionales y las ONG.

En la primera etapa de la CMSI, hasta la cumbre de Ginebra en 2003, se elaboraron dos textos generales – una *Declaración de Principios* y un *Plan de Acción*. Dichos textos fueron acordados en negociaciones entre los gobiernos, aunque otros sectores interesados trataron de influir con diversos grados de éxito. La *Declaración* establece las (considerables) aspiraciones de la cumbre en cuanto al rol de las TIC como transformadoras de la vida social y económica. El *Plan de Acción* reúne varios temas e identifica posibles áreas de acción internacional, junto con acciones sugeridas sobre las cuales podrían establecerse acuerdos. Las mismas incluyen objetivos relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Durante la primera fase, varios temas resultaron difíciles, entre ellos el derecho de los actores no gubernamentales a participar en las negociaciones de la CMSI y asuntos relativos a los derechos de información y comunicación (sobre todo, su relación con acuerdos fundamentales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Dos temas, sin embargo, no pudieron tratarse y se derivaron a dos foros separados, creados por el Secretario General de la ONU, que se reunieron entre la primera y la segunda etapa de la CMSI.

- El Grupo Especial sobre Mecanismos de Financiación (GEMF) se dedicó inicialmente a estudiar la propuesta de crear un «Fondo de Solidaridad Digital», apoyada por varios gobiernos africanos, pero con la oposición de los donantes. Sin embargo, su tarea se amplió a la financiación de la infraestructura de TIC en general, y sus conclusiones se refirieron sobre todo a eso. El GEMF trabajó en base a los lineamientos convencionales de otros grupos especiales de la ONU, según los cuales un número reducido de representantes de las partes interesadas analiza los temas en base a informes de expertos.
- El Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza de Internet (GTGI) abordó las inquietudes manifestadas sobre todo por los países en desarrollo acerca del modo en que opera internet –en particular, en la percepción de que ciertos aspectos críticos de internet (sobre todo el ICANN, que gobierna las identidades de dominio y el sistema de servidores de raíz) son controlados por Estados Unidos, en lugar de estar a cargo de un foro internacional o intergubernamental. El grupo adoptó métodos de trabajo innovadores, en los que una gran variedad de participantes de todos los sectores interesados unieron esfuerzos

para zanjar diferencias y establecer un marco de referencia común para futuras negociaciones.

La segunda fase de la CMSI acordó no volver a abrir la discusión sobre los textos de la primera fase y así, se dedicó casi enteramente a esos dos temas que se habían dejado de lado y a la cuestión de las actividades de seguimiento. En la práctica, los temas de la financiación de la infraestructura se resolvieron bastante rápido y el último año del proceso de la CMSI se dedicó por completo a la gobernanza de internet. Ambos temas se describen más adelante.

El proceso de la crisis produjo dos documentos más: el *Compromiso de Túnez*, que reitera las conclusiones de la primera cumbre, y la *Agenda de Túnez*, que establece las conclusiones de la segunda cumbre sobre la financiación de la infraestructura y la gobernanza de internet, además de establecer los métodos de seguimiento de la implementación.

Las siguientes secciones analizan los resultados del estudio de APC sobre la organización de la CMSI, los temas discutidos y la participación de los países en desarrollo y los actores de la sociedad civil.

LA ORGANIZACIÓN DE LA CMSI

Las cumbres mundiales son medios costosos de tratar los asuntos internacionales. Requieren grandes inversiones de tiempo y dinero, sobre todo para los gobiernos de los países más pequeños y los actores no gubernamentales, y generan grandes expectativas. Y como dependen de consensos mundiales, suelen estancarse en los aspectos polémicos y son menos innovadoras que los foros más informales. Suelen ser mejores para forzar a los gobiernos a enfrentar problemas difíciles y de gran importancia en los círculos más altos, que para desarrollar estrategias de creación de nuevas oportunidades.

La opinión de Kofi Annan al abrir la cumbre de Ginebra fue que «Esta cumbre es única: mientras la mayoría de las conferencias se centran en amenazas mundiales, ésta analizará el mejor uso que se le puede dar a un nuevo bien global». Sin embargo, no todo el mundo la consideró positiva. Si bien cuando la Asamblea General de la ONU acordó realizar la CMSI, no hubo grandes declaraciones de los funcionarios oficiales y (en particular) los gobiernos del mundo industrializado se mostraron bastante escépticos en cuanto a los méritos que podía tener una Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. A muchos les preocupaba el costo, tanto en general como para sus propias organizaciones.

De modo que muchos intereses divergentes se encontraron en el proceso de la CMSI, lo que dificultó que el secretariado, dirigido por la UIT, y para todo el proceso de la cumbre, respondiera a las diversas aspiraciones y expectativas de los múltiples grupos de interés. ¿Qué consecuencias tuvieron estos factores en el comportamiento de los diferentes interesados y en la evolución de la cumbre? El estudio presenta conclusiones sobre esto en cuatro áreas principales.

