La ?gobernanza? de Internet

POR **JORGE PÉREZ MARTÍNEZ Y ANA OLMOS SANZ**

El debate actual sobre la ?gobernanza? de Internet debe entenderse en su contexto histórico, siendo precursora del actual debate la tradicional polémica por el gobierno y el control de los recursos técnicos de la Red. Los Estados tienen opiniones divergentes sobre el nivel apropiado de participación gubernamental en la administración de los nombres de dominio y direcciones Internet, especialmente cuando afectan a asuntos propios de la Administración pública, ante el dominio ejercido tradicionalmente por EEUU.

Ante la importancia que las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) desempeñan como uno de los pilares de la Sociedad de la Información (SI) donde Internet es el elemento clave, y siendo asumido que el empleo de las TIC promueve el desarrollo y la mejora de las prácticas e interacciones sociales en relación con las infraestructuras, transacciones e intercambios de información a nivel internacional (Drake 2006), surge un debate internacional en el que aparece la necesidad de determinar los márgenes de autonomía relativos a las diferentes naciones y el nivel de participación de los diferentes agentes, no sólo en lo que a recursos técnicos se refiere, sino también a otros aspectos, como por ejemplo el reparto de responsabilidades para sufragar y corregir la brecha digital entre regiones ricas y pobres, la seguridad en Internet y otras redes de comunicaciones, la piratería digital o la distribución ilegal de contenidos multimedia.

La extensión del debate sobre el gobierno y control de Internet es lo que ha motivado la progresiva evolución de los mecanismos de regulación de la Red a esquemas de colaboración que configuran la llamada ?gobernanza? de Internet.

El concepto ?gobernanza? de Internet está ligado al ejercicio del poder y la autoridad por parte de diferentes colectivos que rivalizan entre sí en un contexto de relaciones internacionales. Algunos autores se refieren de forma general a la ?posibilidad de gobernar sin la existencia formal de un Gobierno?. Otros, sin embargo, proponen definiciones mucho más concretas, como por ejemplo la siguiente: «La gobernanza global es gobernar, sin autoridad soberana,

Fundación Telefónica
Telefónica

relaciones que trascienden las fronteras nacionales; la gobernanza global es hacer internacionalmente lo que los gobiernos hacen de manera estatal».

Una definición genérica de ?gobernanza? de Internet debería incluir, por un lado, referencias a la autoridad y soberanía compartidas, la participación de múltiples colectivos y la importancia de las relaciones entre agentes en el contexto nacional e internacional; y, por otro, la necesidad de abarcar todas las cuestiones técnicas, económicas, políticas y sociales que afectan al desarrollo de Internet y a los colectivos involucrados.

Las iniciativas que se enmarquen en la ?gobernanza? de Internet tendrán que respetar algunos aspectos propios de este debate, que requiere de una visión neutral y no partidista o ideológica concreta, y que parte de un proceso de dirección conjunta, no un modelo de relación basado en la autoridad; asimismo, requiere de acuerdos entre todos los colectivos involucrados (Administración pública, sector privado, sociedad civil, universidades, fundaciones, etc.). Este diálogo multilateral puede iniciarse desde cualquier ámbito (desde lo global a lo local), ya sea de manera centralizada o descentralizada y puede desarrollarse de forma colaborativa o a través de decisiones unilaterales que causan consecuencias para el resto de los colectivos.

La Cumbre Mundial de Sociedad de la Información (World Summit on the Information Society / WSIS), celebrada en Túnez en noviembre de 2005, marcó el comienzo de un proceso que puede ser descrito como un diálogo entre el mundo de los gobiernos y la comunidad de Internet ?el grupo de científicos, ingenieros y emprendedores que desarrollaron y desplegaron Internet? (Kummer 2007). Tras la cumbre, se aceptó la siguiente definición: «La gobernanza de Internet es el desarrollo y la aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en las funciones que les competen respectivamente, de principios, normas, reglas, procedimientos de adopción de decisiones y programas comunes que configuran la evolución y utilización de Internet».

Resultado directo de la WSIS fue el mandato dado al Secretario General de las Naciones Unidas para convocar un nuevo foro de amplio espectro, que contase con todos los involucrados y fomentase el diálogo sobre políticas públicas: el Foro de la Gobernanza de Internet (Internet Governance Forum / IGF) (Kummer 2007).

El debate en España

En el transcurso de esta misma Cumbre, se reconoció la necesidad de que cada nación debía diseñar sus propias políticas públicas atendiendo a criterios de identidad nacional y territorial en lo que se refiere a cultura, idioma y respeto a las libertades de cada individuo, siempre en sintonía con los convenios y acuerdos internacionales.

En este contexto y gracias al impulso de Fundación Telefónica y al acuerdo de colaboración alcanzado con la Universidad Politécnica de Madrid, se ha constituido un Grupo de Expertos de Gobernanza con el objetivo de identificar el papel de los diferentes actores involucrados, destacando particularmente el del sector TIC español y su Administración pública, así como

Fundación Telefónica
Telefónica

organizaciones de I+D y sociedad civil, en el desarrollo de Internet y de su gobierno en España y Latinoamérica. En definitiva, se trata de poner de manifiesto la relevancia de esta cuestión para España y la necesidad de abordarlo desde el diálogo entre todos los estamentos y colectivos interesados.

Este Grupo nace con la vocación de constituirse en un foro de opinión y debate que aporte conocimiento a favor de la evolución y desarrollo de Internet y otras redes del conocimiento, participando e influyendo en los foros de decisión nacionales e internacionales sobre la ?gobernanza?. El Grupo está integrado por profesionales que provienen de diferentes ámbitos curriculares, pero que en todos los casos desarrollan su actividad profesional, de forma directa o indirecta, dentro del sector de las telecomunicaciones, Internet y la Sociedad de la Información, y en el ámbito de las políticas públicas y sociales. De este modo se pretende que los trabajos llevados a cabo por el Grupo integren las diferentes perspectivas de los participantes, ofreciendo una visión integradora y de conjunto de los temas tratados. Fruto de este trabajo se ha escrito un libro cuyo borrador está accesible en la página web de Telefónica (1).

No se tiene constancia de otras iniciativas de este tipo en España y debe notarse el hecho de que ni en la primera reunión del IGF en Atenas ni en esta segunda edición que ha tenido lugar en Rio ha habido una participación española fuera de las aportaciones de este Grupo o sus miembros. En Latinoamérica, en cambio, ha habido iniciativas destacadas, siendo Brasil uno de los países en los que los diferentes sectores involucrados han tenido una importante participación.

Gestión y gobierno de las TIC

Desde hace unos años, como consecuencia de la convergencia de tecnologías y mercados y los avances en la globalización económica y política, se están poniendo en cuestión los modelos de gestión y gobierno del sector TIC. Internet, como paradigma de la convergencia tecnológica y de la globalización de las comunicaciones, ha desarrollado un modelo de gobierno original y muy diferente del de las telecomunicaciones. La importancia alcanzada por Internet hace que en la actualidad se esté produciendo un importante debate sobre el gobierno, o mejor la ?gobernanza? de Internet, de gran trascendencia para la evolución futura de esta red.

Desde mediados de los años 90 se han hecho esfuerzos para construir un marco global para la coordinación y la elaboración de políticas para Internet (Mueller, Mathiason y Klein 2007). Este trabajo ha contado con la actividad de Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (WSIS) (Mueller, Mathiason y Klein 2007). En esta Cumbre surgió por primera vez un foro donde el criticismo a la ICANN podía expresarse formalmente. Se dejó ver un conflicto entre dos conceptos de lo que sería un modelo apropiado de ?gobernanza? para la infraestructura global de información.

Fundación Telefónica
Telefónica

Una serie de países en cierto modo ofendidos por el sistema actual, en colaboración con la organización intergubernamental más antigua del mundo (UIT), afirmaban la necesidad de un modelo intergubernamental más tradicional o, al menos, una decisión multilateral por soberanías nacionales de confirmar o corregir los acuerdos existentes.

En esta línea, vale la pena introducir un análisis de las principales diferencias entre el modelo de gestión de Internet y el aplicado tradicionalmente a las telecomunicaciones. Mostraremos las indudables ventajas que tiene el primero para la difusión de innovaciones sobre una red que proporciona conectividad global.

Caracterización de los modelos de gestión de las TIC

A lo largo de la historia han existido dos formas muy diferentes de gobierno. La primera de ellas es el modelo tradicional y la segunda la que ha surgido en torno a Internet, a la que no se estaba acostumbrado, donde existe un mercado más liberalizado y han convergido diferentes sectores y competencias.

Si analizamos las principales características de estos dos modelos, el del sector tradicional de las telecomunicaciones y el más reciente de Internet, nos encontramos con las siguientes características:

– La delimitación geográfica y los acuerdos transfronterizos son factores determinantes en el modelo tradicional, mientras que Internet ?que se desarrolla independiente de las fronteras nacionales? es una red global y el protocolo TCP/IP utilizado permite que la tecnología de las redes físicas sea transparente, por lo que pueden funcionar como una red (lógica) única. Los métodos para establecer comunicación en Internet son no-territoriales (Mueller, Mathiason y Klein 2007).

– En el modelo tradicional el servicio era percibido como un bien privado que explotaban los operadores de red. Paradójicamente, Internet, en un modelo en el que la infraestructura depende en su mayoría de empresas privadas, se percibe como un bien público que debe ser disfrutado por todas la naciones y perdurar como herencia común para la humanidad (*res communis omnim* (2)).

– Por otra parte, garantizar la interoperabilidad entre las distintas redes nacionales era la clave del desarrollo de los servicios de voz y datos ofrecidos en las redes tradicionales. No obstante con Internet se vive una revolución en la SI, ya que permite que servicios y aplicaciones audiovisuales y de telecomunicaciones se implementen sobre el protocolo IP y se desarrollen contenidos integrados, siendo esta convergencia entre sectores la clave del futuro.

– En el modelo de gestión tradicional, ante la necesidad de consenso en la toma de decisiones entre los Estados miembros de la UIT y de las complejas negociaciones bilaterales para garantizar la interoperabilidad de redes y servicios entre países, los acuerdos eran lentos y costosos. Con Internet, el factor temporal adquiere mayor importancia y el proceso se agiliza ya

Fundación Telefónica
Telefónica

que las decisiones tomadas no nacen del consenso, sino que proceden de organismos no gubernamentales orientados a la resolución eficaz y razonablemente rápida.

