

11 de diciembre de 2017

Ministerio de las TIC

Edificio Murillo Toro
Carrera 8ª entre Calle 12 A y 13
Bogotá, Colombia

Asunto: Comentarios a las guías de orientación para la gestión de riesgos de seguridad digital presentadas para comentarios por el gobierno en diciembre de 2017

Fundación Karisma es una organización de la sociedad civil colombiana que busca responder a las amenazas y oportunidades que plantea la “tecnología para el desarrollo” al ejercicio de los derechos humanos, desde perspectivas que promuevan la libertad de expresión y las equidades de género y social. Trabajamos desde el activismo, incorporando múltiples miradas —legales y tecnológicas— en coaliciones con socios locales, regionales e internacionales.

En el marco del trabajo que adelantamos, hacemos seguimiento a las diferentes iniciativas de política pública del Gobierno colombiano. En esta línea, hemos hecho seguimiento a la política nacional de seguridad digital y ahora presentamos comentarios a los documentos que se han publicado en el siguiente enlace <http://www.urnadecristal.gov.co/construccion-modelo-gestion-riesgo-seguridad-digital> y que también nos fueron enviados al correo electrónico el pasado 30 de noviembre.

La estructura del presente documento es el siguiente:

Comentarios generales

- Sobre el proceso de participación ciudadana

- Derechos de autor

- Límites a nuestra capacidad de hacer comentarios

Comentarios al Modelo Nacional de Gestión de Riesgos

- Comentarios al punto “Audiencia”

- Al modelo nacional de gestión de riesgo

Comentarios a la guía para la ciudadanía en general

- No es sensible en el lenguaje

- El documento es un guía de comportamientos, no de gestión de riesgos

- La guía tiene un alcance limitado a unos escenarios específicos

Comentarios generales

1. Sobre el proceso de participación ciudadana

Resulta desmotivante y bastante decepcionante que el proceso de participación ciudadana en estos temas se reduzca a un plazo de comentarios mínimo:

- Agradecemos que al menos en esta oportunidad el Ministerio TIC haya decidido alertarnos directamente sobre la existencia de estos documentos y nos invitara a participar. Esto no es frecuente y al menos identifica que se nos ha reconocido como una de las partes interesadas en este proceso regulatorio. Sin embargo, es irrespetuoso que se de tan solo una semana (del 30 de noviembre al 8 de diciembre —que adicionalmente fue un festivo—) para revisar, analizar y comentar 5 documentos, el más pequeño de los cuales es de 40 páginas y varios de ellos altamente técnicos.
- A pesar del alto grado de especialidad, el documento no está acompañado de los antecedentes necesarios para entender el resultado de la consultoría y los análisis que le sirvieron de base. Mientras los procesos de comentarios a políticas y regulaciones sigan siendo con información fragmentada y escogida, el Gobierno no puede presumir de cumplir con la obligación de transparencia que tiene el Estado. ¿Cuáles fueron los modelos que sirvieron de base para elegir el que se despliega en cada guía? ¿Cuáles fueron los motivos para elegir el modelo colombiano? ¿Cómo se justifican? Estas preguntas, entre muchas otras que pueden hacerse, no tienen respuesta con los documentos compartidos.
- A pesar de que hemos insistido en que una participación ciudadana eficaz depende en buena medida de que las personas conozcamos la metodología y forma de esa participación, estos procesos siguen haciéndose sin que se nos informe el cronograma de trabajo, incluidas las fechas en las que se harán las reuniones de socialización y la metodología que se usará para atender los comentarios, los tiempos, etcétera. Del proceso correspondiente a la construcción de estas guías, no sabemos nada, solo que tenemos un plazo de unos días que es escaso e insuficiente. Pero es más vergonzoso si se considera que en el cierre de 2017, el Gobierno, particularmente el Ministerio TIC, ha decidido publicar y abrir a comentarios múltiples procesos de regulación.
- Sigue sin atenderse la petición ya reiterada de que todos los documentos presentados en el proceso de comentarios de participación sean públicos. Con el fin de poder tener un mejor seguimiento, cumplir con la necesidad de transparencia del proceso y ofrecer los insumos suficientes para la discusión se debería publicar y dar acceso a todos los documentos de comentarios que se reciben, a las respuestas a solicitudes relacionadas y, en general, a cualquier documentación que permita a la ciudadanía conocer los diversos puntos de vista presentados.
- La ausencia de interés del Gobierno por desarrollar procesos de socialización y discusión de sus regulaciones es notoria. Sin embargo, es necesario denunciarlo para pedir una vez más que se hagan estos ejercicios que, adicionalmente, deberían incluir mecanismos de participación remota, que también queden documentados y que se consideren espacios amplios con la participación de diferentes tipos de

