

Relato de participação no ICANN Meeting, Sydney, 20-26 junho 2009

Relato do Fórum Público

Flávio Rech Wagner

representante da comunidade científica e tecnológica no CGI.br

1. Preâmbulo

Este é o segundo relato de minha participação na reunião da ICANN realizada em Sydney entre os dias 20 e 26 de junho de 2009. No relato anterior, descrevi minhas observações da reunião da NCUC (*Non-Commercial Users Constituency*), uma das muitas instâncias que compõem a organização da ICANN¹. Neste segundo relato, descrevo minhas observações do Fórum Público, uma das diversas sessões plenárias que ocorrem durante a reunião da ICANN. Também acrescento informações relacionadas com decisões tomadas na reunião pública do *Board* da ICANN, ocorrida no dia seguinte ao Fórum Público, quando tais observações estiverem diretamente ligadas aos temas discutidos no Fórum Público.

São princípios do funcionamento da ICANN a transparência² de todas as suas ações e decisões e a *accountability*³ perante os seus *stakeholders*. Entre os vários mecanismos previstos estão: a realização de reuniões abertas de todas as instâncias decisórias; a transcrição e registro de todas as sessões; a colocação de todos os documentos em consulta pública para recebimento de comentários antes de sua aprovação; e a possibilidade de participação remota nas reuniões. O Fórum Público é mais um dos mecanismos de transparência, aberto à participação de todos os *stakeholders*.

Tendo em vista que este relatório está sendo distribuído a diferentes públicos, alguns dos quais não estão familiarizados com a ICANN e seu funcionamento, eu incluí diversas explicações, algumas das quais na forma de notas de rodapé, à guiza de esclarecimento. Àqueles que conhecem a ICANN muito melhor do que eu, peço desculpas antecipadas pelas possíveis obviedades e imprecisões.

2. Introduzindo a reunião do Fórum Público

O Fórum Público é uma sessão plenária da qual participam todos os *stakeholders* da ICANN. Como não é programada nenhuma outra atividade em paralelo, esta sessão atrai todos os participantes da reunião da ICANN. Os membros do *Board* da ICANN⁴ se sentam à frente do plenário, tomando conhecimento das colocações do público e respondendo a diversas das colocações.

¹ A organização da ICANN pode ser vista em <http://www.icann.org/en/about>.

² Ver as formas de transparência previstas nos Estatutos em <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#III>

³ O termo *accountability* indica que a ICANN deve ser responsável perante todos os seus *stakeholders* em termos de uma atuação consistente com sua missão e Estatutos. Ver mais em http://www.icann.org/en/general/accountability_review.html.

⁴ A composição do *Board* da ICANN pode ser encontrada em <http://www.icann.org/en/general/board.html>.

O Fórum Público foi realizado no dia 25, quinta-feira, entre 8:00 e 12:30 horas. Dos cinco temas previstos na agenda, quatro deles estavam relacionados à criação de novos gTLDs (*generic Top Level Domains*). Existem atualmente apenas 20 gTLDs⁵. Com a intenção de estimular a competição e beneficiar os usuários, a ICANN pretende liberar a partir de 2010 a criação de um número muito maior de gTLDs⁶. Este grande programa traz consigo muitas questões que precisam ser adequadamente resolvidas antes que os novos gTLDs possam ser introduzidos. Segundo foi informado pelo *Board* durante sua reunião no dia 26, espera-se que o *staff* da ICANN consiga produzir um conjunto de documentos a respeito da implementação de novos gTLDs que possam ir a consulta pública ainda antes da próxima reunião da ICANN, a se realizar em Seul em outubro de 2009. Os itens abaixo da agenda do Fórum Público estavam diretamente relacionados a este programa:

- Relatório do IRT (*Implementation Recommendation Team*) e proteção a marcas;
- Separação vertical entre *registries* e *registrars*;
- IDNs (*Internationalized Domain Names*);
- Outros temas relacionados a gTLDs.

Além destes, também constava da agenda outro tema:

- JPA (*Joint Project Agreement*) e aumento da confiança institucional

O Fórum Público não prevê uma apresentação dos temas em discussão. Simplesmente abre-se o microfone para que qualquer pessoa interessada em um dos temas possa fazer suas colocações ou dirija perguntas ao *Board*. Na sequência deste relato, eu apresento um resumo sistematizado das principais posições levantadas pelo público em cada um dos itens da agenda.

Como já descrevi no relato anterior, relacionado à reunião da NCUC, foi possível observar também no Fórum Público a clara disputa entre interesses dos diversos *stakeholders* da ICANN, que muitas vezes aflora à superfície das reuniões.