– En cuanto al modelo de negocio, también hay claras diferencias; el despliegue de las redes y servicios de telecomunicaciones fue responsabilidad completa de los operadores, que proporcionaban al cliente un servicio integrado desde el uso del terminal hasta la explotación de las redes. En cambio, el modelo de Internet ?en parte heredero del modelo del sector de la informática? se caracteriza por una inversión distribuida en la que los equipos y la conexión son costeados por los propios usuarios. Como consecuencia, el cobro por la utilización del servicio de voz es directo, el usuario paga por el tiempo de consumo, mientras que en el modelo de Internet los ingresos del sector negocio proceden en gran medida (aunque no exclusivamente) de la suscripción a tarifas planas para la conexión de los usuarios y de los cobros por publicidad en la Red.

– Por último, en el modelo tradicional los usuarios eran meros espectadores que se limitaban a disfrutar los servicios que los operadores les ofrecen, siendo responsabilidad de estos últimos innovar y mejorar las prestaciones. En cambio, en Internet los usuarios influyen contribuyendo a configurar la red, los contenidos, los servicios y el comercio (ver tabla (1)).

Desarrollo del modelo y proceso de cambio

De forma general, un modelo de gestión será satisfactorio si es el adecuado para fomentar la inversión, garantizar cierta estabilidad normativa y regulatoria, estimular la aparición de servicios de interés para el usuario, facilitar la sostenibilidad e involucrar a los interesados en el proceso de toma de decisiones. Si consideramos, por ejemplo, el modelo de gestión en el sector tradicional de las telecomunicaciones, observaremos que la relación entre los agentes que intervienen en los distintos elementos relevantes para el funcionamiento y desarrollo de las infraestructuras y servicios genera un círculo virtuoso de las telecomunicaciones que sin duda ha sido un factor clave para la aparición de una ?nueva economía? basada principalmente en los progresos en tecnología, y que se centra en la información y el conocimiento como bases de la producción, la productividad y la competitividad. Se trata de un modelo en el que el papel de los agentes está claramente asignado y asimilado, de forma que no surgen entidades que rivalicen con las estructuras de poder en una puja por la adquisición del control sobre los recursos críticos.

En el modelo de Internet, la identificación de los núcleos de control de los recursos críticos resulta complicada. Existen debates controvertidos respecto a cuáles son los recursos realmente críticos en Internet, quiénes deberían estar implicados en la gestión y despliegue de las infraestructuras, en desarrollar la oferta de aplicaciones y servicios y pronunciarse en representación de los usuarios finales.

A diferencia del modelo tradicional, la responsabilidad de los recursos críticos la fue asumiendo un conjunto de organizaciones internacionales, constituyendo un modelo de gestión descentralizado. Se pueden destacar cuatro organizaciones que han tenido un papel relevante en la gestión de Internet:

Fundación Telefónica
Telefónica

– Internet Arquitectural Borrad (IAB): Grupo formado por quince técnicos, encargado de asegurar que los protocolos y parámetros que se implementan son compatibles. Del IAB depende el IESG, grupo de coordinación que rige el IETF.

– Internet Engineering Task Force (IETF): Grupo de ingenieros de diferentes compañías e instituciones académicas que trabaja sobre los protocolos básicos. Nace de una escisión de la UIT. Crea documentos llamados RFC (Request for Comments), por lo que ningún documento se considera definitivo y sólo se considera estándar si es aceptado por la comunidad.

– World Wide Web Consortium (W3C): Consorcio internacional que desarrolla estándares web y pautas.

– Internet Society (ISOC): Asociación internacional con sede en EEUU que agrupa a los representantes de los usuarios y mantiene el carácter abierto de la Red.

Algunos de los recursos críticos han sido gestionados de una forma atípica, como la asignación de direcciones IP. ICANN se hizo con la coordinación centralizada de los nombres de dominio y asignación de direcciones de Internet que habían sido llevadas a cabo por dos contratistas del Gobierno de EEUU: Jon Postel, ingeniero informático y pionero de Internet de la Universidad de California del Sur, que actuaba como la Autoridad de Asignación de Números de Internet (Internet Assigned, Numbers Authority, IANA), y una empresa conocida como Network Solutions, ahora llamada VeriSign. (Mueller, Mathiason y Klein 2007).

El traspaso de funciones a ICANN tuvo lugar a raíz de grandes cambios que empezaron a tener lugar en Internet, que adquirió un carácter más comercial y empezó a llegar a muchos más usuarios en todo el mundo. Para garantizar la estabilidad en el proceso de transición y asegurar la viabilidad de esta nueva gestión, el Departamento de Comercio de EEUU se hizo con la función de supervisar todos los movimientos de la ICANN y con el poder de veto. Esta función estaba prevista hasta el año 2000, pero ha sido extendida en varias ocasiones renovándose en la actualidad hasta 2009.

De esta forma se ha roto con el sistema de gobierno tradicional del sector de las telecomunicaciones. En este modelo, los órganos de decisión no están compuestos por Estados, sino por personas, y se busca satisfacer la resolución eficaz y rápida de cuestiones técnicas. Por tanto, podemos ver que esta forma de gestión es más ágil y flexible que el modelo tradicional.

Hoy en día, además, estamos viviendo la transformación de las telecomunicaciones. Se tiende a incorporar todo tipo de contenidos audiovisuales a Internet y las redes IP en general. Este cambio es mucho más fácil afrontarlo desde el modelo de gestión de Internet que desde el tradicional, ya que la innovación en Internet se produce a mayor ritmo y existen más personas implicadas en esta innovación. Esto es debido de nuevo a que la forma de gestión de Internet es más flexible y rápida, y por lo tanto no se ponen tantas trabas para avanzar y evolucionar.

Además los usuarios crean valor en la Red, y contribuyen de forma directa en la configuración. De esta forma, los usuarios perciben la Red como un bien público, a diferencia de lo que ocurre

Fundación Telefónica
Telefónica

con el modelo tradicional donde se percibe como un bien privado. Esto también es debido a que el pago por Internet es de modo indirecto, a través de suscripciones, y a que muchas empresas ofrecen sus servicios a cambio sólo de incluir publicidad en ellos.

Evolución del debate sobre la ?gobernanza? de Internet

Tal como se ha mencionado, el concepto de ?gobernanza? de Internet está ligado al ejercicio del poder y la autoridad por parte de diferentes colectivos que rivalizan entre sí en un contexto de relaciones internacionales. Se trata de una cuestión compleja y polifacética. Existen distintos temas implícitos que forman parte del debate, desde los derechos humanos y la libertad de expresión hasta aspectos culturales, lingüísticos y económicos (Kummer, 2007).

Existen varios modelos que, intentando delimitar y estructurar los ámbitos que conforman el abstracto concepto de ?gobernanza?, identifican los principales temas que se deben incluir en el debate y los agentes involucrados en ellos con distintos criterios y focos de interés. El debate se encuentra aún en una fase más bien inicial y existen diferentes modelos que intentan describir los elementos que componen la ?gobernanza? de Internet, tanto en materia de cuestiones a abordar como de agentes que están directamente involucrados.

Sin embargo, los modelos hasta ahora presentaban una carencia para reflejar adecuadamente los aspectos prioritarios en el gobierno de Internet. Con objeto de describir un modelo adecuado para los componentes de la ?gobernanza? de Internet, proponemos un análisis en la cadena de valor, apareciendo de esta forma aspectos como el despliegue y mantenimiento de las infraestructuras o los posibles cambios en la gestión de los recursos críticos. También se incluyen los agentes responsables en cada área, así como las relaciones entre ellos.

Parece más interesante plantear un modelo en el que los temas dependan de la posición en la cadena de valor, jerarquizando el nivel de importancia. Esta clasificación muestra los cuatro pilares en los que se fundamenta Internet: los recursos críticos, los servicios de conectividad e infraestructuras, las aplicaciones y servicios ofrecidos, y el usuario.

Para clasificar los agentes de control, se ha tenido en cuenta qué grupos ostentan la autoridad reconocida por el resto de agentes, cuáles se han hecho con las labores de gestión asumiendo el mando sobre ciertos recursos, y cuáles constituyen grupos de presión capaces de cambiar el curso de los acontecimientos pese a las estructuras de poder establecidas (ver tabla (2)).

El modelo propuesto genera una estructura en la que es fácil identificar la función de cada agente, así como la influencia que sus actuaciones ejercen en los demás eslabones de la cadena de valor.

Dinámica del modelo de Internet

Fundación Telefónica
Telefónica

En la cadena de valor, las redes que proporcionan las infraestructuras son las mismas redes del sector tradicional de las telecomunicaciones. Por tanto los núcleos de control del modelo tradicional tienen aún autoridad en cuanto a servicios de conectividad e infraestructuras se refiere. El nuevo espacio social de Internet, conocido como ciberespacio (3), se rige por patrones de poder que no son tan evidentes como en las estructuras tradicionales.

Debido a las muchas áreas donde impacta Internet, existe una multitud de entidades que se han hecho con espacios de control en un intento de regular, gestionar o administrar Internet. Los Estados tienen la autoridad de actuar dentro de las fronteras del propio país, y también sobre aquellas cuestiones que, dentro del entorno de las TIC, pertenecen al ámbito de control de los países. Muchas cuestiones relacionadas con las infraestructuras físicas están mejor gestionadas a nivel nacional (Mueller, Mathiason y Klein, 2007).

Las organizaciones internacioales que aparecen reflejadas en este modelo incluyen a distintas agrupaciones que, con carácter internacional, trabajan para la creación de un marco común a través del cual poder dar solución a distintos temas, todos ellos de alguna forma relacionados con Internet. En concreto, en el contexto de la ?gobernanza? de Internet, cobran mucha importancia las organizaciones propias de Internet. Éstas son las que tienen la responsabilidad de imponer un orden intencionado y legítimo en distintos aspectos que regulan los recursos críticos de Internet.

Los operadores económicos tienen un papel fundamental en el modelo de Internet. En primer lugar, a diferencia de los estándares y los protocolos *software*, las redes conectadas a través de protocolos de Internet no son abiertas, universales y no propietarias. Internet es una red de redes de propiedad y administración privada. Son heterogéneas, pertencen a hogares, pequeños negocios, grandes empresas, organizaciones sin ánimo de lucro y a las redes comerciales (normalmente de propiedad privada) de los proveedores de servicio a Internet (Mueller, Mathiason y Klein, 2007). Por otra parte, el desarrollo de Internet está íntimamente relacionado con la aparición de empresas que operan en la Red y aportan valor añadido, y avanza de la mano de productores de *hardware* y *software*. Lo que hoy conocemos como Internet y la infraestructura crítica que ha llegado a ser tiene mucho que ver con el progreso de la industria en manos del sector privado.

En el caso de la sociedad civil, además, existen casos en los que usuarios aislados se han agrupado para ejercer presión en un determinado asunto, y universidades o agrupaciones profesionales que son impulsores de la innovación de la Red (ver tabla (3)).

