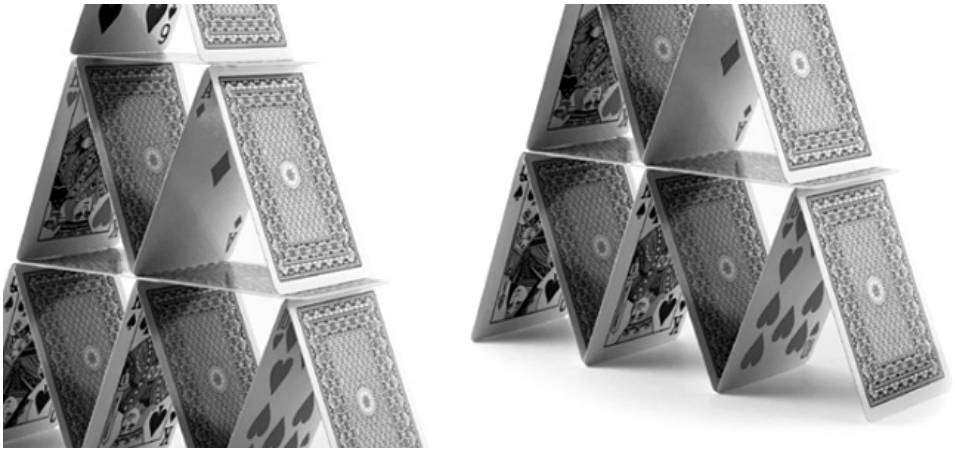
Uma análise da CMTI-2012

*Por **Jeferson Fued Nacif**, Chefe da Assessoria Internacional da Agência Nacional de Telecomunicações*



Data da publicação:

Fevereiro de 2013

A política externa brasileira nos últimos anos, talvez desde a redemocratização, tem se pautado por grandes linhas de atuação sem que tenha apresentado grandes rupturas de um governo a outro, mas apenas ajustes de rumos. Por um lado, a estabilidade de posições do país concede previsibilidade de ações e confiança dos seus pares. Por outro, nem sempre consegue responder a novos desafios de uma agenda internacional cada vez mais dinâmica, complexa e de interesses multifacetados. O setor de Tecnologias de Informação e Comunicação é um dos temas da agenda internacional que vem oferecendo novos desafios à atuação diplomática brasileira.

O objetivo desse artigo é dar continuidade à discussão sobre a Conferência Mundial de Telecomunicações Internacionais (CMTI)[1] realizada em dezembro de 2012 em Dubai, nos Emirados Árabes Unidos, sob os auspícios da União Internacional de Telecomunicações (UIT).[2] O texto abordará o processo preparatório e os resultados da Conferência sob a ótica da política externa brasileira e das políticas públicas e regulatórias de telecomunicações. Longe de querer esgotar as possibilidades de análise, é preciso inicialmente traçar um perfil atual da política externa brasileira que possa servir de balizamento para o entendimento com relação à CMTI. Em seguida, busca-se delinear os principais objetivos da delegação brasileira liderada pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Por fim, o texto envereda por algumas percepções acerca da dinâmica das negociações e seus possíveis resultados.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

Às linhas tradicionais de atuação da política externa brasileira - como a defesa do princípio da não intervenção e da solução pacífica de controvérsias; a preferência pelo diálogo e pelo multilateralismo –, pode-se somar a busca por uma governança internacional mais legítima e eficaz; a inequívoca prioridade à integração sul-americana, assim como a intensificação das relações com os países da América Latina; o fortalecimento das relações com os países em desenvolvimento – principalmente no âmbito dos grupos Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS)[3] e Índia, Brasil e África do Sul (IBAS).[4] Todos estes critérios estão aliados à atuação que prima pela não

indiferença com relação a países que mais necessitam de ajuda humanitária, assolados pela pobreza, conflitos armados ou desastres naturais.

Uma característica adicional do Brasil nos foros internacionais é que o país não se intimida na exposição de suas convicções nem se esconde diante da relutância dos demais países em expor-se na cena internacional, seja por temer a reprovação de pares mais poderosos ou por fragilidades de legitimidade interna. A firmeza das posições externas do Brasil está expressa tanto pelo crescimento recente da economia brasileira e pela estabilidade de suas instituições, quanto pela certeza de esmerados processos internos de preparação substantiva, ampliados a diversos atores da sociedade. É nesse sentido que trabalha a Anatel[5] nos foros internacionais de telecomunicações, principalmente nas conferências e assembleias da UIT e da Comissão Interamericana de Telecomunicações (Citel).[6] As posições adotadas pela Anatel estão sempre consubstanciadas pela política externa brasileira, refletindo posicionamento autônomo, vocacionado ao diálogo e ciente de que assuntos de natureza estratégica devem ser amplamente debatidos no plano interno a fim de externar reflexos mais próximos dos anseios nacionais.

Pode-se afirmar que o Brasil alterou seu status de participação nos foros internacionais ao longo dos últimos anos. Conquistando espaço no cenário internacional pelo vigor de suas instituições democráticas, pela estabilidade econômica e força de suas convicções diplomáticas, o Brasil pôde passar de ator refratário às mudanças a proponente das mudanças; de potência de veto a parceiro estratégico nas organizações internacionais. Como resultado desse capital político e de longos anos de participação nos foros internacionais de telecomunicações, a Anatel oferece contribuições de relevo nas organizações internacionais em que participa, sempre na busca de soluções construtivas e pragmáticas para problemas reais que afetam a comunidade internacional das telecomunicações.

O rápido passo das tecnologias nos obriga a buscar reformas constantes nas instituições de concertação técnica internacional, sob o risco de a obsolescência e o vagar dos entes multilaterais, (muitas vezes centenários), arrefecer o ritmo de cooperação e o fluxo de informações tão almejado entre reguladores. Compreendendo esses novos desafios, a Anatel vem apresentando propostas que visam a garantir maior abertura e transparência dos processos decisórios na UIT, como as de acesso gratuito às Recomendações e demais documentos online, e ainda em prol da abertura dos relatórios financeiros

No que diz respeito à atuação em foros multilaterais, compreende-se hoje que nossas vozes serão mais ouvidas quanto mais estivermos coordenados no plano multilateral. Longe de aceitação irrestrita de teses destoantes dos objetivos nacionais, o que se deseja é a busca coordenada pelo consenso de forma estratégica. Assim, a Anatel atua para ampliar o relacionamento frutífero que tem com diversos países, aproveitando as bases de diálogo estabelecidas em alto nível pelos condutores da política externa brasileira, especialmente com os países da América Latina, Estados Unidos, índia, China, Rússia, áfrica do Sul, Japão - com vistas à consecução de interesses comuns.

Num mundo cada vez mais plural, também as decisões de política externa não se restringem ao nível burocrático estatal, incorporando visões de diversos atores da sociedade. Ao passo que democratiza o processo por ampliar a capacidade de articulação com a sociedade, o governo busca chegar aos foros internacionais com uma visão ampla e coesa em defesa de seus interesses nacionais. Nesse escopo, a Anatel, por meio das Comissões Brasileiras de Comunicações (CBCs)[7] incentiva e estimula o engajamento de diversos atores a contribuir para a projeção do país no cenário internacional e, por meio dela, desenvolver o mercado nacional de telecomunicações. As reuniões de preparação para as Conferências de Dubai realizadas pela Anatel reiteram e renovam a disposição de trabalhar de forma aberta e transparente.

As contribuições levadas pelo Brasil, coordenadas pela Anatel, não apenas são fruto de um amplo processo de discussão com a sociedade, como são um reflexo de maturidade do país no foros internacionais de telecomunicações. A experiência confirma a tese de que ambições exageradas na construção de posicionamentos externos são geralmente rechaçadas em negociações multilaterais. A construção de novos consensos é tarefa que demanda tempo e uma gama de argumentos poderosos.

A CMTI 2012

Alardeada como a conferência que permitiria aos governos controlarem a Internet, a Conferência Mundial de Telecomunicações Internacionais 2012 de fato passou ao largo das projeções alarmistas sobre o futuro da rede mundial de computadores. Embora para grande parte da mídia, analistas e países não signatários a presença de

uma resolução sobre Internet ao final tenha efetivamente trazid tais receios para o texto dos Regulamentos de Telecomunicações Internacionais (RTIs ou, em inglês, ITRs) e comprometido todos os artigos do Tratado intensamente negociados em Dubai, os Atos Finais da Conferência demonstram que a Internet como a conhecemos não sofreu qualquer arranhão em função dos resultados de Dubai.

O Brasil sempre entendeu que a realização dessa Conferência, assim como de outras Conferências da agenda internacional, somente valeria a pena se seu escopo englobasse questões relevantes do setor de telecomunicações, em que fosse possível atacar problemas reais que demandem atuação, gestão e solução globais. Dessa forma, assuntos como segurança, spam, fraude, interconexão, roaming internacional, tributos, precisariam ser abordados e profundamente discutidos, sob pena de chegarmos, vinte e cinco anos depois dos ITRs de 1988, com um tratado semelhante a uma declaração de princípios já consagrados.

Os resultados alcançados, no entanto, não são motivo de pleno regozijo nem para a UIT nem para os signatários. Para o Brasil idem, embora o país tenha conseguido incluir nos ITRs suas visões estratégicas e principais questões práticas - como roaming internacional, pontos de troca de tráfego e o princípio da rejeição à bitributação nos pagamentos internacionais de tráfego. Restou a todos o sentimento de que a intransigência venceu o consenso em pontos importantes da agenda internacional de telecomunicações e que se foram os contornos antes exclusivamente técnicos da UIT. Dubai deixou claro também que a agenda internacional de telecomunicações se submete a complexidades das agendas de política interna e externa dos países. Tal afirmação parece óbvia mas nunca na UIT tais agendas haviam ficado tã explícitas quanto nessa Conferência.

Ao mesmo tempo, EUA e Europa, principais defensores da não adoção do Tratado, também saíram vitoriosos, uma vez que seus principais itens de interesse não foram substancialmente tratados ou alterados: o respeito aos direitos humanos foi incluído; há parágrafo assegurando que o tratado não se refere a conteúdo; segurança e spam possuem artigos próprios, mas suas redações estão longe de modificarem o status quo internacional; palavra “Internet” não é mencionada em nenhum artigo; na definição de Operating Agency (OA) – motivo de grande obstrução por parte da delegação norte americana - restou claro que tais entidades não se confundem com as empresas de conteúdo da Internet, em geral não reguladas pelos Estados-membros e, portanto, afastadas do âmbito de aplicação do Tratado.

A divisão entre países signatários e não signatários durante a revisão dos ITRs era esperada, tendo em vista a não disposição de EUA e países europeus de negociarem qualquer revisão substancial do tratado, já exposta na Conferência de Plenipotenciários da UIT de 2010.

O fato de ter havido em Dubai uma nítida fragmentação dos países em dois grandes blocos é ainda mais relevante no ambiente da UIT – acostumado às decisões por consenso e razoável nível de acomodação de interesses. Os negociadores enfrentaram diversos momentos de impasse - sendo que em duas ocasiões as divergências só foram resolvidas por voto. Apesar de ser o voto um mecanismo legítimo e usual em qualquer reunião plenária, o fato de se ter utilizado desse mecanismo para solucionar impasse com relação à Resolução 3 sobre Internet e sobre o artigo 5º (segurança e spam) aflorou as divisões que já se faziam perceptíveis. Transpondo tais textos para ambiente de negociação de recomendações, opiniões ou resoluções - soft law – e não em nível de tratado como os ITRs, tais textos teriam sido aprovados com relativa facilidade. Vale lembrar ainda que a não adesão de governos a tratados negociados em âmbito multilateral é prática rotineira e que reflete, no mais das vezes, não apenas clivagens ideológicas, mas também importantes divisões econômicas.

Apesar de os signatários somarem 89 países, aqueles que não assinaram o tratado respondem por grande parte do mercado internacional de telecomunicações - o que compromete a efetividade do documento. No momento observa-se movimentação diplomática em dois sentidos opostos. Um lado, o dos signatários, tenta convencer os países que ainda não assinaram a completarem suas consultas internas e acederem ao tratado. Os países contrários aos ITRs por sua vez buscam disseminar suas razões da recusa aos que estão em consultas - e mesmo sobre aqueles que já assinaram, mas que demandam processo de ratificação, como é o caso do Brasil

A multiplicação dos motivos de impasse alegados por alguns blocos foram sendo compreendidos como estratégia deliberada de recomposição ao objetivo inicial de não assinar o tratado, quaisquer que fossem seus resultados finais. Sob essa ótica EUA e Europa teriam cumprido melhor papel se tivessem obstado a realização da CMTI já em 2010, ou nem participado das reuniões preparatórias. Mas, o que ficou demonstrado em diversas reuniõe preparatórias foi que ambos trabalhariam para que a conferência chegasse a bom termo. Durante a Conferência, no entanto, causou surpresa o posicionamento de que a simples menção a determinados termos colocaria em risco toda a Conferência, inclusive termos de telecomunicações habitualmente usados nas reuniões da UIT.

A polarização ficou mais explícita em Dubai em função das discussões globais sobre a governança da Internet num momento em que tais temas voltam à cena internacional com a proximidade da revisão da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (CMSI). É sabido que a UIT, com a ascensão inequívoca e irrevogável da Internet, vem buscando se afirma como um dos foros relevantes na definição d padrões relacionados à Internet ou nas discussões políticas sobre Internet. Se nos temas relacionados à coordenação de frequências e órbitas a UIT é a organização líder no mundo, nos temas relacionados à Internet – e também em diversos assuntos mesmo de telecomunicações, como tecnologias móveis – tal liderança não acontece, estando os principais foros disseminados em diversos grupos e entidades privadas especializadas como a ICANN, o IETF, W3C, 3GPP.

Assim sendo, vem cabendo à UIT apenas a tentativa de buscar espaço de discussão sobre políticas públicas relacionadas à Internet. E mesmo assim, verifica-se que o caminho a ser trilhado par alcançar esse objetivo ainda é longo e pode nunca se concretizar. A UIT é, no máximo, instância de reverberação dos interesses de governos alijados dos domínios de deliberação da Internet, em níveis técnicos e políticos, assim como diversas outras instâncias, como o Fórum de Governança da Internet (IGF), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CSTD) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (a ECOSOC/ONU).

Os problemas de Dubai não estavam no texto do tratado. Foram diversas as ocasiões em que os representantes manifestaram conforto com artigos alcançados. As votações realizadas, de forma rápida, mas dentro do arcabouço legal da UIT, sobre a Resolução 3, “Fostering an Enabling Environment for the Internet” e sobre segurança, não foram o motivo real de descontentamento das delegações que ao final não aceitaram os ITRs. O fato de não ter sido possível discutir tais temas com a profundidade necessária – o que demandaria muito mais tempo – e que acabou levando ao dissenso, pode ser entendido como um dos agravantes. E, ainda que as votações formais tivessem ocorrido, o resultado não seria diferente.

Ademais, a resolução não é parte dos ITRs, não é de caráter vinculante e apenas repete linguagem já adotada nas Cúpulas Mundiais da Sociedade da Informação realizadas em Genebra e Túnis. O que a resolução diz apenas é que os países desejam continuar discutindo os aspectos relacionados às políticas públicas da Internet e que a UIT representa um desses foros de discussão. Caberia analisar, portanto, quais as repercussões negativas sobre a atual gestão da rede que impediriam tantos países de adotarem os ITRs simplesmente por causa de resolução que nada traz de novo a respeito do tema.

É possível analisar a fratura em Dubai também como fruto de uma radicalização de posições diante da recusa inicial dos Estados Unidos de negociarem qualquer assunto que se relacionasse diretamente à Internet, à governança da Internet, segurança ou spam, evitando a qualquer custo que essas palavras aparecessem no texto. à posição norte-americana de excluir qualquer menção a tais temas no Tratado, seguiu-se uma forte reação de Rússia e países árabes, principalmente, em tentar incluir todos os temas mais sensíveis dessa agenda, como segurança cibernética, controle governamental dos espaços da Internet, gestão estatal das redes de telecomunicações, expressa em contribuição que poderia inclusive ter sido aprovada caso fosse levada a voto. Diante de posições extremadas, a Resolução ora aprovada significou alternativa negociador razoável, de fácil comprometimento entre os atores e reduzida abrangência. Insuficiente, porém, par atender aos interesses de muitos países.

É importante salientar o papel que vêm desempenhando os grupos de pressão nas sociedades democráticas. Meses antes da realização da Conferência, disseminou-se a partir dos EUA, principalmente nos meios empresariais e na sociedade civil, a ideia de que os ITRs serviriam para que os governos controlassem a Internet. Ledo engano. Imaginar que os ITRs forneceriam sustentação para redirecionar todo o atual sistema de governança da Internet foi um exagero. Acreditar nesse fato é desconhecer o sistema de governança da Internet, o processo de negociação de um organismo do sistema das Nações Unidas e as regras básicas do Direito Internacional Público. Apesar disso, a manobra serviu bem aos que tinham interesse em associar todas as discussões com liberdade de expressão, livre iniciativa e governança da Internet. O que restou, portanto, aos olhos do público em geral, foi a imagem de que aqueles que assinariam o tal tratado representariam a face autoritária no sistema internacional.

O movimento “please stand for a free and open Internet”, coordenado pela americana Google,[8] talvez tenha ganhado dimensão maior do que o esperado e até mesmo constrangido as delegações norte-americana e europeia, que sentiram ser impossível firmar os Atos Finais. Ao temor da empresas provedoras de conteúdo da Internet se somaram os apoios de inúmeros cidadãos e dos parlamentos desses países, o que reduziu a margem

de manobra dos representantes desses governos.

Uma análise possível seria entender parte dos resultados como falhas de construção do processo negociador iniciado há anos pela UIT e construído de forma débil até Dubai. Embora a possibilidade de realização da CMTI venha sendo discutida desde os anos noventa e finalmente aprovada sua realização na Conferência de Plenipotenciários de Guadalajara em 2010, o processo de discussão levado a cabo pela UIT padeceu de três falhas cruciais:

• A primeira falha foi não ter realizado uma conferência preparatória aos moldes da Reunião Preparatória da Conferência (CPM) que ocorre um ano antes da Conferência Mundial de Radiocomunicações (CMR). Se uma Conferência preparatória como essa tivesse sido planejada teria sido possível tratar de temas sensíveis e buscar consenso no período subsequente.

• A segunda falha foi ter baseado todo o processo negociador prévio em reuniões de caráter meramente informativo em Genebra. Não se aproveitou o tempo dos negociadores para já nas reuniões preparatórias abordar sensibilidades e assim criar consensos mínimos. Dessa forma, doze dias em Dubai não poderiam ser suficientes par lidar com a diversidade de temas e interesses.

• A terceira falha foi não ter dado início a um processo de abertura de documentos em discussão para participação ampla de todos os interesses, principalmente os da sociedade civil. Apesar de ser uma das organizações em que participação ampliada é comum, mormente da indústria de telecomunicações, a UIT ainda carece de mecanismos adequados de participação de atores não estatais e não empresariais. Como consequência, o custo para a UIT e para a Conferência foi excessivo, pois a imagem que foi passada para o público em geral – graças também a uma forte campanha de empresas norte-americanas – foi de que a UIT era uma instituição retrógrada em defesa de uma indústria em decadência.

Para o Brasil, apesar de ganhos substanciais com os ITRs, quando o assunto é governança da Internet há que se buscar aprimoramento das estratégias:

• Primeiro, o governo brasileiro, em conjunto com a sociedade, precisa urgentemente definir seu interesses relativos à Internet e estabelecer uma estratégia clara de atuação nos foros internacionais que levem em consideração as possibilidades reais de ganhos políticos, econômicos e tecnológicos.

• Segundo, a UIT pode e deve ser parte integrante de qualquer uma das opções que se queira redesenhar quanto ao futuro das negociações sobre Internet, tendo em vista que se constitui como o foro mais especializado da ONU para as TICs, por contemplar participação multissetorial e apresentar processo negociador com regras claras e conhecidas.

• Terceiro, o Brasil deve usar seu vigor diplomático para disseminar suas teses e construir parcerias que abranjam uma ampla gama de países. Verifica-s atualmente que poucos são os países que realmente conhecem os temas relacionados à Governança da Internet e que fazem valer suas opiniões nos foros internacionais. Ainda, alguns desses países que buscam as mudanças em determinados aspectos da governança da Internet não são compreendidos como democracias reconhecidas, o que dificult o diálogo do governo brasileiro com seus pares e mesmo no plano interno.

à guisa de conclusão, podemos considerar que os ITRs representam avanços significativos par o ambiente internacional das telecomunicações, mas que seu sucesso está obviamente atrelado à possibilidade de ampliação do universo de signatários. Para os países em desenvolvimento, como o Brasil, a ausência de consenso nos pontos aqui levantados e os erros do processo de construção do Tratado levaram à perda de um momento histórico e de possibilidades de ganhos mais efetivos. Assuntos relevantes foram mastigados intensamente com vistas à construção de um consenso que, ao final, oi trocado por formulações insustentáveis sobre governança da Internet e temores infundados sobre segurança e proteção do conteúdo online.

---
1. Ver http://www.itu.int/en/wcit-12/Pages/default.aspx

2.Ver http://www.itu.int/en/Pages/default.aspx

3. Ver http://pt.wikipedia.org/wiki/BRICS

4. Ver http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/forum-ibas

5. Ver http://www.anatel.gov.br

6. Ver https://www.citel.oas.org/en/Pages/default.aspx

7. Na Anatel, as Comissões Brasileiras de Comunicações (CBCs) são responsáveis por coordenar a atuação dos delegados brasileiros nos foros internacionais de telecomunicações. Mais informações no site www.anatel.gov.br

8. https://www.google.com/takeaction/ Consulta no dia 25/01/2013 informava que 3.122.199 vozes apoiavam o movimento.

Categoria:

- poliTICs 14