3. Relatório do IRT e proteção a marcas

A ICANN designou em março de 2009 um *Implementation Recommendation Team* (IRT) para elaborar uma proposta de proteção a propriedade intelectual⁷ em função da introdução de novos gTLDs. Esta proposta (um relatório com 69 páginas) foi divulgada em maio de 2009 e está correndo até 6 de julho o período para submissão de comentários por parte de interessados. No meu relato anterior, a respeito da reunião da NCUC, eu já discuti as muitas críticas que os membros da NCUC fizeram a esta proposta. Algumas destas críticas foram repetidas durante o Fórum Público.

⁵ Além dos sete gTLDs originais (.com, .org, .edu, .gov, .net, .mil e .int), outros foram criados sucessivamente, a partir de 2001, tais como .biz, .info, .asia, .mobi e .travel. Ver mais em <http://www.icann.org/en/tlds>.

⁶ <http://www.icann.org/en/topics/new-gtld-program.htm>

⁷ Ver o relatório final com a proposta do IRT em <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/irt-final-report-trademark-protection-29may09-en.pdf>.

As principais posições manifestadas pelo público foram:

- O prazo para avaliação do relatório do IRT teria sido curto e seria necessário mais tempo para a discussão com a comunidade. O *Chair* do *Board* da ICANN, Peter Thrush⁸, afirmou que o assunto ainda está em aberto e haverá novas rodadas de discussão.
- O URS (*Uniform Rapid Suspension System*) proposto pelo IRT, que prevê custos bem menores e prazos bem mais curtos para disputas envolvendo marcas globais, o que prejudicaria os aplicantes, estaria modificando regras do UDRP (*Uniform Domain-Name Dispute-Resolution Policy*)⁹ padrão e na prática constituiria um nova *policy*. Pelo estatuto da ICANN, isto exigiria a abertura de um PDP (*Policy Development Process*)¹⁰ pelo *Board* junto à GNSO¹¹. Há o temor de que a grande maioria das disputas atualmente resolvidas segundo o UDRP passe a ser tratada pelo URS, com prejuízos para os aplicantes.
- O IRT teria sido controlado principalmente pela *Intellectual Property Constituency*¹². Seria necessário procurar um consenso maior entre os diversos *stakeholders* da ICANN, reunidos em outras *constituencies*.
- Teria faltado, no trabalho do IRT, a transparência que é tão cara à ICANN em todos os seus procedimentos.
- A proposta do IRT não obedeceria a regras do direito internacional (p.ex. da OECD).
- O *thick whois*¹³ no *registry* é arriscado por questões de privacidade dos usuários. A proposta deveria obedecer a normas internacionais de privacidade de dados.
- Não deveria ser atribuição da ICANN administrar a *IP Clearinghouse*¹⁴ proposta pelo IRT. Havendo interesse em tal mecanismo, isto deveria ser implementado e oferecido por alguma empresa privada.
- Foi solicitado que não houvesse atraso na introdução de IDNs (*Internationalized Domain Names*)¹⁵ por causa da discussão do IRT, pois isto prejudicaria milhões de novos usuários da internet que serão beneficiados pelos IDNs, apenas em função dos interesses específicos dos detentores de marcas.
- Foi proposta a criação de um grupo de trabalho que avalie as muitas sugestões, críticas e comentários sobre o relatório do IRT, para então encaminhar recomendações ao *Board*.

⁸ <http://www.icann.org/en/biog/thrush.htm>.

⁹ Segundo o UDRP, disputas em torno de nomes de domínio em função de proteção a marcas devem ser resolvidas por acordo, ação judicial ou arbitragem, antes que um *registrar* cancele, suspensa ou transfira um nome de domínio. Ver <http://www.icann.org/en/udrp/udrp.htm>.

¹⁰ Um PDP (*Policy Development Process*) é um procedimento bastante formal de discussão e aprovação de políticas. No contexto da GNSO, regras para um PDP estão definidas em <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#AnnexA>.

¹¹ A GNSO (*Generic Names Support Organization*) é a organização dentro da ICANN que reúne os diversos *stakeholders* envolvidos na gestão e utilização de gTLDs. Ver <http://gns0.icann.org>

¹² A IPC (*Intellectual Property Constituency*) é uma das *constituencies* que compõem a GNSO. Ver mais em <http://gns0.icann.org/intellectual-property>.

¹³ *Thick whois*, conforme proposta do IRT, será um banco de dados, armazenado no *registry*, com informações sobre todos os detentores de domínios dentro do TLD gerido pelo *registry*. Ver mais em <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/thick-thin-whois-30may09-en.pdf>.