En primer lugar, la interacción entre la CMSI y otros foros de toma de decisiones fue escasa. Si bien se incluyó a la UIT y se trataron asuntos de la gobernanza de internet, hubo poca interacción con el verdadero trabajo de toma de decisiones en el que participaron los organismos de la UIT y de gobernanza de internet durante los cuatro años que duró la cumbre, y menos aún interacción con otros foros importantes para las comunicaciones (como la OMC). Ni el discurso internacional previo sobre información, comunicación y desarrollo, ni el trabajo del Grupo Especial sobre Oportunidades Digitales del G8 (DOT Force) y varias agencias de la ONU, influyeron demasiado en los debates de la CMSI. En general, los países industrializados, que contaron con una representación mucho menor que los países en desarrollo en las dos reuniones de la cumbre, no consideraron que la CMSI fuera un órgano significativo de toma de decisiones.

En segundo lugar, el papel central de la UIT tuvo un fuerte impacto en la forma de participación y los debates. La UIT, esencialmente una agencia técnica, tenía escaso conocimiento de temas más amplios como los derechos, el desarrollo y las políticas, que afectaron profundamente las discusiones de la CMSI. Si bien trató de resolver esas debilidades, y aunque en la organización general de la cumbre también participaron otras agencias de la ONU, el hecho de que quien lideraba el proceso fuera de la UIT implicó que los gobiernos nombraran representantes a sus ministros/as de comunicación, en lugar de enviar a los/as responsables de ministerios centrales o de desarrollo. Por lo tanto, la CMSI poco pudo hacer para reducir la «brecha de paradigma» existente entre los/as especialistas en TIC y la comunidad del desarrollo, tema de creciente inquietud para esta última.

En tercer lugar, la organización de la cumbre en dos etapas no sirvió. En vez de facilitar la discusión, partiendo de los principios en la primera fase, y avanzando hacia la implementación en la segunda, los acuerdos logrados en la primera etapa sobre los principales temas sociales y del desarrollo acallaron su discusión más a fondo en la siguiente. En el período de cuatro años de la CMSI hubo avances importantes en el área de las TIC y sus aplicaciones para el desarrollo, pero estos casi no se reflejan en los documentos finales

resultantes. Varias agencias de desarrollo sostuvieron que las decisiones ya eran obsoletas al ser acordadas. En cualquier caso, cuatro años es demasiado tiempo para discutir temas de un área que cambia tan rápido como las TIC. Quienes alegan que la segunda fase fue, en realidad, una Cumbre Mundial sobre la Gobernanza de Internet no están tan errados; y el alcance limitado de ese resultado hace que se cuestione la utilidad de una cumbre en dos etapas. Si bien algunos/as participantes defienden el enfoque en dos etapas por haber facilitado el trabajo en red y los acuerdos entre los/as participantes, el costo fue alto y es poco probable que la experiencia de la CMSI estimule a la ONU a repetirla.

Por último, surgieron varios temas organizacionales en torno a la participación de los interesados no gubernamentales (el sector privado y la sociedad civil) durante la propia cumbre y en los dos «foros interinos», el GEMF y el GTGI. En los textos de la CMSI, se adoptaron principios multisectoriales, que luego fueron cuestionados en las negociaciones de la cumbre. El GEMF y el GTGI adoptaron modos de trabajo muy diferentes con los diversos grupos de interesados. El amplio enfoque del GTGI hacia los actores no gubernamentales se consideró un modelo posible de diálogo en el futuro respecto de otros temas internacionales – punto que se discute más adelante.

LOS TEMAS DE LA CMSI

La CMSI tuvo distintos significados para las diversas personas. A primera vista, se podía esperar que una Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información tratara asuntos de importancia en varios aspectos de todas las sociedades. Después de todo, el concepto implica una exhaustiva transformación de la sociedad y la economía, comparable a la que siguió a la revolución industrial. En la práctica, la CMSI no versó sobre la sociedad de la información a tan gran escala, sino que se centró en un rango de temas mucho menor –la relación entre las TIC y los derechos fundamentales, entre las TIC y el desarrollo, la financiación de la infraestructura y la gobernanza de internet. Y prestó mucha más atención a los países en desarrollo que a los industrializados. En el mejor de los casos, se podría haber llamado cumbre sobre algunos aspectos de la sociedad de la información, más que sobre la sociedad de la información en sí.

La relación entre la información y los derechos humanos fundamentales fue cuestionada desde el principio del proceso de la CMSI, cuando algunos gobiernos trataron de excluir referencias explícitas a los acuerdos obligatorios que figuraban en los borradores de los textos finales. Si bien finalmente se incluyeron referencias a los derechos fundamentales, las tensiones subyacentes entre la libertad de expresión y la autoridad de gobierno persistieron durante toda la cumbre y tuvieron un destaque mayor en las discusiones en torno a la libertad de expresión en el segundo país anfitrión, Túnez. Los textos de la CMSI no tratan sobre lo sustancial de los derechos ni se ocupan del potencial de las TIC para equilibrar derechos y responsabilidades entre ciudadanos/as y gobiernos.