Aunque los Estados mantienen cierto control sobre parte de los recursos críticos de Internet (gestión dominios territoriales; poder legislativo sobre los derechos de propiedad intelectual; asesoramiento a ICANN a través del GAC) y los operadores económicos tienen un papel importante (protocolos propietarios; acceso a las redes; diseño y mantenimiento de sistemas operativos), lo cierto es que existe un núcleo de poder sobre los recursos críticos que acumulan organizaciones internacionales creadas específicamente para el entorno Internet: control, gestión y toma de decisiones sobre el Sistema de Nombres de Dominio, el direccionamiento IP, protocolos y procedimientos de Internet; foros de debate, tratados y recomendaciones sobre temas de carácter internacional.

Fundación Telefónica
Telefónica

En cuanto a los servicios de conectividad e infraestructuras, es clave el papel que tiene el sector de la empresa privada con actividad económica y, en concreto, los operadores de telecomunicación, que ponen en marcha el despliegue, la operación y el mantenimiento, siendo los auténticos inversores en estos servicios.

Es destacable también, por su impacto, el papel que estas llamadas organizaciones internacionales tienen sobre la oferta de servicios y aplicaciones a través de especificaciones y homologación de estándares de aplicaciones y servicios de Internet.

En definitiva, alrededor del gobierno y la gestión de los diferentes elementos de la cadena de valor se constituyen relaciones y diferentes niveles de influencia, generando círculos virtuosos que dan lugar a un crecimiento y desarrollo de la Red y la actividad social y económica en este marco. La globalidad de la Red permite que los usuarios sean parte activa del desarrollo y la evolución de las infraestructuras y aplicaciones. Esto hace despertar el interés del usuario desempeñando un importante papel como fuente de innovación y le convierte en un agente del propio crecimiento de la Red. Hay que tener cuidado, sin embargo, porque este aspecto se convierte en un arma de doble filo, pues el desarrollo que impulsa no es necesariamente positivo y en el usuairo se describen también comportamientos maliciosos con impacto negativo.

Por otro lado, el desarrollo de nuevas aplicaciones y su uso masivo tiene requerimientos cada vez de mayores ancho de banda, contribuyendo de esta forma al desarrollo de infraestructuras. La inversión de los operadores se convierte así en un elemento clave y auténtico motor del crecimiento de Internet.

En cualquier caso, hay que poner de manifiesto que la puja de control de los agentes interesados puede convertirse en un flujo negativo. Ante estas circunstancias apareciendo nuevos agentes alrededor de Internet, distorsionando el equilibrio que existía, los agentes que disponían de poder reaccionan y se reajustan en un intento por restablecer el equilibrio.

Implicaciones para los interesados y afectados

Han surgido muchos grupos de interés que han intentado aportar su visión sobre lo que se espera de Internet y cómo podría mejorarse la gestión. La propuesta de la ONU es que el control de Internet sea multilateral y que la gestión de Internet deje de depender de EEUU.

Uno de los principales centros de debate se ha organizado alrededor del enfoque que dar al debate sobre la ?gobernanza? de Internet, distinguiéndose entre un ?enfoque estrecho? y un ?enfoque extenso?. El ?enfoque estrecho? se centra en los recursos críticos de Internet (DNS, numeración IP, servidores raíz) y la posición de ICANN como actor clave en este campo. De acuerdo con el ?enfoque extenso?, las negociaciones deberían ir mas allá de los aspectos infraestructurales y trata otros temas como son los legales, económicos, de desarrollo y socioculturales.

Fundación Telefónica
Telefónica

Esta distinción sirve para determinar qué temas van a ser tratados bajo el concepto de ?gobernanza? de Internet. En la actualidad se trabaja sobre un ?enfoque extenso?, surgiendo una gran cantidad de temas y aumentando los *stakeholders* identificados.

El ?enfoque extenso? (se tratan temas legales, económicos, de desarrollo, de infraestructuras y socioculturales) que se ha adoptado desde el IGF, da lugar a que aparezcan numerosos aspectos claves que suponen una revolución para Internet o a causa de Internet.

Estos distintos enfoques han creado algo de confusión y distintos autores han tratado de definir las fronteras de la ?gobernanza? de Internet. Según Mueller, Mathiason y Klein (2007): « (?) Ambos extremos yerran el tiro. Confinar los conceptos de la gobernanza de Internet a ICANN resultaba arbitrario. Muchas otras formas de orden intencionado tratan sobre sobre comunicaciones y comportamientos que dependen de los protocolos de Internet. Algunos ejemplos evidentes son el tratado de la OMPI regulando la distribución de materiales con derechos de autor a través de Internet, o convenciones internacionales sobre *cibercimern* y comercio electrónico basado en Internet. (?) Por otro lado, Internet es tan sólo un subconjunto de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Muchas cuestiones importantes de gobernanza relacionadas con las TIC, como la distribución del espectro, o la financiación y el desarrollo de las infraestructuras de telecomunicación, son independientes del uso de los protocolos de Internet. No todas estas cuestiones pueden ser tratadas a través de los principios, las normas o las reglas que se desarrollan para la gobernanza de Internet».