¹⁴ *IP Clearinghouse*, conforme proposta do IRT, será um banco de dados central, contendo informações sobre marcas protegidas, sobre reclamações quanto à proteção de marcas e sobre o URS.

¹⁵ Ver item 7 deste relato.

Na reunião do *Board* no dia seguinte ao Fórum Público, foi decidido que o *staff* da ICANN irá preparar até o final de agosto de 2009 um documento, a ser aberto para comentários públicos, com opções para continuação do trabalho do IRT.

4. Separação vertical entre *registries* e *registrars*

Pelo modelo atual, há uma separação vertical clara entre *registries*, que são responsáveis pelos TLDs, e *registrars*, que são responsáveis por domínios de segundo nível. *Registries* não podem deter mais de 15% do capital de um *registrar*. A introdução de novos gTLDs, no entanto, irá apresentar inúmeras novas oportunidades de trabalho conjunto entre *registries* e *registrars*. Novos modelos de negócios deveriam ser previstos? Como ficará o mercado? Um *registrar* poderá atuar como um *registry*? Quais serão as implicações em termos de competitividade? Que especialistas devem ser chamados para esta discussão? Especialistas de mercado?

Um participante lembrou ainda que dot ME e dot TV são ccTLDs (*country-code Top Level Domains*), mas que no mercado são negociados como gTLDs. A separação vertical entre *registries* e *registrars* vai ser discutida apenas para o caso dos gTLDs ou deveria incluir também os ccTLDs? Qual é o mercado a ser analisado?

Na reunião do *Board* no dia seguinte ao Fórum Público, foi decidido que um modelo deverá ser preparado para discussão na próxima reunião da ICANN em Seul, contando com a participação do *staff*, do *Board*, da comunidade e de especialistas convidados.

5. Outros temas relacionados aos novos gTLDs

Esta parte da agenda estava reservada a outras questões relacionadas à introdução a novos gTLDs, afora aquelas já discutidas nos itens 3 e 4 anteriores e no item 7 a seguir.

As seguintes questões foram levantadas pelos participantes:

- Foi lembrado que, com a introdução de IDNs (*Internationalized Domain Names*), haverá muitas variantes de códigos de duas letras que precisarão ser administrados.¹⁶
- No contexto do programa de novos gTLDs, está sendo proposta uma política de objeção baseada em conceitos de moralidade e ordem pública¹⁷. Estaria sendo introduzido também o conceito de *independent objector*¹⁸, que seria uma entidade externa que poderia atuar em nome de interesses difusos da comunidade. Qual é a relação entre ambos os mecanismos?
- Um representante da iniciativa “City TLD” relatou que ela já envolve muitas grandes cidades, como New York, San Francisco, Boston, Paris, Roma, Seul, Barcelona, Berlin

¹⁶ Apesar da agenda prever a discussão de IDNs num item a seguir, houve manifestações sobre IDNs também nesta parte da agenda.

¹⁷ <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/morality-public-order-30may09-en.pdf>.

¹⁸ <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/independent-objector-18feb09-en.pdf>.

- e Hamburgo. Há uma proposta de criação de uma nova *constituency* dentro da GNSO correspondendo a esta iniciativa¹⁹.
- O GAC²⁰ teria expressado a posição de que a ICANN não pode negar a um governo o direito de manter os ccTLDs que correspondem a seu país e/ou territórios. Me pareceu haver alguma polêmica a este respeito.
 - Em relação a comportamentos maliciosos, uma das quatro grandes questões definidas pela ICANN em relação à introdução de novos gTLDs, foi sugerido que os novos gTLDs poderiam até colaborar com o combate a tais comportamentos, através de regras mais estritas de utilização destes domínios, ao contrário da suposição corrente de que os novos gTLDs poderiam agravar a situação.
 - Uma representante da China lembrou que, com a implementação de aplicações de governo eletrônico naquele país e em outros que utilizam IDNs, o uso de IDNs precisa ser possível para cidadãos daqueles países que estejam vivendo não apenas dentro dos mesmos, mas também no exterior. A representante chinesa convidou a ICANN a enviar delegação para visitar aquele país.
 - Foi afirmado que não se deveria pensar apenas no incentivo econômico para *registries* e *registrars* como motivação para a criação de novos gTLDs, já que muito importante é o benefício para os usuários.
 - Foi solicitado apoio a um mecanismo de implantação passo-a-passo dos novos gTLDs, abrindo-se uma janela inicial (*early window*) para aplicantes de novos gTLDs. Iniciativas como City TLDs e grupos linguísticos e culturais estariam comprometidos com a adoção de práticas mais rígidas de segurança para tornar possível esta janela inicial.
 - O conselheiro do CGI.br Jaime Wagner propôs que fosse criado um grupo de trabalho para estudar e definir requisitos de segurança para que um novo *registry* seja aceito como tal, já que hoje não existe nenhuma exigência a este respeito.
 - Representante da NCUC expressou a preocupação de organizações que defendem a liberdade de expressão, participantes desta *constituency*, quanto à proposta de que qualquer pessoa ou organização possa objetar à criação de um domínio em função de questões de moralidade e ordem pública, afirmando que este não era um padrão razoável a ser estabelecido pela ICANN.