Los textos de la CMSI sobre el papel de las TIC en el desarrollo también son decepcionantes. La CMSI en general tuvo una disposición pro información y comunicación para el desarrollo (TIC para el desarrollo), pero sus textos no reflejan el hecho de que ese carácter no es universalmente compartido dentro de la comunidad del desarrollo. Aunque los textos enfatizaron el potencial de las TIC para generar un cambio en la capacidad de los países para superar los desafíos del desarrollo, la revisión de la Cumbre del Milenio, que tuvo lugar unos pocos meses antes de la cumbre de Túnez, casi no mencionó a las TIC en su análisis de los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Muchos/as de quienes trabajan con TIC y políticas de desarrollo consideran que ésta fue una oportunidad desperdiciada y lamentan que la CMSI no haya servido para generar un diálogo genuino entre las comunidades de activistas de TIC y las de desarrollo, o entre los/as entusiastas y los escépticos de las TIC para el desarrollo.

Esto puede haber sucedido por muchas razones. Como ya se discutió, en la CMSI participaron profesionales, más que especialistas en desarrollo. La disposición colectiva hizo que los/as entusiastas participaran y los/as escépticos. El procedimiento utilizado para reunir insumos que luego se incluyeron en los documentos finales hizo que crear listas de aspiraciones y deseos fuera más fácil que analizar pruebas y establecer prioridades. Las declaraciones de las cumbres suelen poner el énfasis en la retórica, más que en la realidad, y evitan tratar los temas que generan controversia. El resultado, en el caso de la CMSI, fue que el texto refleja las opiniones de los defensores de las TIC para el desarrollo y no se ocupa de las inquietudes de los/as escépticos.

Ello no significa que la CMSI no haya servido para concientizar y profundizar la comprensión de la potencial importancia de las TIC para el desarrollo. Muchos gobiernos del mundo en desarrollo destacan, en particular, que al haber sido expuestos a los temas de la CMSI se familiarizaron mucho más con ellos, y ahora les otorgan más importancia. Pero al mismo tiempo, la CMSI no hizo nada para convencer a las agencias multilaterales y a los donantes bilaterales de la importancia de las TIC para el desarrollo. No generó una ola de nuevos acuerdos y compromisos en esa área, y algunas agencias redujeron incluso sus aportes previos. Es posible que la CMSI haya sido, finalmente, el momento culminante del entusiasmo por las TIC para el desarrollo, en lugar de un estímulo para lanzar nuevas iniciativas de desarrollo.

Excepción a esta conclusión es el área de la financiación de la infraestructura. La propuesta de un Fondo de Solidaridad Digital (FSD), realizada durante la primera fase de la cumbre, planteó un problema grave para los donantes, ya que apuntaba a una reestructuración de los fondos asignados al desarrollo fuera de los términos del consenso mundial sobre el desarrollo representado en el Consenso de Monterrey y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En ese consenso se consideraba que la infraestructura de TIC estaba suficientemente cubierta por el sector privado, y muchas de las agencias donantes interpretaron el apoyo al FSD como un intento de asegurarle fondos al sector de las TIC a expensas de otras prioridades del desarrollo (como energía, salud y educación). La disputa llegó casi a impedir que se firmara un texto borrador del acuerdo antes de la apertura de la sesión plenaria de la primera fase.

En este caso, el GEMF reconoció en su planteamiento que la financiación del acceso a ciertas áreas geográficas y a ciertos tipos de infraestructura de TIC no podía estar a cargo sólo del sector privado y que también se

necesitaría financiación internacional y/o pública. Al mismo tiempo, el Banco Mundial y la Unión Europea brindaron apoyo a la infraestructura de TIC en África, y esto bastó para lograr un acuerdo mundial al principio de la segunda fase de la CMSI. La propuesta de creación del FSD se convirtió en una pequeña organización voluntaria. Así se logró un consenso rápidamente – y el resultado fue que muchos/as no captaron la importancia del cambio en el pensamiento respecto de la financiación de la infraestructura.

Cuando se lanzó la idea de la cumbre, nadie esperaba que su interés central fuera la gobernanza de internet. Hay quienes alegan que el tema aguardaba la mejor ocasión para salir a la luz; otros sostienen que su preeminencia se debe, sobre todo, a factores políticos relativos a las relaciones de diversos países con Estados Unidos. Un aspecto central del asunto es que internet se ha convertido muy rápidamente en algo muy importante, con escaso gobierno o participación intergubernamental. Se trata de un caso único en la historia humana. Para la mayoría de los gobiernos, esa situación era una anomalía que requería una solución (aunque para algunos, así como para buena parte de la sociedad civil y el sector privado era un factor

positivo que había que preservar). Allí estaban pues las dos pugnas de poder principales: entre gobiernos y organismos no gubernamentales, y entre aquellos gobiernos que supuestamente tienen autoridad sobre internet en todo el mundo (sobre todo Estados Unidos) y los que no la tienen en absoluto.

El tema se mantuvo altamente politizado y controversial hasta el final de la CMSI. Aunque fue sustancial y consensuado, el informe del GTGI no consiguió el mismo consenso dentro de la CMSI que el del GEMF. El resultado final –los compromisos en cuanto a una «mayor cooperación» en la gobernanza de internet existente y a la creación de un «Foro de Gobernanza de Internet», con un buen alcance pero con un poder insignificante– dejó esos temas en el aire. Puede considerarse que este hecho representa otro paso en la evolución de internet a largo plazo –paso que continúa la erosión de su identidad norteamericana original, en lugar de ser el paso revolucionario deseado por algunos/as. Quizás sea también un paso que tiende a llevar a internet hacia el ámbito del gobierno o la supervisión gubernamental. Pero las disputas sobre la gobernanza de internet no se resolvieron en absoluto durante la CMSI, y seguirán en el futuro.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Las cumbres difieren de varias formas de los foros de decisión internacionales, convencionales y permanentes, como la UIT y la OMC – y no es menor el hecho de que son más politizadas y sus resultados suelen tener efectos prácticos menos inmediatos. Para participar en las cumbres se requiere menos especialización, y la necesidad de consensos (más que votos de mayorías) también les da más peso a países más pequeños y menos poderosos.

