

CONSTRUIR CONSENSOS SOBRE EL ACCESO A INTERNET EN EL FGI

Abiodun Jagun

INTRODUCCIÓN

El Foro de gobernanza de internet (FGI) es un espacio de diálogo político multisectorial que se creó en 2006 como respuesta directa a las deliberaciones de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI). El foro fue creado, entre otras cosas, para discutir sobre políticas públicas relativas a elementos claves de la gobernanza de internet, a fin de profundizar en áreas como la sustentabilidad, la seguridad, la estabilidad y el desarrollo de internet. Su estructura, función y modo de trabajo están establecidos en los párrafos 73 a 79 de la Agenda de Túnez de la CMSI.

El mandato del FGI está estipulado en el párrafo 72 de la Agenda. Y en cuanto a lo relativo específicamente al acceso a la infraestructura de internet, el párrafo 72e establece que dicho mandato incluye:

... Aconsejar a todos los interesados proponiendo vías y maneras de acelerar la disponibilidad y la asequibilidad de internet en el mundo en desarrollo.

El FGI trató de lograr este cometido en los talleres y sesiones plenarias que se dedicaron al tema de acceso, realizados durante su reunión inaugural en Atenas, Grecia y en la segunda reunión de Río de Janeiro, Brasil. Si bien el FGI ha contribuido al aumento de la comprensión sobre

los temas y desafíos que inhiben el acceso a internet en los países en desarrollo, no ha sido explícito en «la propuesta de vías y maneras» de tratar dichos asuntos para acelerar el acceso en el mundo en desarrollo. Las razones de ello y los argumentos a favor y en contra de que el FGI se convierta en un órgano asesor, en lugar de ser simplemente un «espacio discursivo» se han discutido en otras publicaciones¹ y están fuera del alcance de este trabajo.

En cambio, este trabajo constituye una síntesis de los debates ocurridos durante los talleres temáticos sobre acceso realizados en el segundo FGI, así como lo sucedido durante la sesión plenaria sobre acceso. Los talleres relativos a la temática fueron:

- **Marcos regulatorios para mejorar el acceso,** organizado por la Asociación para el Progreso de

¹ Ver párrafos 54-59, Trabajo de síntesis de la segunda reunión del FGI, septiembre de 2007, disponible en www.intgovforum.org/Rio_Meeting/IGF.SynthesisPaper.24.09.2007.rtf y la segunda declaración de APC del segundo Foro de gobernanza de internet, Río de Janeiro, 12-15 de noviembre de 2007, en www.apc.org/en/pubs/briefs/policy/world/apc-statement-2007-internet-governance-forum

Abiodun Jagun es investigadora del Departamento de Ciencias de la Administración de la Escuela de Administración de la Universidad de Strathclyde, en Glasgow. Su área de investigación es el impacto de la tecnología en la sociedad y las políticas de tecnologías de la comunicación en África subsahariana.

las Comunicaciones (APC), el Consejo internacional de investigación para el desarrollo (IDRC) y Learning Initiatives on Reforms for Networked Economies (LIRNE.NET, Iniciativas de aprendizaje sobre reformas para las economías en red)

- **Acceso: El desafío local**, organizado por la Sociedad de internet (ISOC), Global Internet Policy Initiative (GIPI), APC, y el Registro de direcciones de internet de América Latina y el Caribe (LACNIC)
- **Calificar, cuantificar y responder al desafío de los costos de acceso a internet**, organizado por Global Information Infrastructure Commission, World Information Technology and Services Alliance

(WITSA – Alianza mundial de tecnología y servicios de información), iGrowthGlobal, Nippon Keidanren, y Packet Clearing House (PCH).

Este trabajo se propone identificar y delinear las «recomendaciones» surgidas de las discusiones ocurridas en esas sesiones – es decir, las sugerencias sobre *vías* y *maneras* por las cuales se puede facilitar el acceso a internet en el mundo en desarrollo. También apunta a estudiar el camino que siguieron dichas recomendaciones desde su formulación en los talleres temáticos hasta la sesión plenaria. Así, el trabajo ilustra el potencial del FGI como espacio de discusión y como lugar donde las «recomendaciones» se pueden proponer y desarrollar de manera legítima. ■

CONTEXTO

APC sostiene que el acceso limitado a internet que existe en el mundo en desarrollo se debe sobre todo a dos factores: primero, el escaso despliegue de redes de banda ancha y, segundo, el alto costo de acceso a la infraestructura física de internet que ya existe.^{2,3} Por lo tanto, APC se dedica a promover activamente la priorización del acceso a la infraestructura de internet en la agenda mundial, incluso en el sector de gobernanza de internet. APC también está activa en estos temas a nivel regional y nacional, a través de iniciativas centradas en la gente y el interés público.⁴

En la segunda reunión del FGI en Río de Janeiro, APC se unió a IDRC y LIRNE.NET para organizar un taller con el objetivo de identificar y discutir asuntos claves de regulación en relación al acceso a la infraestructura de internet, a nivel internacional, regional y nacional. Además, APC participó e informó sobre todos los demás talleres que trataran sobre acceso, y sobre la sesión plenaria. El objetivo principal de este proceso, y el resultado más importante de la participación de APC en este tema durante la segunda reunión del FGI es este trabajo, que constituye una documentación del debate y el surgimiento de «recomendaciones» sobre cómo facilitar el acceso en el mundo en desarrollo. ■

2 Ver Esterhuysen, A. y W. Currie (2007), «Open, universal, and affordable access to the Internet» (Acceso abierto, universal y asequible a internet). En Kleinwächter, W. (ed.), *The Power of Ideas: Internet Governance in a Global Multi-Stakeholder Environment* (El poder de las ideas: gobernanza de internet en un entorno multisectorial y global). Berlín: Marketing für Deutschland GmbH, p. 60-67.