actores que puedan contribuir al debate con sus puntos de vista e intereses particulares.

A pesar de las fallas del proceso de participación del proyecto, que hacen que las consideraciones presentadas sean superficiales e insuficientes, Fundación Karisma presenta a continuación algunos comentarios a los documentos sometidos a consideración.

2. Derechos de autor

El texto de derechos de autor que acompaña estas publicaciones es una exageración. Desarrolla una mala práctica al crear nuevos derechos que no son parte de la ley colombiana y al no hacer referencia a los autores (personas naturales) que ayudaron en el desarrollo de la obra (incluso las empresas que trabajaron en ella, si las hay).

En Colombia, la ley reconoce derechos morales y patrimoniales. El documento no está referenciando a los autores (personas naturales) que hicieron la obra. Antes bien, anuncia que el “autor” es el Ministerio TIC, cuando seguramente lo que quiere decir es que es el titular de los derechos patrimoniales, pues en Colombia no se le reconoce autoría a las personas jurídicas. La no enunciación de las personas que fueron las autoras del documento es una mala práctica, pues en Colombia es un derecho de estas personas ser identificadas y asociadas con la obra que realizan. Incluso si en el desarrollo de estas obras participaron personas jurídicas, deberían también figurar.

El alcance de los derechos que otorga ser titular de una obra están dados por la ley y suelen describirse correctamente con la manifestación “todos los derechos reservados” y las alusiones a las normas correspondientes (Ley 23 de 1982 y Decisión Andina 351 de 1993). La forma como se hace en este documento es confusa, mezcla indebidamente aspectos de los derechos morales y patrimoniales, y parece sugerir alcances que no son los del marco jurídico colombiano.

Se recomienda reproducir en las guías los avisos de derecho de autor tradicionales. Simplemente indicar quién es el titular del derecho de autor reconociendo la autoría moral.

Si es que algo debería ser diferente, debería ser la reflexión del Ministerio TIC por un compromiso con la apertura. Debería considerar que este documento tiene como finalidad difundir y facilitar el acceso a muchas personas y entidades a un conocimiento que ha sido desarrollado con dinero de nuestros impuestos y que busca su adopción generalizada. Por tanto, realmente lo lógico sería publicar las guías con una licencia abierta que permita su reproducción, difusión e incluso la generación de nuevas obras derivadas que incluyan modificaciones hechas por cualquiera. Cuando una obra se realiza con los impuestos de toda la ciudadanía, los resultados deberían ser de la ciudadanía.

3. Límites a nuestra capacidad de hacer comentarios

Es una verdadera lástima que el plazo para comentar estos documentos fuera tan corto que nos limita a hacer unos comentarios muy generales al modelo, a todos los documentos y enfocarnos en la guía de ciudadanía. Sabemos que el correo que nos hicieron llegar era precisamente para comentar tan solo esta guía, sin embargo, desde una óptica ciudadana, todas son de interés.

Con fundamento en lo anterior, los otros dos puntos de análisis de este documento tienen que ver con el modelo nacional y la guía ciudadana.

Finalmente, considerando que el 8 de diciembre es festivo estamos entregando estos comentarios el día hábil siguiente, es decir, el 11 de diciembre.