De todos modos, la participación en la CMSI de los países en desarrollo varió en proporción notoriamente. En particular, el debate sobre la gobernanza de internet constituyó una plataforma para que unos pocos países en desarrollo más grandes pudieran ejercer su influencia y autoridad de manera comparable a nuevas alineaciones similares en la OMC, por ejemplo. Los países más pequeños y los países menos adelantados (PMA), en cambio, tendieron a mostrar más inquietud respecto de algunas cuestiones específicas del desarrollo, como la financiación de la infraestructura, y tuvieron un papel menos politizado en las negociaciones de la Cumbre. Es importante, en este contexto, no confundir la creciente influencia de unos pocos países en desarrollo más importantes con un cambio en la influencia del mundo en desarrollo en general, en particular de los PMA.

Las delegaciones que llegaron a la CMSI se compusieron, sobre todo, de diplomáticos y profesionales del sector de las telecomunicaciones. Las misiones diplomáticas de Ginebra y los diplomáticos de los países fueron quienes tuvieron el rol protagónico en las negociaciones formales, al igual que en otros acuerdos internacionales, más allá del sector. Los discursos sobre políticas nacionales estuvieron sobre todo a cargo de ministros de comunicación y, aparte de los diplomáticos, muchas delegaciones estuvieron integradas sobre todo por gente del *establishment* tradicional de las telecomunicaciones (el ministerio de comunicación, el organismo regulador y el operador de las redes fijas directamente involucrado). Las redes móviles, la comunidad de internet y los operadores del sector privado tuvieron escasa o ninguna representación en la mayoría de las delegaciones. Hubo, además, unos/as pocos/as participantes de los ministerios oficiales de desarrollo. Las mujeres también tuvieron poca representación.

Apenas unos pocos países en desarrollo incluyeron representantes de la sociedad civil en sus delegaciones; otros se opusieron con fuerza a la presencia de representantes de la sociedad civil, incluso como observadores/as, en las negociaciones formales – lo que, en todas las cumbres, es de carácter *intergubernamental*. Los estudios de casos nacionales realizados para el informe muestran que también hubo variaciones considerables en el alcance de la consulta y en la participación en

las conversaciones sobre la CMSI a nivel nacional. En muchos países, la formulación de políticas se mantuvo confinada al ámbito de los funcionarios de TIC del gobierno, aunque en algunos, como Kenya, los actores de la sociedad civil y el sector privado tuvieron un papel significativo. En la mayoría de los casos, la atención prestada por los medios a la CMSI fue mínima.

Las conferencias regionales no tuvieron un papel tan importante como los Comités Preparatorios en el proceso de la CMSI. El hecho de que fueran a escala continental puede haber impedido que se prestara atención a los detalles, mientras que conferencias subregionales podrían haber aportado mucho más. Las conferencias regionales de África fueron eventos vibrantes, con aportes muy interesantes y un gran impacto de la sociedad civil. Otras fueron menos dinámicas; Europa ni siquiera se molestó en organizar una conferencia regional durante la segunda fase.

En definitiva, la CMSI fue un evento puntual en el que la participación de los países en desarrollo fue más sustancial y assertiva que la que tienen en foros de decisión sobre TIC permanentes, como es el caso de la UIT y la OMC. Esto se debió en parte a que la dinámica de la cumbre hizo que fuera más fácil que los países en desarrollo organizaran su participación y en parte a que los países industrializados no consideraron a la CMSI como una prioridad para ellos. Sin embargo, pocos/as de los encuestados/as para este estudio creen que la CMSI haya cambiado notoriamente el equilibrio de poder de los debates políticos actuales en los foros decisores permanentes, los probables resultados de éstos así como sus acuerdos de participación, con excepción de los casos en los que está involucrada la gobernanza de internet. La UIT debatió sobre algunos cambios relativos a la CMSI en su Conferencia Plenipotenciaria de noviembre de 2006, pero no está claro cuál será su evolución – ni la de la propia identidad del organismo.

En la práctica, el informe concluye que la dinámica institucional de participación requiere cambios mucho más sustanciales, tanto en las instituciones internacionales como en los procesos nacionales de formulación de políticas, si se pretende mejorar y aumentar la participación de los países en desarrollo – conclusión que se alinea con la del informe *Louder Voices*. Si bien la CMSI aumentó la conciencia sobre las TIC y las TIC para el desarrollo entre los/as funcionarios/as de gobierno y algunas ONG de muchos países, ella no facilitó la capacitación o las relaciones a la hora de formular políticas a nivel nacional. Si no se abordan esas debilidades, muchos países en desarrollo tendrán en el futuro las mismas dificultades para representar sus prioridades en los foros decisores especializados en TIC que tenían antes de la CMSI, lo que podría considerarse como otra oportunidad desperdiciada.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Una de las conclusiones más importantes de *Louder Voices* se refiere al alcance de la participación del sector privado y la sociedad civil en las políticas de TIC. Debido al modo en que se han ido desarrollando las TIC y sobre todo internet, buena parte de los/as expertos/as se encuentran en el sector privado y la sociedad civil, más que en el gobierno.

