

RELATÓRIO DE PARTICIPAÇÃO

Reunião: 5ª reunião do Grupo de Trabalho sobre Cooperação Aprimorada (WGEC)

Local e período: Genebra, 29 a 31 de janeiro de 2018

Participante: Embaixador Benedicto Fonseca Filho, Ministério das Relações Exteriores e

Realizou-se, conforme previsto, em Genebra, no período de 29 a 31 de janeiro de 2018, a quinta e última reunião do Grupo de Trabalho sobre Cooperação Aprimorada-WGEC estabelecido pela resolução A/70/125 (documento de resultados da Reunião de Alto Nível da AGNU para Revisão Abrangente dos Resultados da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação-WSIS+10), sob a presidência do Embaixador Benedicto Fonseca Filho, Diretor do Departamento de Temas Científicos e Tecnológicos do Ministério das Relações Exteriores.

2. Não foi possível, ao final do encontro, adotar, por consenso, relatório contendo recomendações sobre como avançar na implementação do conceito de cooperação aprimorada nos termos da Agenda de Túnis para a Sociedade da Informação. Nessas condições, será encaminhado à 21ª Sessão da Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento-CSTD (Genebra, maio de 2018) "Sumário do presidente" (segue em anexo ao presente relatório).

3. Pode-se argumentar que o fracasso das negociações, embora até certo ponto antecipado em razão de fortes divergências verificadas entre os membros do WGEC ao longo de todo o processo negociador, não deixou de representar sério revés do ponto de vista das discussões globais sobre temas afetos à governança da Internet. Com efeito, como se recorda, a resolução 70/125 estabelecera o que parecia ser um seguimento equilibrado e harmonioso dos dois processos iniciados em 2005 pela Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação-WSIS, a saber, o Fórum de governança da Internet-IGF, de um lado, e o processo de cooperação aprimorada, de outro. No primeiro caso, a WSIS havia tratado, em 2005, de estabelecer fórum de composição multissetorial para diálogo sobre temas afetos à Internet, sem capacidade deliberativa. No segundo, havia apontado para processo que visaria a "enable governments, on an equal footing, to carry out their roles and responsibilities in international public policy issues pertaining to the Internet".

4. Após 10 anos de implementação dos resultados da WSIS - ao longo dos quais o IGF apresentava histórico de realização de sessões anuais de forma ininterrupta, com contínuos aprimoramentos, ao passo que no caso do processo de cooperação aprimorada não se havia logrado sequer reunir consenso em torno de qual seria sua natureza, escopo e objetivos -, a WSIS+10 buscou impulsionar ambos processos. Deliberou, por um lado, pela extensão do IGF por um período adicional de dez anos. Reconheceu, por outro, que "various initiatives have been implemented and some progress has been made in relation to the process towards enhanced cooperation" e decidiu convocar grupo de trabalho para propor recomendações sobre como seguir avançando na implementação do conceito de cooperação aprimorada.

5. Tratou-se, como se sabe, de delicado equilíbrio obtido em quadro complexo composto por grupos distintos de países que defendem visões e ênfases diferenciadas no que se refere à evolução das discussões globais sobre temas afetos à Internet. Em um extremo, há países que, de um modo geral, defendem a manutenção do "status quo" e, portanto, consideram que o IGF, somado aos foros e iniciativas em curso voltadas à cooperação e/ou definição de políticas públicas internacionais em temas atinentes à Internet, já compõe ecossistema por meio do qual se poderia fazer avançar os esforços internacionais de "cooperação aprimorada". Por essa ótica, a cooperação aprimorada deveria visar, precipuamente, a garantir maior organicidade e eficiência entre a multiplicidade de foros, processos, diálogos e mecanismos internacionais existentes em âmbito global, regional e/ou inter-regional que, em conjunto, compõem o chamado "ecossistema" da governança da Internet. De acordo com essa linha de pensamento - sustentada, no WGEC, por países como EUA e Reino Unido (e, com algumas nuances, a UE e os demais países desenvolvidos), com apoio de representantes do setor privado e da sociedade civil - a cooperação aprimorada deveria ser vista como processo em contínua evolução, sem a necessidade do estabelecimento de novos mecanismos institucionais.

6. Em outro extremo, numerosos membros do WGEC defenderam, ao longo de todo o processo negociador, a tese de que a implementação do processo de cooperação aprimorada preconizado pela WSIS exigiria a criação e/ou o fortalecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental sobre temas afetos à Internet. Para esses países, seria imprescindível, portanto, estabelecer, no âmbito das Nações Unidas, uma nova instância para tratar, de forma específica, de questões afetas à Internet, levando em consideração, de forma integrada, suas diferentes dimensões (de infra-estrutura, de segurança, direitos humanos, etc.). Nesse sentido, Cuba, Federação

Russa e Arábia Saudita, com apoio de alguns representantes da sociedade civil, sustentaram que o processo de cooperação aprimorada dependeria, antes de mais nada, da criação de nova instância eminentemente intergovernamental (ainda que com abertura para a participação de setores não governamentais na fase de discussão).

7. O fracasso da tentativa de dar cumprimento ao mandato emanado da WSIS+10 deveu-se, nesse contexto, em essência, à impossibilidade de encontrar um denominador comum que permitisse que o grupo, sem desconsiderar as diferenças de fundo, manifestasse opinião consensual acerca de intervenções necessárias para aperfeiçoar o ecossistema (atual e/ou futuro) da governança da Internet.

8. Cabe ressaltar que, conforme havia sido acordado ao final de sua anterior reunião, o grupo examinou, inicialmente, projeto de relatório final submetido pelo presidente. De acordo com a referida proposta, a discussão sobre questões contenciosas (em especial no que se refere à criação de novos mecanismos institucionais) seria devidamente documentada em seção intitulada "key issues addressed by the WGEC". Além disso, seriam estabelecidos "links" para garantir acesso ao teor de todas as propostas e transcrições dos debates havidos, de modo a assegurar que não se perdesse a riqueza e diversidade do debate. A parte principal do relatório seria dedicada, contudo, aos temas em torno dos quais seria possível obter consenso, em resposta ao mandato da WSIS+10.

9. Após proceder a uma primeira leitura do projeto de relatório inicialmente submetido pelo presidente, e embora persistissem divergências em torno de grande número de questões o Embaixador Benedicto Fonseca Filho ofereceu-se para elaborar nova versão com base nas propostas de emendas apresentadas em plenário. Instou o grupo, preliminarmente, não obstante, a discutir, de forma focada, dois grupos de temas em relação aos quais considerava importante obter orientação adicional para além dos debates já realizados: (i) propostas sobre a criação de novo(s) mecanismo(s) institucional(is); e (ii) propostas voltadas a ampliar o papel da AGNU e/ou da CSTD/ECOSOC, de um lado, e de promover maior complementariedade na relação entre o IGF e o processo de cooperação aprimorada, de outro. Com base nas discussões havidas, o presidente do WGEC elaborou novo projeto de relatório final, que voltou a ser discutido pelo grupo. O texto revisto voltou a receber numerosas propostas de emendas em sentidos contraditórios, evidenciando a persistência de divergências de grande alcance entre os membros do grupo. Nessas condições, e até o final da reunião, o WGEC continuou a explorar, tanto em plenário quanto em consultas informais, diferentes fórmulas que pudessem permitir a adoção de relatório

consensual que tratasse, de forma equilibrada, de todas essas questões. Ao final, contudo, foi forçoso reconhecer que, à luz das diferenças persistentes, não seria possível acordar conjunto de recomendações. Para além da questão específica referente à criação de novos mecanismos institucionais, ficou patente a persistência de visões radicalmente distintas em relação até mesmo ao que deveria ser a natureza, o escopo e os objetivos do processo sobre cooperação aprimorada.

10. Cabe mencionar, ainda, que ao longo das reuniões do WGEC havia sido identificada aparente convergência em torno de pontos tais como (i) os princípios que deveriam reger qualquer esforço (atual ou futuro) de cooperação aprimorada; (ii) a necessidade de evitar duplicação de esforços e de compartilhar informações, melhores práticas e lições aprendidas; e (iii) a noção de que o processo de cooperação aprimorada deveria promover a capacitação; o aumento da participação de governos e demais setores de países em desenvolvimento nos esforços globais; e a persecução dos objetivos de desenvolvimento internacionalmente acordados, inclusive os ODS. O fato de, nas reuniões anteriores, não ter havido objeção formal à inclusão desse tipo de recomendação no relatório final gerou a expectativa de que o grupo pudesse afinal colocar-se de acordo em torno de alguns pontos - ainda que, para alguns, insuficientes.

11. A discussão da proposta de relatório consolidando, em um único documento, referência às propostas controversas (que seriam mencionadas em seção intitulada "key issues addressed by the WGEC"), porém sem o mesmo "status" das recomendações, fez com que ficasse evidenciada, contudo, a impossibilidade de atender, simultaneamente, aos defensores dos novos mecanismos e aos que postulavam a manutenção do "status quo".

12. No primeiro caso, argumentou-se que relatório com o tipo de formatação proposta, com a identificação de consenso em torno de questões consideradas "adjetivas" e "menores", e a mera documentação, em seção com menor "status", das áreas em que há divergências, retiraria a ênfase que se deseja dar à questão dos novos mecanismos. Seria preferível, por essa ótica, não ter relatório nenhum. Por outro lado, os defensores da manutenção do "status quo" tampouco demonstraram flexibilidade para acomodar, ainda que com formulações diluídas, as pretensões. Exemplo dessa rigidez - demonstrada não apenas por representantes de governo, mas também do setor privado - evidenciou-se em fase crítica da negociação, em que, como parte do "pacote" final, cogitou-se a inclusão, na seção sobre recomendações, da seguinte formulação: "Governments should continue to consider how to further implement enhanced

cooperation in consultation with all stakeholders, including the possibility of new institutional approaches within and outside the UN system". Ao rejeitar essa formulação, representante do setor privado comentou que não poderia aceitar qualquer referência às Nações Unidas na parte referente às recomendações, dessa forma parecendo ignorar que: (i) o próprio WGEC (assim como o IGF) havia sido estabelecido por decisão da AGNU; e (ii) os diversos "caveats" incluídos na referida redação vedavam a interpretação de que se estaria favorecendo a criação de mecanismos exclusivamente intergovernamentais e sem qualquer participação dos demais setores. Ficou patente, de todo modo, que também nesse caso, preferia-se não ter documento nenhum a fazer alegadas concessões inaceitáveis para o outro lado.

13. O presidente do WGEC procurou transmitir ao grupo o entendimento de que seria possível emitir recomendações reconhecidas por todos como passíveis de conduzir a melhorias a todo e qualquer instância com competência para deliberar sobre políticas públicas internacionais em temas relativos à Internet de forma "neutra" do ponto de vista da discussão sobre a necessidade de estabelecer ou não novo mecanismo no âmbito das Nações Unidas. Todas as tentativas de "encapsular" as divergências e, conseqüentemente, colocar ênfase sobre os pontos em comum, foram, contudo, malogradas diante do anteriormente descrito cenário de enrijecimento das posições extremas.

14. Nesse contexto, e embora seja prematuro tecer qualquer prognóstico sobre o futuro da discussão em torno do tema no âmbito das Nações Unidas, vale ressaltar que, para muitos, o fracasso do WGEC em produzir relatório final terá demonstrado o esgotamento desse formato de discussão para tratar do tema de forma abrangente e ambiciosa - ainda mais quando se tem presente que, anteriormente, entre 2013-2014, GT de composição e objetivos similares havia igualmente malgrado. Comentou-se, nessas circunstâncias, melhores resultados poderiam, eventualmente, ser alcançados caso eventual esforço futuro seja realizado de maneira mais focalizada, evitando tratar o tema da cooperação aprimorada de forma conceitual e abrangente.

15. Vale ressaltar, por fim, que, sem prejuízo do desfecho das negociações, os trabalhos desenvolvidos no âmbito do WGEC geraram volume expressivo de informações que se encontram devidamente documentadas e podem ser acessadas por meio da página eletrônica mantida pelo Secretariado da CSTD, incluindo o texto integral de todas as propostas apresentadas e as transcrições de cada sessão de trabalho. Ao permitir acesso à reflexão aprofundada empreendida pelos participantes do WGEC sobre diferentes aspectos da discussão, tais recursos poderão constituir

importante referência para eventuais futuros exercícios similares.

CSTD working group to develop recommendations on how to further implement enhanced cooperation as envisioned in the Tunis Agenda (Working Group on Enhanced Cooperation, WGEC 2016-2018)

Executive Summary

This report has been prepared by the Chairman of the Working Group on enhanced cooperation. It gives a brief account of the implementation of paragraph 65 of the General Assembly resolution A/RES/70/125 in which the General Assembly requested the Chair of the Commission on Science and Technology for Development, through the Economic and Social Council, to establish a working group to develop recommendations on how to further implement enhanced cooperation as envisioned by the Tunis Agenda, taking into consideration the work that has been done on this matter thus far. The working group held five meetings from September 2016 to January 2018. During these meetings, the group discussed inputs from Member States and other stakeholders, as stipulated by the General Assembly. Although sometimes consensus seemed to emerge on some issues, significant divergence of views in a number of other issues persisted, including with respect to what should be the nature, purpose and scope of the process towards enhanced cooperation. In that context, as was the case with the 2013-2014 WGEC, the complexity and political sensitivity of the topic did not allow the group to agree on a set of recommendations.

1. The Outcome document of the High-Level Meeting of the General Assembly on the Overall Review of the Implementation of the Outcomes of the World Summit on the Information Society (resolution A/70/125), addresses the topic of enhanced cooperation in the following terms:

“4.1 Enhanced Cooperation

64. We acknowledge that various initiatives have been implemented and some progress has been made in relation to the process towards enhanced cooperation detailed in paragraphs 69 to 71 of the Tunis Agenda.

65. We note, however, the divergent views held by Member States with respect to the process towards implementation of enhanced cooperation as envisioned in the Tunis Agenda. We call for continued dialogue and work on the implementation of enhanced cooperation. We accordingly request the Chair of the Commission on Science and Technology for Development, through the Economic and Social Council, to establish a working group to develop recommendations on how to further implement enhanced cooperation as envisioned in the Tunis Agenda, taking into consideration the work that has been done on this matter thus far. The group, which shall be constituted no later than July 2016, will decide at the outset on its methods of work, including modalities, and will ensure the full involvement of all relevant stakeholders, taking into account all their diverse views and expertise. The group shall submit a report to the Commission on Science and Technology for Development at its twenty-first session for inclusion in the annual report of the Commission to the Council. The report will also serve as an input to the regular reporting of the Secretary-General on implementation of the outcomes of the World Summit on the Information Society.”

2. At the nineteenth session of the CSTD in May 2016, the Commission noted the proposal by the Chair of the CSTD on the structure and composition of the working group, which was subsequently endorsed by the ECOSOC. The Working Group on Enhanced Cooperation (WGEC) was composed by twenty-two Member States and twenty members from the private sector, civil society, technical and academic communities, and intergovernmental and international organisations. Ambassador Benedicto Fonseca Filho, from Brazil, was elected Chair of the Working Group.

3. The group held five face-to-face meetings, organised by the CSTD secretariat in Geneva, between September 2016 and January 2018: 30 September 2016; 26-27 January 2017; 3-5 May 2017; 25-27 September 2017; and 29-31 January 2018. In order to facilitate participation of all stakeholders remote participation and live captioning were made available.¹ In line with the request made by the UNGA to take into consideration the work that has been done on this matter thus far, WGEC

¹ The funding of these services by ICANN is gratefully acknowledged.

members and observers referred extensively to previous processes and documents on enhanced cooperation and WSIS-related topics.

4. At its first organizational meeting, the group decided on its methods of work, and agreed on two questions that should guide subsequent discussions, namely (i) “What are the high level characteristics of enhanced cooperation?” and (ii) “Taking into consideration the work of the previous WGEC and the Tunis Agenda, particularly paragraphs 69-71, what kind of recommendations should be considered?”, and invited contributions from Governments and all stakeholders within and beyond the WGEC membership. Following the request of the group the Secretariat posted the questions through a dedicated Working Group mailing list as well as online. A total of 37 contributions to the guiding questions were received and made available on the website of the group as inputs for its second meeting.

5. At the second meeting of the group, WGEC participants highlighted elements of their contributions and exchanged views on the contributions. The Group held an initial discussion on what should be the high level characteristics of enhanced cooperation on the basis of the responses to the first question agreed during its first meeting and on an analysis document prepared by the Chair. Due to time limitations the Chair proposed to the Group to have a more focused discussion on the proposed recommendations during the third meeting and invited contributors of recommendations to revise the compilation document circulated during the meeting in order to ensure that their proposals were properly reflected and to submit amended or additional proposals of recommendations, if necessary, in preparation for the third meeting.

6. During its third meeting, the WGEC took note of a document which was previously circulated by the Chair with a synthesis of the discussion on high level characteristics which was held at the second meeting. It also heard the presentation of the new/revised recommendations submitted by twelve contributors in response to the call made by the Chair and discussed said proposals. The discussion was focused on the proposals around which consensus seemed more likely to emerge, as well as on proposals for which consensus appeared difficult such as those concerning whether there is a need for the development of a new institutional mechanism for enhanced cooperation, including through the intergovernmental format. In addition, during this meeting the WGEC briefly discussed the outline of what should be its report. The Chair suggested continuing this discussion at a later stage and invited WGEC members and observers to reflect on the discussions held during the meeting and to carry out intersessional work to refine their proposals with a view to combining/merging these wherever possible in preparation for the fourth meeting.

7. At the fourth meeting the WGEC discussed the structure and format of the report that should be submitted to the Commission on Science and Technology for Development at its twenty-first session. Upon resuming discussion on the proposed recommendations, the WGEC initially considered new/revised proposals submitted

in the intersessional period on the basis of a compilation document prepared by the Secretariat. In the sequence, WGEC members and observers who had submitted proposals to previous WGEC meetings but had not yet had the opportunity to present and discuss them were invited to do so. At the end of the meeting the WGEC decided on a timeline for intersessional work in preparation for its fifth meeting.

8. At its fifth and final meeting, the WGEC undertook a first reading of the draft report submitted by the Chair. Several proposals for amendments were made by WGEC participants. Although several areas of divergence persisted, the Chair offered to prepare a revised draft on the basis of discussions held. He indicated, however, that in order to elaborate such a document for the subsequent consideration of the WGEC, he would need to receive further guidance on two specific sets of issues and in that context called for additional debate on (i) proposals for recommendations with regard to the creation of a new institutional mechanism and (ii) proposals for recommendations regarding possibilities for expanding the roles of the UNGA and/or CSTD/ ECOSOC, on the one hand, and for fostering the complementarity relationship between the Internet Governance Forum (IGF) and the process towards enhanced cooperation, on the other hand. The group discussed the two proposed set of issues and subsequently considered the revised Chair's proposal of a draft report in regard to which several proposals of amendments were again made. The group then engaged in extensive discussions on possible formulations that might lead to an overall agreed text, including a mix of plenary sessions and informal meetings. In the end, the group recognised, however, that it would not be possible at that point in time to finalize a set of recommendations in the light of persistent differences, including in regard to what should be the nature, the objectives and the scope of the process towards enhanced cooperation. On that account, the group decided not to submit recommendations to the twenty-first session of the Commission on Science and Development (CSTD).

9. It should be noted, nonetheless, that the Working Group's proceedings generated a substantial amount of information that has been duly documented and can be resorted to through the dedicated webpage established by the CSTD Secretariat, including the full text of all proposals made by WGEC members and observers and transcripts of each session.² By allowing access to in-depth reflection on the part of WGEC participants on several and relevant aspects of the discussion related to the efforts needed to further implement enhanced cooperation as envisioned by the Tunis Agenda, these resources may constitute useful references for future similar efforts.

² See <http://unctad.org/en/Pages/CSTD/WGEC-2016-to-2018.aspx>