3 La Agenda de Túnez también destaca la importancia de la infraestructura física para internet y reconoce la necesidad de invertir más recursos (financieros) en su desarrollo.

4 Ver la experiencia del programa Catalizar el acceso a las TIC en África (CATIA) en Adam, L., T. James y A. Munyua Wanjira (2007), *Frequently Asked Questions about Multi-Stakeholder Partnerships in ICTs for Development*. Montevideo: CATIA/APC. Disponible en: www.apc.org/en/pubs/manuals/policy/all/frequently-asked-questions-about-multi-stakeholder

CONVERGENCIA DE OPINIONES

Una observación clave de la segunda reunión del FGI fue la aparente convergencia de opiniones y recomendaciones sobre cómo mejorar la disponibilidad, el acceso y la asequibilidad a internet en el mundo en desarrollo. Se identificaron tres áreas principales de convergencia de opiniones. Primero, pareció haber acuerdo en cuanto a que el modelo⁵ de mercado competitivo ha sido efectivo para incrementar el acceso en los países en desarrollo. Por lo tanto, se hizo un llamado a la coherencia política en el sector de telecomunicaciones del mundo en desarrollo –específicamente, «que los principios de la competencia se apliquen en forma coherente y general en todas las áreas del sector de telecomunicaciones.»⁶

Segundo, se reconoció la aplicabilidad de los modelos de colaboración para brindar acceso en zonas donde los modelos tradicionales de mercado parecen haber fracasado. Entre dichas zonas se encuentra la rural y otras con escasos servicios, donde la participación de diversos operadores y proveedores de red – incluso autoridades de los gobiernos municipales, cooperativas y operadores comunitarios – ha contribuido a incrementar el acceso. Por lo tanto, hubo un llamado a revisar la política y las regulaciones, y a la creación de incentivos para facilitar el aumento de participación de esos operadores.

Tercero, sigue habiendo convicción y consenso en cuanto al potencial de las TIC como herramientas del desarrollo –sobre todo en cuanto al acceso rural y local. Las TIC se pueden usar para incrementar el acceso a la atención de la salud y la educación; pueden servir para reducir la

vulnerabilidad y aumentar la participación ciudadana en el gobierno y sus instituciones. Por lo tanto, se hizo un llamado a promover y adoptar un enfoque multisectorial a fin de alcanzar un acceso universal, asequible y equitativo. Las recomendaciones específicas incluyeron la integración de regulación y políticas de TIC a las estrategias locales de desarrollo, así como la explotación de la complementariedad entre los diferentes tipos de infraestructura del desarrollo (por ejemplo, redes de transporte, cañerías de agua, tendido de redes eléctricas, comunicación, etc.).

Pero la convergencia de opiniones observada requiere un examen más profundo. Hay, por ejemplo, una contradicción inherente entre aceptar la «eficacia» del modelo competitivo y promoverlo en el sector de telecomunicaciones, y llamar a una participación mayor de un abanico más amplio de operadores y proveedores de red, que en su mayoría adoptan modelos no mercantiles (para lograr un mayor acceso en las zonas rurales). ¿Acaso estuvieron todos los interesados realmente de acuerdo en que para hacer del acceso universal una realidad es necesario que coexistan los modelos competitivos con los de colaboración (al mismo tiempo)? También se expresaron opiniones en los talleres que no se llevaron a la sesión plenaria sobre acceso. ¿Acaso esa omisión indica evadir el disenso, o se debe meramente a las constricciones de tiempo de los panelistas?

Este trabajo analiza esas preguntas documentando y delineando los temas claves y las recomendaciones planteadas en los talleres y la sesión plenaria, además de analizarlos en el contexto en que fueron planteados. ■

5 Un lugar donde los consumidores/as pueden elegir, entre un rango de proveedores, el producto que mejor cubra sus necesidades, a un precio que les parezca aceptable.

6 Ver artículo de prensa de APC, «Convergence of views on access at international internet forum» (Convergencia de opiniones sobre el acceso en foro internacional de internet). Disponible en: africa.rights.apc.org/?apc=he_1&x=5316088

TALLER «MARCOS REGULATORIOS PARA MEJORAR EL ACCESO»

Los temas discutidos y las recomendaciones planteadas durante el taller se clasificaron del modo siguiente:

- Mejorar el desarrollo y el acceso a la infraestructura
- Marcos políticos y financieros habilitantes
- Avanzar en las dimensiones del desarrollo de la regulación de las TIC
- Ofrecer opciones tecnológicas, responder a la demanda y atender los desafíos y oportunidades de convergencia.

Bajo el título de **Mejorar el desarrollo y el acceso a la infraestructura**, un mensaje muy claro del taller fue que es necesario ocuparse de los fuertes monopolios existentes en torno del acceso a la infraestructura internacional por parte de los operadores locales; esto se refiere al fenómeno, prevalente en la mayoría de los países en desarrollo, por el cual el operador nacional es el único proveedor de servicios básicos de telecomunicaciones que son esenciales para el acceso a internet y su asequibilidad. El monopolio se da porque esos operadores controlan el acceso a la infraestructura física y operan con licencias que les son favorables pero resultan prohibitivas para otros, de modo que limitan la competencia de manera inadvertida. Los/as participantes del taller hablaron de la necesidad de abrir la infraestructura troncal de internet, a nivel internacional y terrestre (por ejemplo, a través de una regulación más fuerte de la infraestructura troncal y acceso e inversiones compartidos).

Bajo este tópico, los y las participantes expresaron una opinión que se repitió en otros talleres de acceso y durante la sesión plenaria: que la competencia funciona y que habría que aplicar los principios del «acceso abierto»⁷ en todas las áreas del sector de telecomunicaciones. Esta declaración sobre la competencia se hizo en referencia a la experiencia de los proveedores de equipamiento que operan en mercados altamente competitivos y cuyo

desempeño –y eficacia– se ha visto beneficiado del entorno competitivo.

Aumentar la competencia y facilitar la participación de múltiples actores en los mercados de telecomunicación implica **políticas habilitantes y marcos financieros**; los procesos de licenciamiento deberían simplificarse, al igual que la regulación y los costos de interconexión. Incluso, los países deberían permitir y promover el uso de nuevas tecnologías y aplicaciones, dando ejemplos específicos sobre el uso de telefonía de voz sobre protocolo de internet (VoIP) en las zonas rurales.

En relación a las zonas rurales y con poco servicio, los y las participantes del taller señalaron la necesidad de que todos los/as interesados/as reconocieran que se necesita un enfoque «diferente» en esas circunstancias. Específicamente, los y las participantes cuestionaron el traslado de los marcos legales y regulatorios «tradicionalmente urbano-céntricos» –que se centran sobre todo en mercados competitivos donde los consumidores tienen opciones– a zonas rurales donde los «modelos comerciales», los contextos económicos, las necesidades de comunicación y las tecnologías adecuadas son diferentes. Reconocer esas diferencias y las oportunidades y desafíos que presentan conduce a apreciar la importancia de los diversos operadores y proveedores de red que existen en esas áreas; ello incluye a los operadores comunitarios y las organizaciones y productores/as económicos que también puedan funcionar como proveedores de servicios de TIC.

Se puede alentar la diversidad incentivando no sólo las conductas de competencia sino, también, una colaboración que aproveche las complementariedades entre los diversos aspectos de la propiedad de la infraestructura y la provisión de servicios –por ejemplo, la colaboración para profundizar y financiar el desarrollo de infraestructura, y alentar la suma de demandas y de recursos financieros y técnicos, etc.

También habría que considerar y alentar la colaboración con socios que no sean del sector de telecomunicaciones. Ello requiere repensar las perspectivas tradicionales de la regulación de telecomunicaciones

7 «El acceso abierto significa crear competencia en todos los niveles de la red de proveedores de internet que admite una amplia variedad de redes y aplicaciones físicas para interactuar con la arquitectura abierta». infoDev (2005), Open Access Models: Options for Improving Backbone Access in Developing Countries (with a Focus on Sub-Saharan Africa). Disponible en inglés en: www.infodev.org/en/Publication.10.html

que son predominantemente específicas del sector, y adoptar en cambio un enfoque más inclusivo en términos económicos y sociales. Dicho enfoque vería a las TIC como un factor clave del desarrollo, en lugar de una mera herramienta de comunicación. En particular, los/as participantes del taller promovieron la idea de un enfoque multisectorial de la regulación y/o la adopción de un modelo regulatorio multisectorial –con el foco puesto en la explotación de las complementariedades entre los diferentes tipos de infraestructura (por ejemplo, construir calles, líneas de bombeo, tendido eléctrico y cableado de TIC, o el uso de la red de energía para las TIC), para no sólo reducir los costos del desarrollo de infraestructura, sino también contribuir con un uso potencialmente más efectivo de los fondos de acceso universal y/o la escasez de los recursos del desarrollo.

Por lo tanto, es claro que el FGI debe **promover las dimensiones del desarrollo de la regulación de las TIC**. Esto se puede lograr dándoles más prioridad a las TIC en los espacios de toma de decisiones sobre TIC para el desarrollo y alentando la creación de incentivos que promuevan las TIC como herramienta de desarrollo –sobre todo para el acceso rural y local. Dicha regulación incorporaría algo más que incentivos orientados al mercado y trataría una situación de fracaso comercial, pero apuntando a colocar las políticas regulatorias de las TIC en el contexto del desarrollo y de las estrategias locales de desarrollo. El foco estaría puesto en las complementariedades a la hora de suministrar y financiar infraestructuras críticas e incluiría la promoción de modelos de asociación entre lo público y lo privado. Una regulación de ese tipo abarcará algo más que los usos directos de las TIC, para considerar también sus aspectos transformadores en cuanto a oportunidades locales de desarrollo, permitiendo la reorganización y una mayor viabilidad para las empresas locales, el empoderamiento de los interesados, etc.

Poner el foco en los aspectos del desarrollo de las TIC también implica una regulación que **promueva la elección tecnológica, responda a las demandas de las comunidades y responda a los desafíos y oportunidades de la convergencia**.

La veloz inserción de la telefonía móvil en los países en desarrollo significa que hoy se considera una tecnología viable para el suministro de voz, acceso a internet y una variedad de servicios financieros y de gobernanza electrónica –al menos en el presente. La regulación debe ofrecer entonces un entorno habilitante para el uso de la tecnología a tales efectos. Para darse cuenta del rol potencial de la telefonía móvil en el mundo en desarrollo también es necesario promover la creación de contenidos para esos dispositivos, además de servicios y aplicaciones que respondan a las necesidades locales. Un ejemplo es el contenido financiero que requiere cooperación entre los sectores de telecomunicaciones (móviles) y financiero, con respecto a elaborar un enfoque multisectorial de la regulación de las telecomunicaciones.

Al responder a las demandas de las comunidades, es necesario que la regulación facilite la exploración de redes de nueva generación, orientadas a las comunidades, como plataforma para una variedad de TIC: telefonía barata, radio comunitaria y contenidos para internet. Esas redes ofrecen una base potencialmente más sustentable económicamente porque (i) ayudan a sumar y aumentar la demanda (en lugar de centrarse sólo en el acceso compartido) para varias TIC y servicios que se pueden brindar desde esa plataforma y (ii) son más acordes a las necesidades actuales y cambiantes de las comunidades, ya que no se centran en una sola tecnología.

Es significativo el número de exigencias que se le plantean a los entes reguladores y a la regulación misma –en cuanto a crear, implementar, administrar incentivos para el acceso, coordinar con sectores complementarios, promover los aspectos del desarrollo de las TIC, promover la participación diversificada en el suministro de servicios y productos en las zonas rurales y con escasos servicios, etc. Por tanto, es necesario insistir en la capacitación de los reguladores, sobre todo a la luz de las tecnologías convergentes que implican excelentes oportunidades para el suministro de servicios y también introducen grandes desafíos y una mayor complejidad en el trabajo de las entidades reguladoras. ■

TALLER «ACCESO: EL DESAFÍO LOCAL»

Este taller se centró en los desafíos y oportunidades existentes a nivel local (geográfico). Según los y las participantes del taller, los desafíos del acceso a nivel local se pueden atribuir, entre otros factores, a: la interferencia del gobierno en el sector de las telecomunicaciones; políticas que limitan y prohíben la capacidad y aplicación de (nuevas) tecnologías; regulaciones y entes reguladores intrusivos; y los hábitos de comunicación de la población usuaria. Si bien el foco de este taller fue diferente al del taller sobre marcos regulatorios antes mencionado, las recomendaciones fueron similares. Por ejemplo, respecto del **aumento del desarrollo y el acceso a la infraestructura**, los y las participantes también identificaron la necesidad de implementar en forma completa y coherente el «modelo dominante» de reformas del sector de telecomunicaciones (que se caracteriza por la competencia, la interconexión y el acceso universal) en todos los sectores de la industria. Al mismo tiempo, se llamó a los países a identificar un conjunto de servicios y aplicaciones básicos que tendrían que estar disponibles como bienes y servicios públicos en zonas rurales, dejando las consideraciones económicas en segundo lugar, para después de logrado un grado preestablecido de suministro. Esta sugerencia apunta a considerar con mayor cuidado (i) las características diversas de dichas zonas en un esfuerzo de adecuar los servicios a sus necesidades y (ii) el papel de los gobiernos, que pueden aliviar los temas del acceso y fomentar la competencia y el desarrollo de contenidos, capacitación y entrenamiento, ofrecer puntos de acceso público, etc.

Igual que en el taller de marcos regulatorios, los y las participantes del de acceso local, al discutir las políticas habilitantes, también cuestionaron la lógica de trasladar los marcos legales y regulatorios «tradicionalmente urbano-céntricos» a las zonas rurales. Los y las participantes señalaron la necesidad de entender a las poblaciones «rurales» no como una excepción que requiere la adaptación de las regulaciones y políticas pensadas con mentalidad urbana, sino como una experiencia en sí misma y punto de partida para la formulación de nuevas políticas.

Los y las participantes también pidieron analizar las formas en que se articula el acceso desde la perspectiva de los usuarios/individuos (a diferencia de los operadores y proveedores de servicios de internet), ya que eso facilitaría el uso de tecnologías adecuadas a esas áreas (es decir, factibles y sustentables). Incluso se vio que entender el acceso desde la perspectiva de la conectividad y el

acceso a los computadores personales ya no es adecuado, porque la telefonía y tecnología móvil han incrementado el acceso a las comunicaciones y hay que tener en cuenta las oportunidades que ofrecen.

El taller sobre acceso local también llamó a repensar los procesos de formulación de políticas de TIC –sobre todo, el punto de referencia elegido para el desarrollo de políticas. Se hizo especial énfasis en hacerle entender a los y las responsables de la formulación de políticas que conectividad no equivale a acceso, y que desde la perspectiva de la demanda, el acceso se ve afectado por la asequibilidad, la relevancia (el uso potencial) y la facilidad de uso (capacidad de la comunidad o los individuos). Por tanto, habría que considerar esos factores a la hora de formular políticas, así como al determinar qué tecnologías implementar.

Así como el taller sobre marcos regulatorios identificó la necesidad de capacitar a los reguladores, este taller identificó también la necesidad de trabajar con las comunidades y basarse en sus capacidades, así como en las de las organizaciones e instituciones que funcionan para dichas comunidades. Por ejemplo, se dijo que habría que enseñar los beneficios de los modelos de colaboración y cooperación entre consumidores en los pueblos pequeños, para compartir recursos y unir la demanda. Siguiendo la orientación al desarrollo de las políticas de TIC, la capacitación debe ampliarse para facilitar una mejor coordinación de los requisitos de financiación de los proveedores de proyectos de acceso comunitario y las capacidades de quienes administran fondos de servicio universal.

El llamado a crear un enfoque multisectorial sobre la regulación se repitió en el taller sobre acceso local. Los y las participantes destacaron que un «entorno habilitante» a nivel local implica que las regulaciones y políticas de diferentes sectores (no solo el de telecomunicaciones) se complementan entre sí creando un ambiente que apoya la implementación de soluciones. Por lo tanto, hubo acuerdo en cuanto a la necesidad de rever los temas relativos al acceso desde la perspectiva del desarrollo en lugar de hacerlo desde la política de comunicación; desde el lugar de la demanda, y no de los proveedores; y desde los márgenes y la periferia, más que desde el centro. Se dijo que ello serviría para integrar mejor las iniciativas de acceso a la infraestructura con otras necesidades básicas de las «comunidades de los márgenes» que se ven privadas de un amplio rango de servicios e infraestructuras. ■

TALLER «CALIFICAR, CUANTIFICAR Y RESPONDER AL DESAFÍO DE LOS COSTOS DE ACCESO A INTERNET»

Es posible identificar un progreso en el foco de los talleres reportados en este trabajo. Mientras el taller sobre marcos regulatorios adoptó una perspectiva más amplia de los desafíos y oportunidades de acceso (considerando los temas a nivel internacional, nacional y local), el taller sobre desafíos locales se centró en las necesidades y perspectivas de los/as usuarios/as e individuos y las comunidades, sobre todo en zonas rurales. El foco de este tercer taller –sobre los costos de acceso– es aún más específico y estuvo más orientado hacia los requisitos del sector privado y comercial para reducir el costo de acceso a internet.

Las recomendaciones surgidas de este taller se hacen eco de las discutidas en otros anteriores, sobre todo en cuanto al llamado a **aplicar los principios de la competencia de manera más coherente** en todos los segmentos del sector de telecomunicaciones. Específicamente, se alentó a los gobiernos a combinar sus estrategias de banda ancha con una política estricta de competencia para el sector de las TIC. Se citó el caso de Japón como un éxito logrado al combinar la estrategia de banda ancha e Japón con la competencia abierta, ya que ello hizo que aumentara el acceso a la banda ancha a 26,4 millones de hogares y se logró 80% de acceso a internet en el mercado de la telefonía móvil. Se citó a Sudáfrica como un ejemplo donde a un operador monopólico de línea fija, sin regulación, se le permitió interrumpir el crecimiento en el mercado de servicios de internet y dedicarse a cometer abusos contra la competencia de otros proveedores de servicios de internet (PSI). Se mencionó a Egipto como un país que va por el camino cierto –que pasó de abrir sus puertas al mercado internacional y sus estaciones de cableado a la competencia, a introducir la competencia en el área de la telefonía fija, además de utilizar un abanico de estrategias de banda ancha e iniciativas nacionales de TIC para incentivar a la gente a tener su propio computador y acceso a internet. El taller insistió en que la suspensión inmediata de toda forma de monopolio

en las telecomunicaciones y la formulación de políticas dentro del marco de una estrategia nacional de banda ancha aumentaría de manera radical la banda ancha de internet en los países en desarrollo.

Las iniciativas específicas que recomendaron los y las participantes para aumentar la competencia en los servicios de internet fueron, entre otras, (i) liberalizar los portales internacionales y los puntos de aterrizaje, y (ii) terminar con los monopolios en el suministro de líneas fijas, sobre todo en relación a los arrendamientos de dichas líneas, liberando los circuitos cerrados locales y la colocación de la infraestructura y permitiendo que los PSI construyan su propia red. Estas recomendaciones se alinean con los llamados a **aumentar el desarrollo y el acceso a la infraestructura** que se había discutido en otros talleres sobre acceso.

Los PSI se consideran la principal fuerza que hay detrás de la expansión de internet y los/as participantes de este taller llamaron a los gobiernos a crear un **entorno habilitante** para que los PSI abran puntos de intercambio de internet a fin de mantener el tráfico doméstico dentro del país. Esto se traduciría en un ahorro de costos debido a que ya no sería necesario que el tráfico doméstico se transmitiera por rutas internacionales que significan un alto costo asociado al uso de dicha infraestructura –y que suele estar a cargo de los proveedores y operadores del mundo en desarrollo. También se indicó que mantener el tráfico de internet dentro de un país o región usando puntos de intercambio de internet constituiría una manera de incentivar a los productores locales a producir contenidos locales, lo que a su vez generaría una mayor demanda local de acceso a internet. Esta dimensión del uso de puntos de acceso se une al consenso alcanzado en otros talleres en cuanto a estimular la demanda local, en lugar de depender del suministro de soluciones, como una de las claves para incrementar el acceso en el mundo en desarrollo. ■

SESIÓN DE INFORMACIÓN Y SESIÓN PLENARIA SOBRE ACCESO

El FGI ofrece la oportunidad, a quienes coordinan y organizan talleres, de realizar una síntesis y presentar las discusiones planteadas durante los mismos ante un público más amplio. Ello se hizo mediante sesiones de «información», generalmente previstas para inmediatamente antes de la sesión plenaria sobre el mismo tema, y permitió que los talleres realizados en el día o la sesión anterior, se presentaran en el Foro.⁸ Así, quienes coordinaron talleres sobre acceso al mismo tiempo, presentaron síntesis sobre el debate ocurrido en una sesión inmediatamente precedente a la sesión plenaria sobre acceso.⁹

Esto debería haberle servido a los y las encargados/as de los talleres para establecer el tono de las discusiones durante la sesión plenaria. Pero las limitaciones de tiempo y el número de personas que presentaron síntesis sobre los talleres impidieron una buena transmisión de los temas tratados y los mensajes y recomendaciones claves quedaron a menudo perdidos en la multitud de presentaciones. Es necesario lograr una mayor coordinación entre los y las responsables de los talleres antes de la sesión de información, ya que eso facilitaría la comunicación de mensajes y recomendaciones –sobre todo en el caso del acceso, en el que se superpusieron varios puntos.

Uno de los objetivos del estudio de APC sobre el tema del acceso durante el segundo encuentro del FGI era identificar si las recomendaciones realizadas durante los talleres fueron tomadas por los y las participantes en la sesión plenaria y luego por el presidente del FGI durante las sesiones de cierre. Respecto del taller sobre marcos regulatorios, las discusiones y recomendaciones se sintetizaron inmediatamente después del taller y circularon entre participantes y panelistas para que las verificaran e hicieran sus comentarios. Las recomendaciones acordadas se agruparon luego según las amplias áreas temáticas ya discutidas (ver página 4). Estos conjuntos de recomendaciones, con ejemplos para brindar contexto y una

explicación detallada, se presentaron después en el foro, durante la sesión de información.

Igual que en el caso de otros talleres, al menos uno de los panelistas del taller sobre marcos regulatorios fue también panelista de la sesión plenaria. Por lo tanto, fue *posible* que los mensajes y recomendaciones claves de los talleres se reflejaran en las discusiones de esa sesión. Sin embargo, quien establece la agenda durante el plenario es el/la moderador/a de la sesión, y a menos que se le haya informado sobre los puntos centrales y las opiniones convergentes de los talleres, esta persona no puede presentar los resultados de los talleres y facilitar un debate sobre los mismos.

El moderador de la sesión plenaria sobre acceso (Richard Sambrook) pidió que el debate del panel se enmarcara a la luz de las dos consideraciones siguientes: (i) las características de los próximos mil millones de personas que se conectarán a internet –«en qué difieren de las que ya están conectadas, incluso quiénes son y qué se necesita para ponerlas en línea»– y (ii) los temas que surgen cuando se adopta la perspectiva de la demanda, a diferencia de la perspectiva más común y «tradicional» de los proveedores de servicios.

El marco propuesto por el moderador fue adecuado a las discusiones que se habían llevado a cabo antes en los talleres. Hay que recordar que estos talleres –sobre todo el de desafíos para el acceso local– pidieron estudiar cómo se articulan los temas de acceso y cómo se formulan las políticas de TIC. Las preguntas que suelen surgir cuando se adopta la perspectiva de los proveedores de servicios tienen que ver con regulación, legislación, políticas, competencia, capacitación, etc.; mientras que la perspectiva de la demanda pone sobre la mesa cuestiones de costo y asequibilidad, facilidad de uso, relevancia de contenidos, acceso para los más ancianos y las personas con capacidades diferentes, y el vínculo crucial entre acceso y desarrollo.

8 Ver horarios y programa del FGI en www.intgovforum.org/Rio_Schedule_final.html

9 Hay transcripciones de la sesión de información y la plenaria sobre acceso en el sitio web del FGI, en: www.intgovforum.org/Rio_Meeting/IGF2-Access-13NOV07.txt y www.intgovforum.org/rio_reports/rio_reports.html

Además del marco propuesto por el moderador, las discusiones y la dirección de la sesión plenaria se ven influidas por la voluntad de panelistas y público de respetar dicho marco a la hora de realizar sus contribuciones y de dejarse guiar. De nuevo, en el caso de la sesión plenaria sobre acceso, esto fue lo que sucedió y puede constituir un buen indicador de la madurez lograda en la comprensión de los desafíos que plantea el acceso.

Las recomendaciones realizadas durante la sesión plenaria hicieron eco (y en ciertos casos, aclararon) de las presentadas durante los talleres. Un claro ejemplo fue el pedido de coherencia política en relación a la competencia en el sector de telecomunicaciones. Como dijo Mike Jensen, para lograr un acceso asequible y universal, hay que desarrollar más el ambiente de la competencia (sobre todo los regímenes regulatorio y político) en los países en desarrollo. En particular, habría que ocuparse de los «monopolios, duopolios y cárteles de larga data» que existen en áreas centrales de los portales internacionales, las redes terrestres y las redes de retorno, y el sector de telefonía móvil. Otras áreas regulatorias y políticas que hay que revisar son la interconexión, la portabilidad numérica y la expansión y/o incremento de la diversidad de organizaciones con potestad para brindar servicios de telecomunicaciones –incluso operadores comunitarios, autoridades municipales, cooperativas, etc.¹⁰

El último punto de la declaración es clave: es necesario abrir los mercados de acceso a los diversos operadores y proveedores de servicios, sobre todo en las zonas rurales, y ello puede requerir incentivos y concesiones para promover su participación. Si bien el sector privado recibe bien todo llamado a promover los modelos de la competencia, aún no está claro su grado de compromiso con la participación de organizaciones más diversas a través de modelos de colaboración. Sin embargo, la experiencia muestra que aunque se sabe que los mercados «funcionan», a

veces pueden «fracasar» –y sucede. Por lo tanto, no es contradictorio pedir que se implemente por completo el modelo de competencia, mientras que al mismo tiempo se estimula y se facilita el establecimiento de modos de colaboración. Como señaló Anita Gurumurthy, cuando se trata de brindar acceso a las comunidades pobres «los modelos más significativos de TIC... no implican sólo la creación de un ciclo de demanda para que paguen usuarios/as individuales, sino modelos que respondan al cambio sistémico e institucional mediante las TIC». Esto se parece al pedido de Valerie D'Costa de una mayor comprensión y articulación de «cuáles son los problemas claves del uso de internet¹¹ en las comunidades que no tienen buen servicio» como manera de entender mejor la relevancia de las telecomunicaciones y las TIC para el desarrollo, y para iniciar soluciones de acceso que sirvan mejor a dichas comunidades.

Esto nos lleva al debate sobre las comunicaciones como bien público y la relevancia e impacto de las TIC sobre el desarrollo. Gurumurthy sugirió que las telecomunicaciones y las TIC se incorporen a las iniciativas de desarrollo social y, en esas circunstancias, se brinden como un bien público. Destacó que «un enfoque de las TIC como bien público» no niega la necesidad y la relevancia de tener un enfoque comercial del acceso a internet, sino que cada una de estas perspectivas se aplica a un área diferente.

Como se destacó en otras secciones de este trabajo, se hicieron varios llamados a avanzar en las dimensiones del desarrollo de las TIC y la regulación en esta área. También se pidió integrar las iniciativas relativas a la infraestructura de acceso a otras necesidades básicas –sobre todo para las «comunidades de los márgenes». Durante la sesión plenaria sobre acceso, algunos/as panelistas formularon pedidos específicos. Sylvia Cadena sugirió el suministro de comunicación durante emergencias y desastres como bien público, y que dicho servicio se considere más

10 Las prescripciones sucintas de Jensen para lograr el objetivo de una banda ancha asequible incluyen:

- Más competencia e innovación en el sector de internet y telecomunicaciones, con regulaciones efectivas
- Mayor tendido de fibras de la infraestructura troncal de internet, a nivel nacional e internacional, con regulaciones efectivas de acceso no discriminado a la banda ancha por parte de operadores y proveedores de servicios
- Un mayor esfuerzo para generar demanda, sobre todo por parte de los gobiernos nacionales, a la hora de crear aplicaciones locales de utilidad
- Mayor acceso a la energía eléctrica
- Mejores indicadores para medir el progreso.

11 Los ejemplos de ello incluyen cómo ese uso sustituye un viaje de dos o tres días hasta el pueblo más cercano; cómo puede ayudar a un/a ciudadano/a a relacionarse más efectivamente con las autoridades locales o municipales; cómo puede servirle a la pequeña empresa a ampliar su alcance en el mercado o en una red de distribución; y cómo puede ayudar a abrir nuevas posibilidades de información y entretenimiento a la ciudadanía.

importante que cualquier interés económico. Mike Jensen extendió el concepto de bien público al tendido de redes internacionales y nacionales de fibras ópticas. Según Jensen, las redes backhaul también deberían considerarse un bien público (igual que las rutas) y el tendido de las mismas debería hacerse en coordinación con otros proyectos tales como rutas, vías férreas, tendido eléctrico, cañerías de gas, etc. Insistió: «... la financiación para el desarrollo para este tipo de infraestructuras debería estar condicionada a la inclusión de fibras [ópticas] en el tendido».

El marco propuesto por el moderador de la sesión plenaria sobre acceso puso sobre el tapete la cuestión de las lenguas y los contenidos locales, aún más que durante los talleres. La adopción de la perspectiva de la demanda y el reconocimiento de las necesidades de los/as usuarios/as, sobre todo en las comunidades rurales, destaca la importancia de traducir y promover lenguas y hábitos

locales, lo que facilita el uso de las redes de comunicación para dichas comunidades. Una apreciación de la cultura y la incorporación de lenguas locales también ayuda a promover y desarrollar las capacidades de los miembros de la comunidad para usar las redes y adaptarlas a sus necesidades –ello podría mejorar significativamente la sustentabilidad y continuidad de la red.

El punto planteado antes subraya un tema destacado en los talleres sobre el proceso de formulación de políticas de TIC. En los países en desarrollo, las áreas rurales ya no se pueden considerar excepciones «cuando en realidad [en la instancia específica citada] más de 70% de la población vive en zonas rurales» (Cadena). Esta discusión sobre las recomendaciones de la sesión plenaria sobre acceso de la segunda reunión del FGI debería concluir entonces con la reiteración del llamado a reformar y modificar la regulación y las políticas que facilitarán la implementación de soluciones de acceso en esas áreas. ▀

CONCLUSIÓN

Este trabajo identifica y documenta las principales áreas de discusión y las «recomendaciones» generadas bajo el tema de acceso durante la segunda reunión del FGI. Si bien hoy se supone que el FGI es sobre todo un espacio de discusión, y funciona como tal, este estudio considera que también se trata de un espacio donde hay comunión de opiniones en el nivel en que se pueden formular y afirmar recomendaciones de manera independiente y/o individual en los talleres, y reforzarlas estratégicamente en los diferentes niveles del FGI. Los niveles tratados en este trabajo incluyen los talleres temáticos, la sesión de devolución y la plenaria.

Según este estudio, la generación y articulación de recomendaciones se alinea con el mandato del FGI, específicamente en cuanto a «recomendar a todos los interesados que propongan vías y maneras de acelerar la disponibilidad y asequibilidad de internet en el mundo en desarrollo».

Si bien se formularon recomendaciones muy diferentes, se pueden ordenar en las siguientes categorías:

- Aumentar el desarrollo y el acceso a la infraestructura. Al reconocer que es necesario considerar la disponibilidad de infraestructura de internet junto con la asequibilidad de la misma, esta recomendación llama a implementar de manera coherente los regímenes de competencia y a crear incentivos que faciliten la coexistencia de modelos competitivos y de colaboración para brindar y mejorar el acceso.
- Adaptar localmente las regulaciones y políticas de TIC y de telecomunicaciones. Esto se refiere al llamado a revisar las maneras en que se articulan los temas de acceso y formulan las políticas y regulaciones en ese sector. Se pide que se cuestionen el traslado y adaptación de las políticas generalmente urbano-céntricas

y que se ponga mayor énfasis en las características de la demanda y las necesidades de las comunidades locales y rurales.

- Promover el potencial de desarrollo de las TIC e integrar iniciativas de acceso a la infraestructura con otras necesidades básicas. Esto llama a lograr un enfoque multisectorial del desarrollo y la regulación de la infraestructura –sobre todo, la integración de regulación y políticas de TIC con las estrategias locales de desarrollo, así como la explotación de complementariedades entre distintos tipos de infraestructura de desarrollo.

Este trabajo sostiene que la convergencia de opiniones sobre cómo enfrentar los desafíos del acceso puede ser el resultado de una maduración de la comprensión de los temas relativos al acceso que ha forjado con el tiempo y se debate en otros organismos y foros relativos al asunto. Sin embargo, no puede decirse que la reflexión y la comprensión de las «herramientas», procesos y procedimientos de implementación de soluciones para resolver estos bien entendidos asuntos y desafíos hayan alcanzado un nivel similar de madurez. De hecho, en el caso específico del acceso rural/local, se podría decir que se encuentran en una etapa infantil.

Por lo tanto, sigue siendo necesario y relevante tratar el tema del acceso en las reuniones futuras del FGI. Sin embargo, habrá que cambiar la manera de hacerlo y abandonar la identificación generalmente discursiva de los asuntos a tratar y los desafíos. La comunidad de gobernanza de internet y, sin duda, la porción de la población mundial que espera poder acceder a internet se verán beneficiadas si los próximos debates sobre acceso se orientan más hacia la implementación.

Una de las ideas propuestas por APC¹² es que el FGI utilice el formato del Grupo de trabajo sobre la gobernanza de internet (GTGI, formado durante la CMSI) o de entidades como la Fuerza de tarea de ingeniería de internet, para crear grupos de trabajo que se dediquen a los temas complejos que surgen durante un foro. Estos grupos podrán formarse con individuos que tengan el conocimiento necesario y que pertenezcan a diversos grupos de interesados. Dichos grupos podrán dedicarse entonces a temas específicos con mayor profundidad y, si les parece necesario, desarrollarán recomendaciones que se podrán comunicar a la comunidad de internet en general, o enviar a instituciones específicas.

Estas recomendaciones no se presentan como algo formalmente acordado en el FGI, sino como sugerencias de acción de parte de los individuos del grupo de trabajo.

Estos grupos de trabajo tienen un papel diferente al de las coaliciones dinámicas y autoorganizadas, que en nuestra opinión deberían seguir funcionando. Las coaliciones dinámicas tienen un mandato más amplio y son de naturaleza informal. En opinión de APC, la diferencia entre los grupos de trabajo del FGI y las coaliciones dinámicas es que los primeros deberían tratar asuntos específicos, en lugar de funcionar en áreas generales. También tendrán cierto grado de responsabilidad y la obligación de informar, mientras que las coaliciones dinámicas no lo tienen. Uno de esos grupos podría ser el grupo de trabajo sobre modelos de acceso competitivo y en colaboración. ■

12 Declaración de APC en el segundo Foro de gobernanza de internet, Río de Janeiro, 12-15 de noviembre de 2007. Se puede consultar en: www.apc.org/en/pubs/briefs/policy/world/apc-statement-2007-internet-governance-forum



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 medio ambiente, 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.

w w w . a p c . o r g i n f o @ a p c . o r g

CONSTRUIR EL CONSENSO SOBRE EL ACCESO A INTERNET EN EL FGI

Serie «Temas emergentes» de APC 2008
Mayo 2008

APC-200805-CIPP-I-ES-PDF-0049
ISBN 92-95049-48-9

Licencia Creative Commons: Atribución-No comercial 3.0, 2008

ISBN 929504948-9