Si bien algunos gobiernos se opusieron a ello, los textos resultantes de la CMSI resaltan la importancia de la participación multisectorial –principio que figura en el Plan de Acción de Ginebra y según el cual «La participación efectiva de los gobiernos y de todas las partes interesadas es indispensable para el desarrollo de la sociedad de la información, que requiere la cooperación y asociación entre todos ellos.»

La participación de la sociedad civil en cumbres ha ido en aumento con los años y a veces incluye la realización de cumbres «alternativas» paralelas al evento principal. No hubo nada de eso en el caso de la CMSI, pero la cumbre representó un avance importante en la participación de la sociedad civil. La falta de experiencia de la UIT con la sociedad civil puede haber fomentado ese efecto, dándole más autonomía y responsabilidad a una oficina de la sociedad civil dentro del secretariado, y su amplia experiencia con el sector privado puede haber abierto espacios para ese grupo de interesados. Sin embargo, las etapas iniciales de la primera fase de la cumbre estuvieron dominadas por disputas sobre el derecho a participar de la sociedad civil y el sector privado. Dichas disputas ayudaron a ambos grupos de interés no gubernamentales a establecer una alianza mucho mayor entre ellos de lo que habían logrado en cualquier otra ocasión. (También ayudó la excelente coordinación de la participación del sector privado.)

En la etapa de Ginebra, la sociedad civil tuvo que discutir un abanico de temas más amplio. Había que entender y definir todo sobre la «sociedad de la información» y había que discutir cuestiones de principios de un enorme rango de temas en torno a los cuales la sociedad civil podía formar coaliciones. La hostilidad de algunas delegaciones gubernamentales ante la presencia de la sociedad civil también generó un sentimiento de comunidad y solidaridad. La participación de la sociedad civil se centró en temas de derechos y tuvo un impacto relativamente bajo sobre el texto relativo al desarrollo. Estos factores fueron menos visibles en la fase de Túnez, que estuvo más centrada en la gobernanza de internet. Sin embargo, ése fue un tema en el que la sociedad civil encontró otras maneras de influir sobre los resultados – en el GTGI, por ejemplo, y a través del diálogo con los delegados de gobierno que compartían varios de los objetivos de la

comunidad de internet. La calidad de la organización de la sociedad civil en la segunda fase fue más débil, pero el Caucus de Gobernanza de Internet constituyó un poderoso instrumento para avanzar posiciones compartidas con la comunidad de internet. En general, el espacio de participación de la sociedad civil en la CMSI bastó para garantizar que la mayoría de las organizaciones sintieran que valía más la pena la participación constructiva que la oposición. La organización en caucus tuvo un papel importante en el desarrollo de visiones, estrategias y tácticas de la sociedad civil, como sucedió en otras cumbres recientes.

La participación de la sociedad civil –y de los gobiernos – en los PrepComs de la CMSI y, en menor medida, las sesiones de la cumbre en Ginebra y en Túnez, se concentró en las organizaciones con intereses específicos en TIC y TIC para el desarrollo. Sólo algunas de las principales ONG de desarrollo o de derechos humanos participaron en el proceso, y eso debilitó mucho la capacidad de la sociedad civil de influir sobre la agenda de desarrollo. Los países en desarrollo tuvieron muy poca representación en cuanto a la participación de la sociedad civil. En cierta medida, por falta de recursos; también porque pocas organizaciones de la sociedad civil del mundo en desarrollo había seguido los temas de la sociedad de la información en el pasado; y finalmente porque las que sí lo habían hecho tenían pocas probabilidades de ser incluidas en el discurso nacional sobre los temas de la CMSI.

Los costos y beneficios de la participación de la sociedad civil en la CMSI aún se están discutiendo. El costo financiero y de oportunidad en tiempo personal fue considerable para las organizaciones que se tomaron en serio la CMSI. Los logros políticos fueron limitados, en cuanto a resultados de la cumbre. Entre los beneficios, las organizaciones ampliaron la comprensión de los temas y construyeron redes de trabajo fuera de su región y área de especialidad, alianzas que de otro modo no habrían sido posibles. El valor de este hecho no debería minimizarse, aunque hay que preguntarse cuánto tiempo podrán sobrevivir esas redes sin el foco de atención que significaron los PrepComs.

DESPUÉS DE LA CMSI

MECANISMOS POST-CMSI QUE PERMITEN APORTE DE LAS ONG

NUEVOS MECANISMOS
DE FINANCIACIÓN
FUERA DEL PROCESO
DE LA CMSI

FONDO DE
SOLIDARIDAD
DIGITAL (FSD)

Inaugurado en Ginebra,
el 14 de marzo de 2005,
fuera del proceso de la
CMSI.

La CMSI dio la
bienvenida al FSD como
“mecanismo financiero
innovador” (§ 28, Agenda
de Túnez).

Inaugurado como
resultado de la cumbre de
Ginebra y en base a una
iniciativa de la ciudad de
Ginebra y el Presidente
de Senegal, recibe el
compromiso voluntario de
las autoridades públicas
– incluso locales – y
entidades privadas, con
el objetivo de convertir
la “brecha digital”
en “oportunidades
digitales”.

Tiene asociaciones con
entidades de la sociedad
civil.

www.dsf-fsn.org

CUMBRE DE GINEBRA / 10-12 de diciembre de 2003
CUMBRE DE TÚNEZ / 16-18 de noviembre de 2005

DIALOGO DE POLITICAS
MULTISECTORIALES PARA LA
GOBERNANZA DE INTERNET

FORO DE
GOBERNANZA DE
INTERNET (FGI)

La CMSI invitó al
Secretario General de
la ONU a convocar el
FGI para establecer un
diálogo de políticas
multisectoriales y aclarar
su mandato, estructura y
funciones (§67 y 72 al 79,
Agenda de Túnez).

2006:
• Febrero: Consulta con los
facilitadores de las líneas de
acción (Ginebra).
• Marzo: Línea de acción C2
(Ginebra).
• Mayo: Líneas de acción: C1,
C2, C4, C5, C6, C7-a, C7-b, C7-e,
C8, C11 (Ginebra).

2007:
• Febrero: Reunión del
Grupo asesor (Ginebra).
Por venir:
• 2008: 3a reunión del
FGI (India).
• 2009: 4a reunión del
FGI (Egipto)

www.intgovforum.org

INICIATIVAS MULTISECTORIALES DE LA
ONU FUERA DEL PROCESO DE LA CMSI

GRUPO ESPECIAL
DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LAS TIC

Created a pedido de ECOSOC
en marzo de 2001, el objetivo
de este Grupo especial es
apoyar, a nivel internacional,
los esfuerzos para cerrar la
brecha digital y promover las
TIC para el desarrollo.
Terminó en Túnez, en
noviembre de 2005.

www.unicttf.org

ALIANZA GLOBAL PARA LAS
TIC Y EL DESARROLLO (GAID)

Esta iniciativa de reunir a todos
los interesados/as en políticas
de TIC para el desarrollo para
garantizar una verdadera
colaboración multisectorial apunta
a sustituir al Grupo especial de las
Naciones Unidas sobre las TIC al
final de su mandato.

2006:

• Febrero: Consulta del
ECOSOC para fortalecer la
CSTD (Ginebra).
• Mayo: 2a consulta del
ECOSOC sobre el papel
futuro de la CSTD / panel
informal de la CSTD sobre
el papel futuro de la CSTD
/ 9a sesión de la CSTD
(Ginebra).

2007:

• Febrero: La ONU se reúne en
Silicon Valley (Santa Clara)
• Marzo: Primera reunión de la
Red Africana Regional de GAID
(Addis Abeba).
• Mayo: Primer Foro de GAID
sobre la Juventud / Reunión
conjunta del CSTD y GAID
(Ginebra).

www.un-gaid.org

SISTEMA GENERAL DE SEGUIMIEN-
TO DE LA CMSI

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL (ECOSO)
-COMISIÓN DE CIENCIA
Y TECNOLOGÍA PARA
EL DESARROLLO
(CSTD))

La CMSI pidió al ECOSOC
que revise la CSTD para
supervisar el seguimiento
de la CMSI desde un
enfoque multisectorial
(§105, Agenda de Túnez).

2006:

• Febrero: Consulta con los
facilitadores de las líneas de
acción (Ginebra).
• Marzo: Línea de acción C2
(Ginebra).
• Mayo: Líneas de acción: C1,
C2, C4, C5, C6, C7-a, C7-b, C7-e,
C8, C11 (Ginebra).
• Julio: Lanzamiento de UNGIS
(Ginebra).
• Octubre: Líneas de acción: C3,
C7-c, C9, C10 (París) / Línea de
acción C7-h (Beijing).

2007:

• Mayo: Resolución
del ECOSOC sobre la
revisión del mandato y la
composición de la CSTD
(Ginebra).

stddev.unctad.org

IMPLEMENTACIÓN
A NIVEL INTERNACIONAL

PROCESO DE
IMPLEMENTACIÓN
MULTISECTORIAL

La CMSI previó que la
implementación multisectorial
en el plano internacional fuera
moderada/facilitada por agencias
de la ONU, según corresponda,
teniendo en cuenta los temas y
las líneas de acción del Plan de
Acción de Ginebra (§ 108 al 110,
Agenda de Túnez).

2006:

• Febrero: Consulta con los
facilitadores de las líneas de
acción (Ginebra).
• Marzo: Línea de acción C2
(Ginebra).
• Mayo: Líneas de acción: C1,
C2, C4, C5, C6, C7-a, C7-b, C7-e,
C8, C11 (Ginebra).
• Julio: Lanzamiento de UNGIS
(Ginebra).
• Octubre: Líneas de acción: C3,
C7-c, C9, C10 (París) / Línea de
acción C7-h (Beijing).

2007:

• Mayo: Reuniones de
seguimiento de todas las líneas
de acción de la CMSI

[www.itu.int/wsis/
implementation](http://www.itu.int/wsis/implementation)

Fuente: Conferencia de Organizaciones No Gubernamentales en Relación Consultiva con Naciones Unidas (CONGO): www.ngongoongo.org.

La última pregunta para hacer a la CMSI tiene que ver con los procesos de seguimiento y se puede dividir en tres grupos:

- Se establecieron algunos procedimientos de monitoreo del proceso de implementación, que se reportan a la Asamblea General de la ONU, igual que en otras cumbres.
- En el caso de la gobernanza de internet, se alcanzaron compromisos ambiguos para «una mayor cooperación que permita a los gobiernos cumplir en igualdad de condiciones su papel y responsabilidades en cuestiones de políticas públicas internacionales relativas a Internet,» y para establecer un Foro de Gobernanza de Internet multisectorial sin poderes sustantivos, pero con un amplio alcance.
- Se elaboró una lista de once «líneas de acción» (con otras ocho subsidiarias) para llevar a cabo lo que, de otro modo, era una «implementación multisectorial a nivel internacional» sin especificación.

Los avances en la gobernanza de internet siguen atrayendo el interés y la atención de todos los grupos involucrados, sobre todo porque varias cuestiones siguen sin solución. Seguirán así y las instituciones para la gobernanza de internet seguirán cambiando, como lo han hecho a lo largo de la historia de internet. Cómo cambian, es algo que aún no está claro, pero el perfil de la gobernanza de internet ha cobrado mayor importancia –y seguirá haciéndolo– como consecuencia de su politización durante el proceso de la CMSI.

Los textos de la CMSI sobre temas más amplios de la sociedad de la información están lejos de ser la vanguardia de la reflexión sobre el desarrollo y son de escaso interés para quienes están seriamente involucrados en las TIC para el desarrollo. La primera ronda de reuniones sobre las «líneas de acción» que se realizaron en mayo de 2006 contó con muy poca participación y tuvieron resultados pobres en cuanto a la creación de nuevas iniciativas. Parece poco probable que de allí surjan legados importantes de la CMSI, que quedaría entonces como un hecho aislado en la historia de las TIC y las TIC para el desarrollo.

Una pregunta importante que suele hacerse es si la experiencia de participación multisectorial del GTGI ofrece un modelo que se pueda usar en otros foros internacionales. El informe concluye que eso es posible, pero en contextos limitados. El GTGI se ocupó de un área de la gobernanza internacional en la que los gobiernos y las instituciones intergubernamentales no eran predominantes. Fue más fácil, por tanto, fomentar la participación y los procesos multisectoriales porque no constituían un desafío a la autoridad (inter)gubernamental existente. El proceso del GTGI – como grupo de trabajo genuino, constituido por diversos individuos – fue también particularmente adecuado para un área compleja y altamente politizada, en la que muchos/as de los/as interesados/as en gran parte ignoraban las complejidades técnicas. Hay algunos otros temas internacionales igualmente complejos y politizados, y poco o mal entendidos, pero son relativamente pocos. Estos serían mucho más abordables desde este enfoque, que los temas que no comparten estas características.

CONCLUSIÓN

¿Qué impacto duradero tuvo la CMSI sobre la «sociedad de la información» y la participación de los países en desarrollo y la sociedad civil?

A casi un año de la cumbre de Túnez, es difícil ver si la CMSI tuvo un impacto duradero en los asuntos que se discutieron, a excepción de la gobernanza de internet. Los textos referidos al desarrollo eran de baja calidad. En esa área y en los últimos cinco años, se han escrito

e implementado documentos e iniciativas mucho más significativos fuera del marco de la CMSI que dentro del mismo. La CMSI parece haber despertado una mayor atención a la falta de pruebas y evaluaciones críticas disponibles sobre el impacto de las TIC en el desarrollo, así como en la brecha paradigmática entre las TIC y los/as profesionales del desarrollo. Algunas agencias internacionales están tratando ahora de abordar esos temas. Varios gobiernos del mundo en

desarrollo tomaron más conciencia de los temas de las TIC a partir de la CMSI, y las TIC y las TIC para el desarrollo han sido incluidas en más Estrategias para la Reducción de la Pobreza. También ha habido un cambio, luego del GEMF, en la reflexión sobre la financiación de la infraestructura. Sin embargo, estos hechos no constituyen una revolución en el pensamiento sobre la sociedad de la información como la que esperaban ver los/as propulsores/as de la CMSI.

A nivel institucional, la CMSI no tuvo un impacto significativo sobre las deliberaciones o procesos de la mayoría de los foros internacionales permanentes de toma de decisiones en el área de TIC. La CMSI le permitió a la UIT estirar los límites de su mandato más allá de las telecomunicaciones, para llegar a la sociedad de la información; pero eso fue hasta cierto punto, dentro de ciertos límites. Si acaso, el proceso de la CMSI probablemente sirvió para incrementar la hostilidad contra la idea de que la UIT tenga un papel protagónico en la gobernanza de internet, en lugar de ayudar en ese sentido. El alcance hasta el cual la UIT podría ampliar su rol en el desarrollo está limitado tanto por los deseos de sus propios miembros, como por los de otras agencias del sistema de la ONU. El ambiguo compromiso sobre la gobernanza de internet al que se llegó en Túnez será descartado en un futuro próximo. El significado de «mayor cooperación» y el rol del Foro de Gobernanza de Internet siguen siendo poco claros, pero posiblemente la CMSI marque una etapa en la evolución del manejo de internet en la que es probable que aumente la participación de los gobiernos, junto con los demás grupos de interés históricos. Parece poco probable que las líneas de acción sobre cuestiones de desarrollo que se establecieron como parte del seguimiento de la CMSI constituyan una contribución significativa o duradera.