Na reunião do *Board* no dia seguinte ao Fórum Público, foi decidido que o *staff* da ICANN deve continuar o trabalho relacionado à implementação dos novos gTLDs e produzir um conjunto de documentos para comentários públicos e discussão antes da próxima reunião da ICANN em Seul.

6. Joint Project Agreement e IIC (Improving Institutional Confidence)

O JPA (*Joint Project Agreement*)²¹ entre a ICANN e o Departamento de Comércio dos EUA se encerra em 30 de setembro deste ano. É posição aparentemente majoritária dentro

¹⁹ <http://gns0.icann.org/en/improvements/ctldc-noif-15feb09.pdf>.

²⁰ O GAC (*Governmental Advisory Committee*) é uma das organizações que fazem parte da ICANN. Ver em <http://gac.icann.org>.

²¹ <http://www.icann.org/en/jpa>.

da ICANN que, com o término do JPA, a ICANN deveria se tornar uma organização privada sem nenhum vínculo com o governo dos EUA, embora mantenha o contrato relacionado com a função IANA²² e continue sediada nos EUA, portanto sujeita a leis daquele país. Especialmente nos EUA, há vozes que defendem a prorrogação do JPA, afirmando que a ICANN ainda não teria demonstrado capacidade de garantir inteiramente a mesma *accountability* atual no momento em que se tornar uma organização completamente privada. Justamente em função desta questão, a ICANN tem desenvolvido um programa denominado IIC (*Improving Institutional Confidence*)²³.

As seguintes questões foram levantadas pelos participantes:

- Existe proposta de criação de um *Independent Review Tribunal*²⁴, externo à ICANN, para supervisionar suas ações. Foi questionado qual seria a abrangência de atuação deste tribunal e se uma abrangência excessiva não terminaria por violar os estatutos da ICANN. Um membro do *Board* lembrou que a ICANN já sofre *reviews* periódicos e que o atual *review* se encerra em setembro de 2009.
- Foi perguntado se, sendo uma organização completamente privada e sem laços com o governo dos EUA, a nova ICANN que surgiria após o término do JPA poderia obter os mesmos benefícios em termos de *accountability* (neste caso em relação a seus *stakeholders* do setor privado) que hoje ela tem em relação ao governo dos EUA. Foi questionado de que forma podem ser implementadas as medidas de *accountability* propostas no programa IIC.
- Em resposta, o *Chair* do *Board*, Peter Dengate Thrush, enfatizou que não existe nenhuma tentativa de modificação no contrato IANA e na operação do DNS. Ele também enfatizou que não existe hoje no JPA nenhum *oversight* do governo dos EUA em relação à ICANN, sendo comum este erro de interpretação.
- Em reforço à resposta do *Chair*, outro membro do *Board* discutiu a diferença entre *oversight* e *accountability*. Também enfatizou que a proposta do G12 feita por Vanessa Reding²⁵ não é uma proposta oficial da Comunidade Europeia. Finalmente, lembrou que os governos já têm um papel importante na ICANN através do GAC.
- Outro membro do *Board* afirmou que a “soberania” exigida pelos governos seria um conceito territorial, enquanto que a internet é algo bastante distinto, ao qual este conceito não se aplica da mesma forma. Segundo ele, os governos teriam dificuldade de lidar com esta noção.
- O representante do governo francês no GAC deplorou que as questões do JPA e IIC, por sua relevância, fossem discutidas por apenas 30 minutos ao longo de toda a semana de trabalho da ICANN em Sydney.
- Um representante de pequenas e médias empresas reclamou que não existem objetivos, prazos e critérios de avaliação claramente definidos nos estudos sobre IIC. Ele afirmou literalmente que “*not even the questions we try to answer have been stated*”.

²² <http://www.iana.org>.

²³ <http://www.icann.org/en/jpa/iic>.

²⁴ A criação deste tribunal consta de proposta elaborada pelo staff, visando implementar várias medidas oriundas da discussão no contexto do programa IIC. Ver em <http://www.icann.org/en/jpa/iic/iic-the-way-forward-31may09-en.pdf>.

²⁵ Ver a proposta de Viviane Reding para o novo modelo de governança da Internet após a conclusão do JPA em http://ec.europa.eu/commission_barroso/reding/video/text/message_20090504.pdf.

- Foi proposto que a ICANN deveria se valer da expertise de pessoas envolvidas com a criação de tribunais independentes.
- Foi afirmado que não existe uma *constituency* para *registrants*, de modo que não se sabe de que forma a ICANN é *accountable* em relação a eles.
- Paul Twomey afirmou que a ICANN sempre esteve, ao longo de seus 11 anos de vida, trabalhando para aumentar sua confiabilidade institucional.

7. *Internationalized Domain Names*

IDNs (*Internationalized Domain Names*)²⁶ são nomes de domínio representados por caracteres não-ASCII, existentes em diferentes linguagens locais. Atualmente, IDNs estão implementados em contextos bastante restritos, por exemplo dentro de um único país. Ainda não existem mecanismos que permitam a plena utilização de IDNs em escala global. Entre as várias propostas em estudo na ICANN, está previsto um *fast track* para a rápida implementação de um número restrito de IDN ccTLDs²⁷. Existem no entanto opiniões contrárias à introdução de IDN ccTLDs sem que simultaneamente sejam possíveis IDN gTLDs.

As seguintes questões foram levantadas pelos participantes:

- A ICANN estaria estudando IDNs há mais de sete anos. Agora seria necessário estabelecer um prazo final para sua implementação e abrir imediatamente as aplicações.
- Deveria ser concedido maior poder às próprias comunidades culturais e linguísticas para tomarem decisões em questões relacionadas a IDNs, tais como o uso de *strings* de dois e três caracteres.
- Um representante japonês afirmou que o governo daquele país iniciou o processo de implementação de IDNs, propondo a criação de um novo *registry* para o ccTLD baseado em IDNs, distinto daquele que administra o ccTLD ASCII.
- A discussão sobre a introdução simultânea de IDNs em gTLDs e ccTLDs estaria causando prejuízo, pelo atraso na introdução dos IDNs. Não se deveria exigir esta introdução simultânea. Aquele que começar a implementação primeiro (possivelmente ccTLDs) irá desenvolver uma experiência que será aproveitada posteriormente pelo outro.
- Foi proposto que houvesse um *fast track* também para gTLDs, como está sendo definido para ccTLDs, pois a introdução apenas dos ccTLDs com IDNs irá causar uma perda de interoperabilidade, por exemplo na troca de e-mails entre domínios distintos.
- Foi lembrado que a internet abrange hoje quase dois bilhões de pessoas, mas que os próximos dois bilhões de usuários virão da introdução de IDNs. Foi afirmado que IDNs ainda não obtiveram a prioridade devida na ccNSO²⁸ e na GNSO. Foi sugerida então a criação de uma nova organização de suporte, voltada exclusivamente para IDNs. Isto iria aumentar a confiança institucional na ICANN por parte das comunidades envolvidas com IDNs.

²⁶ <http://www.icann.org/en/topics/idn>.

²⁷ <http://www.icann.org/en/topics/idn/fast-track>.

²⁸ A ccNSO é a organização de suporte na estrutura da ICANN que reúne os envolvidos na gestão dos ccTLDs. Ver em <http://ccnso.icann.org>.

- Foi questionado se a implementação de *strings* de um ou dois caracteres, no contexto de IDNs, era realmente um problema técnico ou se isto não se resumia a uma questão política.

Na reunião do *Board* no dia seguinte ao Fórum Público, foi relatado que continua sendo discutida a questão das *strings* de um e dois caracteres. Atualmente, *strings* de dois caracteres são reservadas para ccTLDs. No entanto, *strings* de um e dois caracteres representam palavras com significado relevante em muitas línguas e não deveriam ser proibidas para gTLDs. Também foi relatado que continua a discussão sobre variantes²⁹, já que elas podem confundir usuários, embora sua não existência possa prejudicar muitas culturas. O *Board* solicitou ao *staff* da ICANN que crie um grupo de trabalho com expertise em linguística para estudar estas questões.

²⁹ Em muitas línguas, existem múltiplas representações (variantes) para uma mesma letra ou fonema ou conceito. TLDs variantes são aqueles que contêm uma ou mais variantes de um de seus caracteres.