

BRASIL

DE UNA LEY SOBRE DELITOS INFORMÁTICOS A UN MARCO DE DERECHOS CIVILES EN INTERNET



GPoPAI-USP

Pablo Ortellado
www.gpopai.usp.br

Introducción

En 2007 el Senado brasileño estuvo a punto de aprobar una ley que establecía penas para los delitos informáticos. El proyecto de ley se discutió en el Congreso durante ocho años, pero se modificó significativamente en las últimas etapas del proceso legislativo a fin de incluir disposiciones de la Convención Europea sobre Delitos Informáticos. Según los/as activistas, con estos cambios el gobierno podía tipificar como delito las prácticas cotidianas de los/as consumidores/as y abriría el camino para criminalizar los intercambios de de archivos.

Académicos/as y activistas de la sociedad civil empezaron a presionar a los senadores para cambiar la ley propuesta. A medida que el movimiento cobró impulso se convirtió en una campaña masiva en contra de la aplicación de penas en el contexto de internet y dio un impulso positivo a la creación de un marco de derechos civiles en internet. Los/as activistas lograron convencer al presidente Luiz Inácio Lula da Silva de la importancia de establecer un marco de derechos para internet y fue así que el gobierno creó un modelo de proceso participativo para la elaboración de la legislación, que ya está lista para ser debatida en el Congreso.

Comienzos del proceso legislativo

El 24 de febrero de 1999 el diputado Luiz Piauhyilino presentó un proyecto de ley sobre delitos informáticos (PL 84/1999)¹ ante la Cámara de

Diputados (cámara baja del Congreso brasileño). El proyecto de ley establecía sanciones penales por daños a datos informáticos, al acceso no autorizado a una computadora o red informática, el uso no autorizado de los datos, la introducción de malware y la publicación de material pornográfico sin previo aviso. El 5 de noviembre de 2003, tras cuatro años de procesos legislativos, el proyecto de ley, con modificaciones menores², fue aprobado por la Cámara de Diputados y posteriormente se presentó ante el Senado para su aprobación. Siguieron casi tres años adicionales de procesos legislativos en el Senado. En junio de 2006, el senador social-demócrata Eduardo Azeredo, de la oposición, propuso una enmienda³ que incorporaba las disposiciones de la Convención Europea sobre Delitos Informáticos⁴ –un convenio del que Brasil no es signatario. Las modificaciones crean definiciones muy amplias de los delitos, que podrían resultar en la criminalización de cosas triviales como desbloquear teléfonos móviles o hacer copias de seguridad de DVD. También podría obligar a los proveedores de servicios de internet (PSI) a identificar a los/as usuarios/as y a registrar todas las conexiones de internet en Brasil, abriendo el camino para criminalizar el intercambio de archivos.

La modificación de la legislación recibió el respaldo de una coalición de fuertes intereses empresariales y estatales, entre ellos, la Federación Brasileña de Bancos (Febraban), que quería sanciones penales más fuertes para luchar contra el fraude bancario; los organismos policiales y los fiscales, que querían identificación y registros para

1 www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=284461&filename=Tramitacao-PL+84/1999

2 www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=284469&filename=Tramitacao-PL+84/1999

3 www.safernet.org.br/site/sites/default/files/PLS_Azeredo-CCJ-versao-protolocada-em-20-06-2006-1.pdf

4 conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185-SPA.htm

ayudar al trabajo de investigación; y la industria de los derechos de autor, que quería una forma de identificar a los/as usuarios/as y sanciones penales para combatir la «piratería».

Después de que se incluyeron las modificaciones en el proyecto de ley, varios grupos de la sociedad civil y de expertos/as académicos/as comenzaron a preocuparse por los resultados potencialmente negativos de la legislación propuesta y se involucraron en el proceso entablando conversaciones con los/as senadores/as del gobernante Partido de los Trabajadores (PT). En 2007, el senador Aluizio Mercadante del PT inició negociaciones con el senador Azeredo para incorporar algunos cambios menores que demandaba la sociedad civil. En junio-julio de 2008, se aprobó una nueva versión de la ley por los/as senadores/as socialdemócratas y del PT⁵. Pero, debido a que el proyecto de ley había sido modificado posteriormente, tuvo que ser aprobado de nuevo por la Cámara de Diputados.

Campaña de la sociedad civil contra el proyecto de ley sobre el delito informático

Cuatro días antes de que el proyecto de ley enmendado fuera votado de nuevo en el Senado, los profesores universitarios André Lemos y Sergio Amadeu y el activista de internet João Caribé lanzaron una petición exigiendo que los/as senadores/as vetaran la legislación propuesta⁶. Una semana después de su lanzamiento, la petición había reunido cerca de 30 mil firmas, cifra que siguió aumentando durante el transcurso de la campaña (a julio de 2011 se habían reunido cerca de 160 mil firmas).

El debate se polarizó tanto que el Ministerio de Justicia intervino con el fin de llegar a una solución de compromiso entre los/as partidarios/as de sanciones penales más fuertes y los/as que defendían una mayor libertad en internet. Organizaciones no gubernamentales y grupos académicos, como el Centro de Tecnología y Sociedad⁷ de la Fundación Getúlio Vargas y el Grupo de Investigación sobre Políticas Públicas para el Acceso a la Información (GPoPAI)⁸ de la Universidad de São

Paulo presentaron ante el Ministerio de Justicia y al Congreso estudios técnicos que destacaban los efectos negativos del proyecto de ley, y exigieron su remoción. Los principales medios de comunicación dieron amplia cobertura a la controversia –convirtiendo lo que era principalmente la preocupación de un sector en un tema político de envergadura que polarizó la opinión de los dos principales partidos políticos de Brasil. En 2008 y 2009, las instituciones de la industria, la sociedad civil y la policía organizaron seminarios en todo el país, y el Congreso convocó varias audiencias públicas. El tema resultó tan polémico que a pesar de discutirse en el Congreso durante 10 años, no logró resolverse (y sigue sin hacerlo en el momento de escribir este informe –agosto de 2011).

De una ley penal a un marco de derechos civiles

Un giro importante en el debate se produjo cuando el profesor Ronaldo Lemos de la Fundación Getúlio Vargas publicó un artículo⁹ argumentando que un marco normativo civil tenía que preceder a un marco penal para internet. Poco a poco, la idea de que la ley civil debe preceder a la ley penal fue ganando apoyo y se convirtió en parte de las demandas de los activistas opuestos al proyecto de ley sobre el delito informático. Según Lemos, es necesario tener un marco regulatorio –es decir, la regulación de los servicios de internet con una definición especialmente clara en materia de responsabilidad civil. Sin embargo, los/as activistas ampliaron la idea para incluir también un marco de *derechos civiles* –un cambio probablemente inspirado en los debates del Foro de Gobernanza de Internet sobre una Carta de derechos humanos y principios para internet¹⁰. La demanda se convirtió en una parte integral de la campaña y encontró su momento decisivo en el 10^o Foro Internacional de Software Libre (FISL) que tuvo lugar en Porto Alegre en julio de 2009¹¹. El FISL es un foro anual de software libre, similar a Linux World, aunque mucho más político. En el décimo foro los/as organizadores/as decidieron enfocar toda la atención en las amenazas a la libertad de internet. Tanto el presidente Lula y la jefa de Gabinete Dilma Rousseff (presidenta de Brasil en la actualidad), hablaron en la conferencia de clausura del evento.

5 www6.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=26/06/2008&paginaDireta=23637

6 A. Lemos, S. Amadeu y J. Caribé «Pelo veto ao projeto de cibercrimes: em defesa da liberdade e do progresso do conhecimento na internet brasileira» (2008). www.petitiononline.com/veto2008/petition.html

7 Centro de Tecnologia e Sociedade «Comentários e Sugestões sobre o Projeto de Lei de Crimes Eletrônicos» (2008). www.culturalivre.org.br/artigos/estudo_CTS_FGV_PL_crimes_eletronicos.pdf

8 Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação «Carta ao Ministro da Justiça» (2008). www.gpopai.usp.br/wiki/images/f/ff/Contribuicao_pl.pdf

9 R. Lemos «Internet brasileira precisa de marco regulatório civil» UOL (2007) tecnologia.uol.com.br/ultnot/2007/05/22/ult4213198.jhtm

10 Por más información, ver el sitio web de la Internet Rights and Principles Coalition: internetrighsandprinciples.org

11 fisl.softwarelivre.org/10/www

En su discurso, Lula criticó la propuesta de ley sobre delincuencia informática como una amenaza a la libertad de información y dijo que su gobierno estaría dispuesto a hacer todo lo necesario para corregir la situación, incluso realizar cambios a las normas civiles¹². El Ministerio de Justicia reaccionó con prontitud a la observación e inició un proceso con el fin de elaborar un marco de derechos civiles para internet en octubre de 2009.

La consulta pública para el marco de los derechos civiles

El Ministerio de Justicia decidió que el proceso de consulta pública debía ser acorde con el carácter abierto y participativo de internet, por lo que optó por un proceso de tres etapas. En primer lugar, encargó un estudio comparativo de la normativa civil de internet y, en base a experiencias de otros países, elaboró una lista sistemática de los temas que debía abarcar el marco de derechos civiles. Esta lista¹³ se puso a disposición del público por un período de 45 días y se publicó en un sitio web que habilitaba comentarios y sugerencias para la eliminación o adición de cláusulas. Los aportes no requerían registro previo y se realizaron libremente y sin moderación. Se recibieron más de 800 contribuciones durante esta fase de la consulta.

Luego se realizó una síntesis de las contribuciones y se publicó un borrador de texto revisado¹⁴ para permitir nuevos debates y comentarios públicos. A mayo de 2010 se habían recibido 1.168 nuevas contribuciones. El debate público se extendió a blogs, seminarios públicos y prensa –que siguió el debate muy de cerca. Debido a su apertura y carácter participativo, el proceso tuvo enorme éxito y se convirtió rápidamente en un referente internacional de elaboración de leyes en forma participativa y transparente¹⁵.

Situación actual y la nueva agenda legislativa

A partir de agosto de 2011, tanto el proyecto de ley sobre delitos informáticos como la propuesta sobre el marco de derechos civiles han resurgido como temas públicos de debate y discusión. En julio de 2011 una ola de ataques de hackers a sitios web del gobierno y el hecho de que el marco de derechos civiles estaba a punto de ser enviado al Congreso reavivaron la polémica. Debido a que la ley contra el delito informático todavía se consideraba excesiva, el diputado Paulo Teixeira llamó a consulta pública sobre una ley alternativa¹⁶. El proyecto consistía en una ley de delitos informáticos, mucho más limitada en su alcance, y mucho más práctica. Los/as activistas de la sociedad civil y funcionarios/as del gobierno están reconstruyendo sus agendas legislativas para defender la aprobación conjunta del marco de derechos civiles y el nuevo proyecto de ley sobre delitos informáticos. Si ambas propuestas se aprueban, la experiencia se destacaría como un modelo de proceso democrático en el que una fuerte movilización de la sociedad civil consiguió derrotar a los poderosos intereses empresariales y estatales y garantizar un marco legal de interés público.

Medidas de acción

Dado el contexto de la discusión, las principales áreas de incidencia de la sociedad civil parecen claras:

- Trabajar en pro de la aprobación del marco de derechos civiles de internet.
- Trabajar para rechazar el proyecto de ley sobre delincuencia informática del senador Eduardo Azeredo.
- Trabajar en pro de la aprobación del proyecto alternativo del diputado Paulo Teixeira. ■

12 El discurso completo está disponible en YouTube: www.youtube.com/watch?v=JqULQ5Yv3yw&feature=related

13 culturadigital.br/marcocivil/consulta

14 culturadigital.br/marcocivil/debate

15 Desde entonces se ha adaptado a otros procesos de creación de leyes, como la reforma de la ley de derechos de autor.

16 edemocracia.camara.gov.br/web/seguranca-da-internet/wikilegis/-/wiki/Projeto_de_Lei_Alternativo/In%C3%ADcio