

¿Quién debe hacer qué?

POR WOLFGANG KLEINWÄCHTER

Desde la creación hace aproximadamente tres décadas de los primeros mecanismos institucionales para la gobernanza de Internet hasta la actualidad, el debate acerca de las competencias de los distintos organismos creados para tales fines ha corrido parejo al interés de algunos gobiernos, especialmente el estadounidense, por intervenir en las actividades reguladoras de la Red.

Traducción: Antonio Fernández Lera.

La expresión ‘Gobernanza de Internet’ fue acuñada por miembros del Proyecto de Infraestructura de la Información de Harvard (HIIP) en la década de 1990. Describía un mecanismo de gestión de la Red sin fronteras, sin participación directa de los gobiernos. El concepto ‘gobernanza sin gobiernos’ fue considerado como el modo más eficiente de coordinar la administración política y técnica de los Recursos Críticos de Internet (CIR), por ejemplo el sistema de servidores raíz y los identificadores de Internet (nombres de dominio y direcciones IP), así como los protocolos de Internet. Se elaboró una definición estricta de la gobernanza de Internet y la coordinación de la gestión fue ejecutada principalmente por la comunidad técnica.

Primeras instituciones

Los mecanismos institucionales para la gobernanza de Internet evolucionaron en los años setenta y ochenta y fueron diseñados y gestionados por los desarrolladores, los proveedores y los propios usuarios de los servicios de Internet. Formaban parte de este conjunto organizaciones no gubernamentales y otras privadas, como el Grupo Especial sobre Ingeniería de Internet (*Internet Engineering Task Force*, IETF), el *World Wide Web Consortium* (W3C), el *Internet Architecture Board* (IAB), la *Internet Society* (ISOC), la *Internet Assigned Numbers Authority* (IANA), Registros Regionales de Internet (*Regional Internet Registries*, RIR) como RIPE, ARIN y APNIC, y registros de dominios de país (ccTLD) o genéricos (gTLD), tales como *Network Solutions Inc.* (NSI), que gestionaba los dominios ‘.com’, ‘.org’, ‘.net’ y ‘.edu’, así como el Servidor Raíz A.

Jon Postel, que en los años ochenta desarrolló junto con Paul Mockapetris el sistema de

nombres de dominio (*Domain Name System*, DNS), era el único gestor de los DNS y delegaba la gestión de los dominios de nivel superior (*Top Level Domains*, TLD) mediante acuerdos informales con personas de su confianza. Postel gestionaba también IANA, que gestionaba la base de datos de dominios TLD y asignaba los bloques de direcciones IP a los registros regionales de Internet.

Algunas de estas instituciones, en particular IANA y NSI, funcionaban en virtud de un contrato con el Gobierno estadounidense, que financiaba -primero a través del Departamento de Defensa y posteriormente a través de la *National Science Foundation* (NSF)- la investigación relacionada con Internet.

Los gobiernos nacionales o las organizaciones intergubernamentales no participaban en la gobernanza de Internet en aquellos primeros tiempos. Incluso la delegación de los dominios de nivel superior con código de país (*country code Top Level Domains*, ccTLD) tuvo lugar sin la participación de los gobiernos o de los parlamentos de los países correspondientes. Mientras que innovaciones tecnológicas anteriores, como el telégrafo en el siglo XIX o las emisiones radiofónicas a principios del siglo XX, provocaron inmediatamente una regulación gubernamental en forma de leyes nacionales de telecomunicación y radiodifusión -y posteriormente negociaciones de convenios y tratados internacionales-, cuando Internet hizo su aparición no se produjeron actividades gubernamentales similares. La necesaria regulación de Internet sin fronteras era de naturaleza principalmente técnica y fue llevada a cabo por los propios técnicos o por proveedores y usuarios de Internet (Christos et al., 1999; Leiner et al., 2001; Kleinwächter, 2001 y 2007).

Gobernanza sin gobiernos

La filosofía predominante de los pioneros de Internet en aquellos primeros tiempos era que la participación de los gobiernos no era necesaria. Más aún, muchos expertos de Internet explicaban el extraordinario éxito de la Red por la ausencia de regulación gubernamental y rechazaban cualquier papel de los gobiernos en el nuevo ciberespacio emergente.

Dave Clark, del *Laboratory of Computer Science* del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), marcó el tono en un discurso pronunciado ante el Grupo Especial sobre Ingeniería de Internet (IETF) en 1992, titulado *A Cloudy Crystal Ball – Visions of the Future* (Una turbia bola de cristal: visiones del futuro). En su documento formulaba el principio que se convertiría en el leitmotiv de la comunidad mundial de Internet: «No creemos en reyes, presidentes y votaciones. Creemos en el consenso genérico, en el enfoque fáctico y en un código que funcione» (Clark, 1992).

Tim Barners-Lee, el inventor de la *World Wide Web*, dijo posteriormente: «Existe la idea de que la sociedad puede funcionar sin la implicación de un gobierno jerárquico y burocrático en cada paso, simplemente si somos capaces de dar con el conjunto adecuado de reglas para una interacción de igual a igual. Del mismo modo que el diseño de Internet y de la Web es una búsqueda de un conjunto de normas que permitan a los ordenadores trabajar juntos y en armonía, nuestra indagación espiritual y social es en favor de un conjunto de normas que permitan a las personas trabajar juntas y en armonía» (Beners-Lee, 1998).

El concepto más directo y radical fue planteado posteriormente por John Peter Barlow en su *Declaración de Independencia del Ciberespacio*, que publicó en Davos (Suiza) el 8 de febrero de 1996 (1). En aquella declaración describía el ciberespacio como «el nuevo hogar de la mente», donde los gobiernos no son bienvenidos.

El temor dentro de la comunidad de Internet era que los gobiernos, tan pronto como ejercieran un control sobre Internet, pudieran restringir los derechos y libertades individuales -en particular el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la intimidad- e introducir procedimientos costosos y de larga duración, que reducirían la velocidad de innovación en el desarrollo de los nuevos servicios y aplicaciones de Internet. La preservación del principio de 'extremo a extremo' y del modelo de comunicación 'de igual a igual' (P2P) se consideraba una garantía de la libertad de la Red. De hecho, libertad y flexibilidad estaban integradas en la arquitectura de la Red y la arquitectura de Internet estaba definida por un código técnico.

Sobre la base de esta arquitectura -basada en un sistema con múltiples niveles y numerosos protagonistas-, la autorregulación, el liderazgo del sector privado y el desarrollo de una política de abajo a arriba de una manera abierta, transparente e integradora eran considerados como los elementos esenciales de la política propuesta y del marco regulador para Internet.

En 1997, Donald Heath, entonces presidente de la *Internet Society* (ISOC), dijo en un discurso en Ginebra: «Creemos que, para que Internet alcance su máximo potencial, será necesaria su autogobernanza. Internet no tiene fronteras; sorteas barreras erigidas para contrarrestar su alcance -barreras de todo género: técnicas, políticas, sociales e incluso, por supuesto, éticas, jurídicas y económicas-. Ningún gobierno individual puede ni debe gobernar, regular o controlar de cualquier otro modo Internet. La mayoría de los gobiernos, los más inteligentes, dirán que respaldan las acciones de las partes responsables en sus esfuerzos hacia la autogobernanza de Internet. Esto no significa que no deban implicarse; deben implicarse, pero es preciso que actúen con cautela, de manera que no controlen ni dominen en virtud de su poder intrínseco» (Heath, 1997).

Eficiencia de la regulación técnica: el código es la ley

Las razones y justificaciones para este enfoque no gubernamental, para la gobernanza sin gobiernos, provinieron de las satisfactorias experiencias prácticas de los primeros veinte años de Internet. La ausencia de una legislación gubernamental específica fue considerada por muchos observadores como una de las principales fuentes de la increíble cadena de innovación que Internet trajo consigo. La arquitectura abierta y sin fronteras de Internet permitió a los usuarios finales añadir, con unos costes administrativos o materiales próximos a cero, todo tipo de aplicaciones.

No fue necesario pedir permiso o licencia cuando los jóvenes estudiantes universitarios pusieron en marcha *amazon.com*, *ebay.com*, *yahoo.com*, *google.com* o *wikipedia.com* en la década de 1990. No existía ninguna cuota de ingreso en Internet y no se necesitaban grandes sumas de dinero para poner en marcha una aplicación de éxito en la Red.

La necesaria regulación técnica de Internet -principalmente en forma de códigos, estándares y

protocolos- fue debatida en un proceso de desarrollo de política (PDP) desjerarquizado, abierto, transparente e integrador, que llevó a un nuevo tipo de 'ley', conocida como 'Petición de comentario' (*Request for Comment, RFC*).

Las RFC fueron introducidas por Steve Crocker, uno de los pioneros de Internet de la Stanford University, en 1969, como una forma de documentar el consenso entre las partes implicadas y afectadas sobre temas específicos relacionados con Internet. Según las reglas que evolucionaron a lo largo de los años dentro del Grupo Especial sobre Ingeniería de Internet (IETF) -la organización anfitriona de las RFC-, cualquiera puede comenzar a redactar una RFC, pero para su aprobación se necesita una masa crítica de apoyos y finalmente un 'consenso aproximado' entre las partes implicadas. No había votaciones en los grupos de trabajo relevantes del IETF; si una mayoría sustancial señalaba el acuerdo sobre un asunto con un sonoro murmullo en la sala, el presidente – si el murmullo era lo suficientemente sonoro- declaraba aprobada la 'Petición de comentario'.

La Ley del Ciberespacio

Se han aprobado más de 5.500 peticiones de comentario desde 1969 (2) y constituyen algo parecido al 'Libro de leyes' de Internet. En la actualidad, el IETF está vinculado también, a través del Grupo de Enlace Técnico (*Technical Liaison Group, TLG*), con la Corporación de Internet para Nombres y Números Asignados (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN*) y actúa en cooperación con la *Internet Society (ISOC)*. Las peticiones de comentario son reconocidas también por el organismo intergubernamental Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

En 1999, Lawrence Lessig describió el 'Código' como la 'Ley del ciberespacio' y analizó los pros y los contras de semejante planteamiento. Lessig argumentaba que «en el espacio real reconocemos cómo regulan las leyes: a través de una constitución, unos estatutos y otros códigos legales. En el ciberespacio debemos entender cómo regula el código: cómo el *software* y el *hardware*, que convierten el ciberespacio en lo que es, regulan el ciberespacio tal como es». Y añadía: «Este código supone la mayor amenaza para los ideales liberales o libertarios, pero supone asimismo su mayor promesa. Podemos construir, estructurar o codificar el ciberespacio para proteger valores que consideremos fundamentales, o podemos construir, estructurar o codificar de tal manera que dichos valores desaparezcan. No existe un punto intermedio. No existe ninguna opción que no incluya algún tipo de construcción. El código nunca es algo encontrado, siempre es algo fabricado, y siempre fabricado por nosotros» (Lessig, 1999, p. 6).

En otras palabras: en la era industrial, los legisladores definían de manera jurídica el espacio real en el que podían producirse las innovaciones tecnológicas. En la era de la información, los creadores de códigos crean el espacio virtual en el que posteriormente los legisladores tendrán que abordar las consecuencias políticas, económicas y sociales del código.

Lessig deja claro que es casi imposible separar los reglamentos técnicos de sus implicaciones políticas. Uno de los problemas fundamentales en este contexto es que, mientras que los legisladores son responsables ante sus electores -cuyo mandato obtienen mediante

elecciones-, no existe ningún mecanismo similar que permita establecer la responsabilidad de los codificadores ante la comunidad mundial de Internet. