

EL PACTO DIGITAL GLOBAL Y LA TRANSICIÓN RESPONSABLE E INCLUSIVA

El Pacto Digital Global de Naciones Unidas busca establecer un consenso mundial sobre los principios que deben apuntalar un futuro digital abierto, libre y seguro. Las negociaciones han expuesto una división entre los estados que desean continuar con la gobernanza de Internet en su forma actual, y los que promueven una visión más estatista. Ello, junto con el peso que deben tener los derechos humanos en dicho pacto, no permite dibujar un escenario optimista para avanzar hacia marcos de gobernanza global digital eficaces para los retos actuales.



Marta Galceran

Investigadora principal,
Programa de Ciudades
Globales, CIDOB

CIDOB REPORT
12- 2024

Poco después de asumir el cargo, en 2017, el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, anunciaba que la gobernanza y la cooperación global digital serían una pieza central de su ambiciosa agenda para reformar y fortalecer el sistema multilateral. Así, después de varios procesos de consultas, en 2020 se publicaba la **Hoja de Ruta para la Cooperación Digital**, que recoge la visión del secretario general para que la comunidad internacional pueda aprovechar mejor las oportunidades que ofrecen las tecnologías digitales y, al mismo tiempo, aborde los retos que estas plantean. En este sentido, la propuesta del secretario general de incluir una vía tecnológica en su informe **Nuestra Agenda Común**, que condujera a la aprobación de un Pacto Digital Global (GDC, por sus siglas en inglés), debe leerse como parte de esta apuesta de largo recorrido por situar a Naciones Unidas en el centro de la cooperación global en el ámbito digital.

El Pacto Digital Global, planteado como un anexo al Pacto para el Futuro que se aprobará en septiembre de 2024, busca establecer un consenso global sobre los principios que deben apuntalar un futuro digital abierto, libre y seguro para toda la población. Se articula a partir de ocho objeti-

vos específicos: 1) cerrar las brechas digitales garantizando la conectividad y capacidades digitales; 2) expandir y garantizar los beneficios de la economía digital; 3) evitar la fragmentación de Internet y garantizar que este se mantiene inclusivo, abierto, seguro y compartido; 4) mejorar la gestión y protección de datos; 5) aplicar los derechos humanos en el ámbito digital; 6) establecer los bienes comunes digitales como bien público; 7) avanzar hacia mejores niveles de seguridad y confianza digital para reforzar los mecanismos de rendición de cuentas por discriminación y contenido engañoso; 8) regular la inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes.

SI BIEN ES UN PROCESO INTERGUBERNAMENTAL DONDE SE ESPERA LA INVOLUCRACIÓN DE TODOS LOS ESTADOS MIEMBROS, ES LA OFICINA DEL SECRETARIO GENERAL LA QUE ESTÁ DETRÁS DE LA INICIATIVA DEL PACTO DIGITAL GLOBAL.

Cabe destacar que, a diferencia de otros procesos vinculados a la cooperación digital dentro del sistema de las Naciones Unidas, la idea de establecer un GDC y la conceptualización de sus pilares fundamentales no provinieron de los estados miembros. En este sentido, si bien es un proceso intergubernamental donde se espera la involucración de todos los estados miembros de Naciones Unidas, es la Oficina del Secretario General la que está detrás de la construcción de este proceso. Con este fin, en 2022 se estableció la figura del Enviado Especial

del Secretario General para la Tecnología, quien desempeña la función de coordinar la Hoja de Ruta para la Cooperación Digital y, en este marco, avanzar hacia la aprobación del Pacto Digital Global, en estrecha consulta con los estados miembros, la industria tecnológica, la sociedad civil y otras partes interesadas.

¿Necesitamos más *multilateralismo* para la gobernanza de Internet?

Siempre se ha dicho que Internet es un sistema que, por diseño, puede resistir al abuso de poder. Siendo esta una tecnología descentralizada, se le suponía un modelo de gobernanza abierto, basado en la participación voluntaria de múltiples partes interesadas (gobiernos, sector privado, comunidad técnica y sociedad civil). Un modelo que debía garantizar que Internet creciera y evolucionase a partir de estándares abiertos. Y esto ha sido así durante las últimas décadas, donde se ha ido consolidando un modelo de gobernanza único, muy descentralizado, en el que varias organizaciones, como la Corporación de Internet para la asignación de nombres y números (ICANN, por sus siglas en inglés), o el Grupo de trabajo de ingeniería de Internet (IETF, por sus siglas en inglés) supervisan la arquitectura técnica de Internet. Este modelo limita la intervención estatal o multilateral directa en los procesos de desarrollo de estándares y protocolos de Internet.

Esto no significa que las Naciones Unidas se hayan mantenido al margen de la gobernanza de Internet y de lo digital, pero sí que su participación se ha dado de manera más o menos fragmentada. A finales de los años noventa del siglo pasado, cuando se empezaba a hacer evidente la importancia de las tecnologías digitales y la necesidad de cierta cooperación internacional, Naciones Unidas organizó la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) donde, a través de dos rondas de negociaciones, en Ginebra (2003) y Túnez (2005) respectivamente, se establecieron las bases y los principios sobre los que debía asentarse el futuro de Internet. El principal resultado de la CMSI fue la creación del Foro de Gobernanza de Internet (IGF, por sus siglas en inglés), que debía ser el espacio de diálogo político preferencial (aunque no vinculante) donde gobiernos, empresas, la comunidad técnica y la sociedad civil se reunieran periódicamente para debatir en pie de igualdad.

Pese a que este modelo ha funcionado razonablemente bien, no ha estado exento de controversias y desacuerdos. Y, como todos los modelos, es mejorable. En términos generales, existe (y persiste) una división entre un conjunto de estados que desean continuar con la gobernanza de Internet en su forma actual, con una fuerte participación de actores no estatales, y aquellos que promueven una

EXISTE (Y PERSISTE) UNA DIVISIÓN ENTRE UN CONJUNTO DE ESTADOS QUE DESEAN CONTINUAR CON LA GOBERNANZA DE INTERNET EN SU FORMA ACTUAL, CON UNA FUERTE PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO ESTATALES, Y AQUELLOS QUE PROMUEVEN UNA VISIÓN MÁS ESTATISTA.

visión más estatista, donde los gobiernos y los organismos intergubernamentales sean los principales actores. Este segundo grupo sostiene que existe un sesgo occidental en la mayoría de los espacios de gobernanza de múltiples partes interesadas, ya que quienes toman decisiones son, en gran medida, actores del sector privado y comunidades técnicas occidentales. En consecuencia, aunque sobre el papel, foros como el IGF tratan de fomentar la interoperabilidad, la resiliencia y el crecimiento de Internet de una manera neutral, los estándares y protocolos que se presentan a menudo reflejan inherentemente algunas preferencias por la privacidad, la seguridad y la apertura, en concordancia con la perspectiva liberal y democrática del mundo (Ringhof, 2023).

En los últimos años, las tensiones entre estos dos modelos se han vuelto más evidentes. El grupo de países que desearían un papel más amplio para el estado en la gestión de lo digital, entre ellos China, Rusia y los Estados del Golfo, han tratado de debilitar el modelo de múltiples partes interesa-

das, promocionando en su lugar una gobernanza multilateral intergubernamental. La estrategia adoptada ha sido intentar trasladar alguna de las funciones que desempeñan estos espacios a algunos organismos intergubernamentales, como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), donde la posibilidad de obtener apoyo es mayor (Gjesvik y Schia, 2023). La respuesta de los estados occidentales hasta la fecha ha sido la de rechazar tales expansiones, que son percibidas como una suerte de «multilateralismo autoritario» (Raymond y Sherman, 2023), alegando que el modelo de múltiples partes interesadas es el único que puede garantizar una Internet abierta regida por principios democráticos. Históricamente, la UIT se ha responsabilizado del desarrollo de estándares e infraestructuras de telecomunicaciones, pero no de la gobernanza de Internet.

En este contexto, algunos han visto el Pacto Digital Global como un movimiento peligroso por recentralizar la gobernanza de Internet en torno a Naciones Unidas y un intento verticalista de minimizar el rol de la comunidad técnica. Aunque pueda parecer positivo que el secretario general se preocupe por avanzar hacia un multilateralismo digital más inclusivo, algunos estados temen que el GDC pueda constituir el principio del fin del modelo colaborativo y de múltiples partes interesadas y, por ende, una concesión a aquellos estados más autoritarios. Esta visión defiende que, en su lugar, Naciones Unidas debería aumentar los esfuerzos por mejorar el modelo actual de gobernanza, para hacerlo más eficiente, inclusivo y representativo (Komaitis, 2023). Además, desde el comienzo de este proceso, se cuestionó la elección de centrar las negociaciones en Nueva York en lugar de Ginebra, que es donde los organismos más importantes de Naciones Unidas en el ámbito de la gobernanza digital (como la UIT) tienen su sede.

Esta preocupación ayuda a entender como han evolucionado algunas negociaciones. Por ejemplo, el «borrador cero» del GDC proponía hasta cinco nuevas estructuras o procesos. De estas, la más controvertida posiblemente fuera la propuesta de un nuevo foro de cooperación digital intergubernamental de mandato amplio, y que duplicaría en gran medida espacios ya existentes como el IGF. La mayoría de estas iniciativas se han reformulado o han acabado desapareciendo en la **primera revisión** por la oposición de algunos estados importantes. La principal crítica es que, en vez de duplicar estructuras que ya funcionan, quizás es mejor reforzar las que ya existen. Además, estas nuevas estructuras pueden exigir recursos excesivos, especialmente para los grupos de la sociedad civil, y requerir financiación que pocos países pueden proporcionar (y que conllevan el refuerzo del dominio de determinados países en la toma de decisiones en Internet).

Derechos humanos versus desarrollo: un falso dilema

El segundo de los grandes ejes que está centrando la recta final de las negociaciones del GDC es el peso atribuido a la protección de los derechos humanos en el ámbito digital. Las intervenciones del G-77 y, en particular, de China, parecen ir orientadas a intentar reducir los esfuerzos de Estados Unidos, la Unión Europea y otros estados occidentales por consagrar y reforzar la observancia de los derechos políticos y civiles en el documento final. Intentan cambiar la narrativa para reforzar la importancia de salvaguardar la seguridad del Estado y sugieren que el desarrollo económico sea reconocido como «el derecho humano primario y básico». Asimismo, piden que el GDC «reafirme el derecho soberano de los estados a determinar sus normas nacionales para el uso de Internet y su prerrogativa de gobernar la esfera digital dentro de su jurisdicción, de conformidad con el derecho internacional».

Siguiendo esta lógica, dicho grupo de países está intentando aprobar algunas disposiciones que comprometerían a los estados a abstenerse de «politizar las cuestiones de derechos humanos o interferir en los asuntos internos de otros y desafiar la soberanía judicial de otros con la excusa de proteger los derechos humanos en línea» (Lynch, 2024). Un ejemplo concreto de este movimiento es la propuesta (apoyada por Cuba, Egipto, Irán, Pakistán, Siria, Arabia Saudita y China, entre otros) de eliminar del borrador una disposición que pide al secretario general de Naciones Unidas que esboce un plan para un servicio digital de asesoramiento sobre derechos humanos de Naciones Unidas.

En su lugar, los países del G-77 insisten en ser más ambiciosos en objetivos como garantizar la conectividad global, y reforzar todas aquellas acciones orientadas a desarrollar capacidades tecnológicas, especialmente en los países del Sur Global, donde los temores por quedarse atrás son más profundos. Instan a considerar un marco tecnológico internacional, alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que ofrezca, a los países en desarrollo, acceso preferencial a tecnologías avanzadas relevantes, a fin de desarrollar sus capacidades productivas. En sus intervenciones, China ha planteado a menudo este debate como una competencia entre corporaciones tecnológicas occidentales monopolistas, que buscan ganancias y dominio a expensas de los países más pobres, que están sujetos a una creciente desigualdad.

ALGUNOS ESTADOS PIDEN QUE SE REAFIRME EL DERECHO SOBERANO A DETERMINAR SUS NORMAS NACIONALES PARA EL USO DE INTERNET Y SU PRERROGATIVA DE GOBERNAR LA ESFERA DIGITAL DENTRO DE SU JURISDICCIÓN.

Una mirada de futuro más allá del GDC

El GDC tiene implicaciones potenciales en varias áreas clave, como el acceso a servicios digitales y conectividad a Internet asequibles y confiables, la inclusión digital y la posibilidad de cerrar las brechas digitales, la protección de los derechos humanos y las consideraciones éticas en el mundo digital, la economía digital y su vinculación con el crecimiento económico, los marcos de gobernanza para regular las nuevas tecnologías, o la necesidad de una cooperación global para abordar de manera conjunta cuestiones como las amenazas cibernéticas o la desinformación.

La respuesta a estas cuestiones fundamentales no debería generar controversias. Sin embargo, las deliberaciones en la sede de Naciones Unidas han mostrado una brecha geopolítica cada vez más profunda que nos obliga a predicciones prudentes sobre el resultado de las negociaciones del GDC. Lo ilustra bien el debilitamiento de las referencias a los derechos humanos en el «segundo borrador», la eliminación del objetivo de luchar contra la fragmentación del Internet, o la aparición de una problemática mención, por primera vez, a la aplicación exclusiva del GDC al ámbito «no militar».

Además, en esta última revisión se refuerza el rol *crítico* que debe jugar Naciones Unidas en la cooperación digital, ejemplificado en la recuperación del controvertido mecanismo de revisión de alto nivel propuesto para el GDC, que se parece sospechosamente al anteriormente criticado foro de cooperación digital intergubernamental. Estos cambios, junto con la suavización del lenguaje entorno la prevalencia del modelo de gobernanza de múltiples partes interesadas, han generado reacciones no menores, como la publicación de una *carta abierta* donde algunas de las voces más autorizadas a nivel mundial sobre el desarrollo de Internet alertan al secretario general del peligroso rumbo que parece estar tomando el GDC.

Como cabe esperar en este contexto, las divisiones existentes ya están impactando (y previsiblemente lo seguirán haciendo) en otras negociaciones que se están dando en paralelo, como los esfuerzos de Naciones Unidas por regular la inteligencia artificial (IA). En los próximos meses, deberemos seguir con atención estos otros procesos, puesto que pueden ser instrumentales para acabar de complementar aquello que (seguro) quedará abierto o incompleto en el GDC. Primera parada importante: la revisión de los 20 años de la CMSI, en 2025, donde se discutirá la renovación del mandato del IGF. Será el momento de discutir como implementar el GDC para avanzar hacia objetivos tan urgentes como conectar a los 2.600 millones de personas en el mundo que aún siguen desconectadas de Internet.

Referencias bibliográficas

Gjesvik, Lars y Schia, Niels Nagelhus. «Internet governance and the UN in a multiplex world order era?». *Policy brief*, n.º 5 (2023). Norwegian Institute of International Affairs (en línea)

https://www.nupi.no/content/pdf_preview/26949/file/NUPI_Policy_Brief_5_2023_Schia_Gjesvik.pdf

Komaitis, Konstantinos. «The UN wants more say over the future of Internet. That's not necessarily a good thing». *Tech Policy Press* (27 de marzo de 2023) (en línea)

<https://www.techpolicy.press/the-un-wants-more-say-over-the-future-of-the-internet-thats-not-necessarily-a-good-thing/>

Lynch, Colum. «At UN, China seeks greater state control over internet». *Devex* (21 de mayo de 2024) (en línea)

<https://www.devex.com/news/exclusive-at-un-china-seeks-greater-state-control-over-internet-107648>

Raymond, Mark, y Sherman, Justin. «Authoritarian multilateralism in the global cyber regime complex: The double transformation of an international diplomatic practice». *Contemporary Security Policy*, vol. 45, n.º 1 (2023), p. 110–140.

Ringhof, Julian. «Multilateral internet: Unplugged and somewhat slightly dazed», en: Dworkin, Anthony; Loss, Rafael y Puglierin, Jana (eds.) *Shapes of multilateralism collection*, ECFR y Stiftung Mercator, 2023 (en línea)

<https://ecfr.eu/article/multilateral-internet-unplugged-and-somewhat-slightly-dazed/>