Partiendo del modelo propuesto por el grupo de expertos, se han considerado clave diversos temas en el debate de la ?gobernanza?, que se exponen a continuación. A través de estos apartados, se ofrecen las claves de algunos de los temas que más relevancia están teniendo en el contexto de la ?gobernanza? de Internet:

– Gestión y control de los recursos

El particular convenio de gobernanza de ICANN fue producto de dos preocupaciones. La primera de ellas era un intento de lograr una regulación global, en contraposición a territorial, del sistema de nombres de dominio (Domain Name System / DNS). De cara a la formación de su política hacia Internet y el comercio electrónico global, a la administración de Clinton y a los principales ejecutivos en las TIC en firmas como IBM, MCI y AOL, les preocupaba que el comercio electrónico pudiera minarse a causa de afirmaciones generalizadas de jurisdicción territorial. Con cierta legitimidad, se temía que los gobiernos nacionales impondrían sobre el naturalmente global campo de batalla de Internet un mosaico de parches de regulaciones y leyes nacionales inconsistentes o conflictivas. Se percibía que una autoridad de ?gobernanza? del sector privado era una forma de sortear este problema (Mueller, Mathiason y Klein, 2007).

La estructura actual mantiene una labor de supervisión de EEUU sobre ICANN, mientras que el resto de países sólo tiene vía de participación a través del Governmental Advisory Committee (GAC) (4). Se ha estudiado (Christou y Simpson, 2007) el papel que un gran poder en la esfera política internacional, la Unión Europea (UE), jugó en el nacimiento y desarrollo inicial de ICANN, reflejando en qué poca medida ha estado involucrada la UE en la configuración de ICANN. En el seno de este debate se ha planteado la duda sobre la verdadera

Fundación Telefónica
Telefónica

descentralización del gobierno de los recusrsos críticos, habiendo planteado muchos países y grupos de interesados la necesidad de internacionalizar, no sólo ICANN, sino otras organizaciones que trabajan en la elaboración, el mantenimiento o la gestión de los recursos críticos de Internet.

El crecimiento y el desarrollo de Internet han sido fruto de la coordinación entre organismos técnicos que, trabajando independientemente, han desarrollado estándares y protocolos compatibles. La descentralización de los recursos críticos de Internet aumenta la robustez del sistema (Kuerbis y Mueller, 2007). Se ha escrito mucho sobre la naturaleza de estas instituciones, especialmente sobre ICANN y cómo sus creadores, especialmente Jon Postel, infundieron un enfoque basado en el consenso, no contencioso (esto es, no legal). A pesar de ello, la comunidad de Internet se comporta como si los procedimientos de ICANN fueran tan vinculantes como cualquier otra ley nacional o internacional (Satola, 2007).

El debate sobre la gestión y control de los recursos de Internet se centra entre los partidarios de modelos continuistas y cerrados donde prima el liderazgo de organizaciones y asociaciones estadounidenses frente a la apertura a nuevos esquemas de decisión y participación.

– Derechos de propiedad intelectual

El crecimiento continuo y sostenible de la SI depende de un ambiente de confianza y seguridad. La propiedad intelectual tiene un papel clave, aunque complejo, en el fomento de la creatividad, la innovación y el impulso del crecimiento económico (OMPI, 2006). La regulación y la legislación de la propiedad intelectual afecta de forma crítica a Internet, a sus usarios y a los creadores de contenidos.

Internet ha generado la necesidad de modificar en cierta manera la política de la propiedad intelectual. Frente a aquellos que apuestan por la adopción de licencias adecuadas para el enotrno virtual, se encuentra una postura más conservadora que exige medidas sancionadoras y compensatorias para garantizar los derechos de autor.

El eje del debate se pone de manifiesto en el enfrentamiento entre dos derechos de igual rango de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; por un lado, el que defiende el derecho de toda persona a tomar parte en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten y, por otro, el que aboga por el derecho de toda persona a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

– Incentivos a la inversión en infraestructuras

El éxito de Internet ha sido un factor promotor en el desarrollo de las redes de telecomunicación y sobre todo en el impulso de la Banda Ancha. Históricamente, las infraestucturas de telecomunicaciones estaban diseñadas para los servicios de voz más que para datos y vídeo. Internet trae consigo la aparición denuevas aplicaciones y servicios que exigen Banda Ancha. La extensión de la infraestructura de Banda Ancha depende de los servicios que requiera el

Fundación Telefónica
Telefónica

mercado a través del tiempo. A medida que la demanda de servicios de Banda Ancha crece, aumenta el ritmo de evolución (Zhang, 2002).

El papel de los operadores de telecomunicación es clave para dimensionar las infraestructuras asegurando que puedan soportar los nuevos requisitos. La inversión de los operadores económicos ?tanto en el despliegue, operación y mantenimiento de las redes, como en la oferta de nuevos servicios? es uno de los pilares que permiten que la convergencia y el negocio sean motor del crecimiento de Internet. La inversión en telecomunicaciones ha demostrado ser, además, un buen estimulante del crecimiento económico y la productividad. Los activos de comunicaciones generan grandes beneficios rebajando drásticamente el coste de hacer negocios, pues una red de datos de alta velocidad facilita y abarata la ejecución de operaciones en todos los sectores de negocios (Ante, 2007).

– Multilingüismo

Los aspectos culturales y lingüísticos implícitos en Internet han ido ganando importancia a lo largo del proceso. Estas cuestiones mantienen, además, un fuerte enlance con las dimensiones de desarrollo y políticas del debate (Kummer, 2007).