La participación de los países en desarrollo en la CMSI fue mucho mayor que en otros foros de toma de decisiones sobre TIC, pero, de hecho, no se tomaron decisiones importantes. El papel más assertivo que tuvieron algunos países en desarrollo mayores puede mantenerse en otros foros, sobre todo en el de gobernanza de internet, pero la CMSI no facilitó los medios para que los países en desarrollo más pequeños y con menos recursos puedan participar con más eficiencia en foros permanentes como la UIT y la OMC, que tendrán una influencia más duradera que la CMSI. Es fundamental generar cambios institucionales en el modo en que esas organizaciones manejan sus procesos y cambios nacionales para mejorar la calidad, el alcance y la inclusividad de los debates sobre políticas nacionales para que los países en desarrollo puedan articular sus inquietudes de manera más eficiente en

los foros decisores permanentes. La predominancia de profesionales de TIC entre las delegaciones presentes en la CMSI y la limitadísima participación de especialistas en desarrollo significó que la cumbre no abordó la brecha de paradigma entre esas comunidades, tanto dentro como fuera de los países en desarrollo.

La participación de la sociedad civil en la CMSI fue significativa y hay quienes sostienen que fue más cooperativa y assertiva que en muchas cumbres anteriores. Sin embargo, la CMSI ilustró que la sociedad civil, al igual que el gobierno, se enfrenta a una brecha de paradigma entre las organizaciones interesadas en las TIC y las TIC para el desarrollo (que participaron en la cumbre) y las principales agencias de desarrollo y de derechos humanos (que no estuvieron). La sociedad civil del Norte también estuvo más y mejor representada que sus contrapartes del Sur. Los principales logros de la sociedad civil se encuentran en una mayor comprensión y mejor trabajo en red, pero el costo fue alto y su sustentabilidad es incierta. En algunos países, las organizaciones de la sociedad civil mejoraron sus relaciones con los gobiernos nacionales, que podrán mejorarse en el futuro.

Por último, los textos de la CMSI destacan fuertemente el valor de la participación multisectorial y, si bien esto incomoda a varios gobiernos, servirá para evitar futuros intentos de excluir a la sociedad civil y el sector privado. La experiencia con el Foro de Gobernanza de Internet será decisiva: si es un éxito será un buen argumento para defender la participación multisectorial, pero si fracasa, será usado como ejemplo contra dicho principio.

En el próximo período, APC trabajará con sus socios y otras organizaciones para construir a partir de la experiencia de la CMSI, como se describe en el informe que resume este librillo, a fin de mejorar la participación de los países en desarrollo y la sociedad civil en las instancias futuras de toma de decisiones sobre TIC. Tanto los nuevos foros, como el Foro de Gobernanza de Internet, como las instituciones de larga data, entre las cuales se cuenta la UIT, tendrán un papel importante en esta parte del trabajo. Aún hay una gran necesidad de capacitación para generar una mayor comprensión del tema y desarrollar nuevos recursos; para trabajar mejor en red y mejorar el intercambio de experiencias, sobre todo entre los países en desarrollo; y para mejorar el diálogo entre las diversas comunidades de interés. La experiencia de la CMSI ayudó a APC y otras organizaciones a pensar más allá de sus propios objetivos y prioridades en esta área, y a desarrollar nuevas iniciativas. Si esto genera una participación más efectiva e inclusiva en el futuro, será entonces un efecto positivo y duradero de esta particular cumbre mundial.



ASOCIACIÓN PARA EL PROGRESO DE LAS COMUNICACIONES

Internet y TIC para el desarrollo y la justicia social

APC es una red internacional de organizaciones de la sociedad civil fundada en 1990 que empodera y asiste a gente que trabaja por la paz, los derechos humanos, el desarrollo y la protección del medioambiente, a través del uso estratégico de las tecnologías de información y comunicación (TIC).

APC trabaja para construir un mundo en donde todas las personas tengan un acceso fácil, equitativo y accesible al potencial creativo de las tecnologías de información y comunicación para mejorar sus vidas y crear sociedades más igualitarias y democráticas.

www.apc.org info@apc.org

¿DE QUIÉN ES LA CUMBRE? ¿DE QUIÉN ES LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN?
Los países en desarrollo y la sociedad civil se hacen oír en la Cumbre Mundial
sobre la Sociedad de la Información

APC «Temas emergentes» Series 2007
Junio 2007

APC-200704-CIPP-R-ES-PDF-0036
ISBN 92-95049-36-5

Licencia Creative Commons: Atribución-No comercial 2.0, 2005

ISBN 92-95049-36-5

9 789295 049369