Comentarios al Modelo Nacional de Gestión de Riesgos

1. Comentarios al punto “Audiencia”

Se indica que el modelo en general está diseñado para las entidades públicas (tanto del orden nacional como el territorial), organizaciones privadas y mixtas, fuerza pública y luego se menciona a la ciudadanía en general. Posteriormente, la nota aclara que en relación con la ciudadanía y los sectores gubernamentales sin asociación corporativa se hizo una guía independiente con un enfoque orientado al uso cotidiano del entorno digital (familiar, escolar o personal) que se describe como que presenta “casos puntuales de riesgos comunes y herramientas para gestionarlos”.

Si el modelo nacional no incluye guías de modelo de gestión de riesgos para la ciudadanía ni para los sectores gubernamentales sin asociación corporativa, no debería indicar que son parte de su audiencia. Consideramos confusa e insuficiente esta aproximación. El modelo realmente está diseñado para organizaciones y empresas. La aproximación para la ciudadanía no se hace desde la gestión de riesgos, además de que los sectores gubernamentales sin asociación corporativa realmente ni siquiera están mencionadas en la guía para la ciudadanía general. La nota donde se reconoce la insuficiencia de la aproximación es insuficiente para reconocer este hecho.

Con base en lo anterior:

- Aunque se menciona a la ciudadanía en general y a los sectores gubernamentales sin asociación corporativa en el punto de la audiencia del modelo y se dice que serán atendidos en la *Guía para la ciudadanía en general*, al revisar ese documento, de una parte, no se trata de la implementación de una metodología de gestión del riesgo para la ciudadanía en general y, de otro, los sectores gubernamentales sin asociación corporativa no forman parte de esa guía.

Recomendación: Ni la ciudadanía en general ni los sectores gubernamentales sin asociación corporativa deberían ser enunciados como parte de la audiencia del modelo nacional de gestión de riesgo.

- Efectivamente, la perspectiva de la *Guía para la ciudadanía en general* es de casos puntuales de riesgos comunes y lo que se ofrece son recomendaciones de buenas prácticas. Aunque esta guía no debería ser parte del modelo, todo esfuerzo para mejorar la seguridad digital de las personas es bueno.

Recomendación: ¿Por qué incluir en un modelo de gestión de riesgo algo que no lo es? La guía puede ser publicada independientemente del modelo.

- El hecho de que la guía para la ciudadanía en general, que se supone también sirve a los sectores gubernamentales sin asociación corporativa, no responde a las lógicas de un modelo nacional de gestión de riesgo indica que la ciudadanía en general y los sectores gubernamentales sin asociación corporativa aún no son parte de este modelo. Es decir, todavía el Gobierno no ha desarrollado una propuesta de gestión de riesgo para las personas ni para los sectores gubernamentales sin asociación corporativa y, por tanto, tampoco tiene un mecanismo de reporte de información de riesgos que le permita recoger datos, conocer los riesgos de la ciudadanía en general y reaccionar a ellos.

Recomendación: El modelo nacional debe reconocer este vacío e indicar cómo se atenderá.

- Existen [mhttps://safetag.org/index.html](https://safetag.org/index.html) los modelos de gestión de riesgos para las personas que pueden servir de base para desarrollar la guía para las personas. Por ejemplo, puede revisarse el [capítulo sobre evaluación de riesgo](#) de la guía *Self-Defense Surveillance*, desarrollada por la *Electronic Frontier Foundation*.

Recomendación: construir guías para la ciudadanía general que respondan a las lógicas del modelo nacional de gestión de riesgos.

2. Al modelo nacional de gestión de riesgo

Un modelo nacional de este tipo no solo busca ofrecer herramientas de seguridad digital, sino que requiere también un sistema de reporte, evaluación y reacción que responda a las necesidades del orden nacional. Sobre esta otra fase del modelo, es poco lo que se dice.