Internet, en su desarrollo inicial en EEUU, fue concebido como un medio de comunicación entre académicos estadounidenses y no se anticipó que un día sería utilizado por millones de personas alrededor del mundo. Internet se desarrolló como un medio basado en el idioma inglés y como un vehículo para la lengua inglesa. Muchos usuarios se ofenden y perciben éste como otro signo de dominio cultural; quieren hacer uso de su propio idioma en Internet, y esto incluye el sistema de nombres de dominio, así como el contenido al que acceden.

Para los idiomas que no están basados en el alfabeto latino el problema es aún más complejo. Las lenguas china, japonesa, coreana o arábica son idiomas en los que se ha hecho gran progreso. Estos idiomas tienen una masa crítica para generar sus propios contenidos y para crear presión en relación a la introducción de nombres de dominio multilinguales, el llamado Internationalised Domain Name System (IDN) (Kummer, 2007).

– Seguridad

La necesidad de fomentar la confianza y la seguridad en TIC es percibida por todos los agentes, pero la seguridad significa cosas distintas según de quién se trate. Dentro del amplio campo de la seguridad y desde diferentes ángulos, se contemplan actividades tan variadas como la de limitar el acceso a los datos, la monitorización de las comunicaciones con la intención de investigar actividades delictivas como el terrorismo, la protección de la confidencialidad y la integridad de los datos, la protección de los ordenadores y el *software* frente al *malware*, la eliminación de contenidos ilegales, la persecución de delincuentes o la garantía de la comunicación anónima.

En el entorno Internet, con carácter marcadamente global, se detecta la ausencia de una auténtica gestión centralizada, la falta de una autoridad que pueda implantar soluciones de forma efectiva y se pone de manifiesto la dificultad de aplicar medidas de seguridad proactivas,

Fundación Telefónica
Telefónica

en parte porque el sistema ya está diseñado y en funcionamiento.

Existen áreas concretas donde se ha aplicado gran cantidad de medias reactivas sin conseguir resolver el problema de forma definitiva. Desde IETF se han promovido mejores prácticas y más recientemente el Security and Stability Advisory Committee (SSAC) (5) ha publicado recomendaciones. Sin embargo, no siempre las soluciones propuestas encuentran aceptación. Los proveedores de servicios de Internet han sido renuentes a establecer esta protección, en parte porque perciben que es caro y también porque, para que sea efectivo, debe ser realizado por todas las redes (Crocker 2006).

– Privacidad: derechos de los ciudadanos de la SI

Las políticas de protección de la privacidad de los ciudadanos no deben dejar de lado el ámbito de Internet. Para las actividades que se realizan en Internet, incluso las más rutinarias, la mayoría de los países no ofrecen estándares de privacidad para sus ciudadanos y empresas. En cualqier caso, el carácter internacional de la actividad *on line*, supone un problema no resuelto por iniciativas nacionales que protejan los datos personales. El hecho de que los datos puedan atravesar varios países es un claro motivo por el que, en opinión de empresas como Google, los estándares de privacidad necesitan ser gloables y adaptados a las características de Internet.

La definición de una política de protección de datos que satisfaga a gobiernos y empresas es compleja. Sí puede decirse, sin embargo, que un sistema óptimo tendrá ciertas características: debe ser flexible y robusto y permitir que la interacción entre la tecnología, los procesos de negocio y la adquisición de poder de los consumidores pongan en práctica principios de privacidad acordados (ICC, 2003).

Es destacable la labor de autorregulación que está teniendo lugar, así como la aparición de medidas tecnológicas que pueden ponerse al servicio de la privacidad. Sin embargo, se argumenta que necesita un marco vinculante basado en el acuerdo internacional para la protección de la privacidad y garantizar que todas las medidas son sustancialmente coherentes y no dan lugar a conflictos innecesarios o solapamientos de medidas legales nacionales o internacionales (WSIS Civil Society – Privacy and Security Working Group, 2006).

– Brecha digital

El término brecha digital hace referencia a las diferencias entre individuos, hogares, negocios y áreas geográficas de distintos niveles socio-económicos con respecto a sus oportunidades de acceso a las TIC. La SI supone una oportunidad para que los estamentos más desfavorecidos puedan integrarse en una economía mundial y en un desarrollo socio-cultural global. No obstante, su carencia ahonda en la brecha social, económica y educacional existente entre países e individuos.

La falta de infraestructuras de telecomunicación que permitan el acceso a Internet es uno de los síntomas clave de la brecha digital. Aquí juegan un papel importante los gobiernos nacionales, ya que el desarrollo tecnológico depende de la aplicación de políticas que apoyen

Fundación Telefónica
Telefónica

la inversión en el despliegue infraestructural y definan marcos regulatorios adecuados que potencien la oferta de servicios de Internet en las regiones de bajo interés para el mercado.

Los foros de ?gobernanza? de Internet se conciben como entornos en los que los temas que preocupan sobre Internet se ponen de manifiesto, aunque su solución no dependa de actuaciones impulsadas únicamente por un gobierno de Internet. Dada la necesidad de colaboración participativa de todos los agentes involucrados, dentro del marco de la ?gobernanza? se ha planteado la necesidad de analizar el papel de los diferentes colectivos en el desarrollo de la SI para valorar el grado de coordinación de las diferentes iniciativas a nivel regional, nacional e internacional, y proporner diferentes escenarios de financiación y sostenibilidad de las iniciativas anteriores para reducir la brecha digital.

– Sociedad civil y participación ciudadana

Los cambios tecnológicos más importantes en los últimos años han sido Internet y la telefonía móvil. Cada día más los usuarios tienen un papel más participativo y creativo en la Red, utilizando para ello herramientas profesionales. Esta revolución se apoya en tecnologías avanzadas y en nuevas prácticas ideadas por los usuarios como *chats*, P2P, *blogs*, etc. Estas fórmulas no han sido creadas por grandes empresas, sino que han surgido de las ideas de los usuarios.

Esto lleva a un momento de transición en el que Internet ha dejado de ser sólo una herramienta de comunicación para pasar a ser un espacio virtual en el que se reproducen relaciones sociales. Una propiedad fundamental de las industrias basadas en la interconexión, es la ?externalidad?, derinida por la afirmación de que «el valor para un individuo de acceder a la Red depende del tamaño y la composición del grupo que también tiene acceso» (Zhang 2002). Cuantos más usuarios se involucran y participan en actividades *on line*, más se fomenta el interés de otros usuarios y tiene lugar un proceso cooperativo en la construcción de la SI.

Retos y oportunidades

Consenso, negociación, flexibilidad, innovación y capacidad para asumir los cambios que se operan en Internet son cuestiones que deben tenerse en cuenta a la hora de plantear un debate sobre el modelo de gobierno de la Red. Actualmente ya existe un modelo provisional de gobierno, en el que EEUU ejerce su soberanía sobre un sistema que ellos han creado y puesto al servicio de todo el mundo. Pero, al mismo tiempo, la gestión del sistema afecta a la soberanía del resto de los Estados que participan en la Red, lo que les sitúa en evidente desventaja.

Es evidente e incuestionable que el mundo de hoy ya no podría funcionar sin Internet. Que Internet es el principal factor de la globalización y el mayor instrumento de cambio social que nunca ha sido creado. Incluso me atrevería a decir que Internet es el más poderoso instrumento de cooperación que el Primer Mundo ha puesto a disposición del Tercero. Internet se ha convertido en el pilar de la SI, y las numerosas opciones que ofrece a los usuarios han

Fundación Telefónica
Telefónica

afectado a las operaciones tradicionales, han permitido la aparición de nuevos modelos de negocio, han cuestionado la validez de los modelos tradicionales de protección de datos y de propiedad intelectual y, al afectar de una u otra manera a toda la comunidad de Internet, han generado la necesidad de comenzar un debate internacional en que se exploren las posibilidades de enfocar estos temas y en el que se incluya a todos los sectores involucrados en Internet.

El debate está apenas empezando, pero se perfila el gran potencial que tiene para producir cambios significativos. España, ausente en las primeras fases del fenómeno, comienza a interesarse en él.

El proceso de apertura en la supervisión de ICANN, la sostenibilidad de la Red, las garantías de seguridad y privacidad en las transacciones, la gestión de los recursos técnicos, la relevancia de Internet para los modelos de cooperación y la de la cooperación en el desarrollo de la Red son algunos de los ámbitos que los expertos españoles han considerado esenciales en un debate sobre el futuro de Internet.

Bibliografía

ANTE, S.: «Telecom: Back from the Dead», *Business Week*, 2007.

CHRISTOU, G. y SIMPSON, S.: «Gaining a Stake in Global Internet Governance: The EU, ICANN and Strategic Norm Manipulation», *European Journal of Communication*, Vol. 22, Núm. 2, SAGE, 2007; págs. 147-164.

CROCKER, S.: «Protección de la infraestructura de Internet», www.lacnic.net, 3 de julio de 2006; disponible en: www.lacnic.net.uy/prensa/sp/newsletter/003/?page_id=10 (acceso 10 de diciembre de 2007).

DRAKE, W.: «Internet Governance in transition: trends, challenges, and the global debate», presentación en Fundación Telefónica, Madrid, 6 de abril de 2006.

GIBSON, W.: *Neuromancer*, Ace Science Fiction, Nueva York, 1984.

ICC: «Privacy Toolkit. An international business guide for policymakers», 2003.

KUERBIS, B. y MUELLER, M.: *Securing the Root: A Proposal for Distribuitng Singing Authority*, Internet Governance Project, 2007.

KUMMER, M.: «The debate on Internet governance: From Geneva to Tunis and beyond», *Information Polity*, Vol. 12, Num. 1-2, IOS Press, Ámsterdam, 2007; págs. 5-13.

LOADER, B.: *The Governance of Cyberspace: Politics, Technology and Global Restructuring*,

Fundación Telefónica
Telefónica

Routledge, Londres, 1997.

MUELLER, M.; MATHIASON, J. y KLEIN, H.: «The Internet and Global Governance: Principles and Norms for a New Regime», *Global Governance*, Vol. 13, Núm. 2, Lynne Rienner Publishers, Boulder CO (EEUU), 2007; págs. 237-254.

OMPI: «Statement of the World Intellectual Property Organization», 2006.

SATOLA, D.: «Legal aspects of Internet governance reform», *Information Polity*, Vol. 12, Num. 1-2, IOS Press, Ámsterdam, 2007; págs. 49-62.

WSIS Civil Society – Privacy and Security Working Group: «A Global Privacy Forum for a Global Privacy Protection Framework», 2006.

ZHANG, B.: «Understanding the impact of convergence on broadband industry regulation: a case study of he United States», *Telematics and Informatics*, Vol. 19, Num. 1, Elsevier, febrero de 2002; págs. 37-59(23).

Fundación Telefónica
Telefónica