Entonces, más allá del trabajo que se hace al interior de las diferentes organizaciones, la forma de reaccionar a nivel nacional es con el sistema de reporte y atención a incidentes. De acuerdo con el documento, el punto en común de todas las entidades será el reporte de información de riesgos a los entes designados por el Gobierno. Para el caso de entidades privadas, este reporte será opcional o voluntario. Para las entidades públicas, será de carácter obligatorio.

El sistema de reporte de incidentes y la forma como estos incidentes permiten evaluar el contexto y generar datos es la pata que le falta al modelo. Se puede comprender que las entidades estatales estén obligadas, mientras que las privadas no. Sin embargo, el vacío deja varias preguntas:

- ¿Qué sucede con la información que se reporta?
- ¿Cómo se usa esta información y qué efectos tiene el reporte?
- Aunque se entiende que los privados tengan un sistema voluntario, para que a futuro este modelo sea confiable, es necesario que esto evolucione. Se debe evaluar si se generan incentivos (por ejemplo, tributarios) u obligaciones. Sin la información de los privados (incluso del sector social y otros sectores) no habrá un modelo completo.

Comentarios a la guía para la ciudadanía en general

Aunque esta guía no responde a las lógicas del modelo nacional de gestión de riesgo consideramos que todo esfuerzo para mejorar la seguridad digital de las personas es positivo y por tanto desarrollamos acá nuestros comentarios:

1. No es sensible en el lenguaje

Este documento no hace ningún esfuerzo por tener una aproximación inclusiva en el lenguaje para que la mitad de la población de Colombia (las mujeres) se sientan identificadas con el problema. Esto es particularmente importante por la audiencia objetivo.

Recomendación: El Ministerio está en mora de aplicar a sus políticas una perspectiva de género y diferencial; podría iniciar con gestos como este.

2. El documento es un guía de comportamientos, no de gestión de riesgos

El documento, aunque cambia un poco su enfoque de la primera revisión informal que hicimos algunas semanas atrás, sigue siendo una guía de comportamientos para determinados roles de las personas y en escenarios en donde esa persona se desenvuelve. Solo en las generalidades y presentación del problema se ocupa de los riesgos de seguridad, pero a la hora de desarrollarla abandona ese propósito y no desarrolla la metodología, por tanto, no debería publicarse como parte de un modelo al que no contribuye.

Para confirmar esto no hay más que, por ejemplo, comparar esta guía con la del Gobierno, que también fue abierta a comentarios. Ese documento es un manual de riesgos con matrices y contextos, que, además, puede generar datos para trabajar en mejorar la reacción a los riesgos identificados.

No obstante, si aun se quiere publicar la guía de comportamientos seguros, se debe identificar como tal y no como un manual de riesgos para la ciudadanía. Incluso algunos temas que cubre el documento propuesto ya son abordados de forma extensa y mucho más didáctica por el propio Ministerio TIC en otros programas que pueden ser más efectivos (ej. *En TIC Confío*) lo que puede hacer a esta guía innecesaria.

Recomendación: La guía puede publicarse independiente del modelo nacional de gestión de riesgos para ser presentada como una guía de comportamientos para hacer un uso más seguro de la tecnología en determinados escenarios y roles. Así, se recogería su verdadero alcance y no se confunde a las personas sobre lo que es la gestión de riesgo.

3. La guía tiene un alcance limitado a unos escenarios específicos

Si la guía se publica, debería indicarse que su alcance es limitado, pues se eligen tan solo algunos escenarios de los múltiples riesgos que puede enfrentar una persona en el uso de la tecnología. El problema de presentar este documento en forma tan general es el de invisibilizar y desconocer muchos otros y no ser claros en que se está haciendo una aproximación básica. Vale la pena indicar que, comparada con el primer borrador que nos fue compartido semanas atrás, el presente texto modificó sustancialmente la aproximación sobre el tema del *sexting* con mejores resultados.

Recomendación: La guía debería ser parte de una serie que tenga audiencias definidas y casos identificados, que las personas entiendan que se trata de ejemplos con un alcance limitado.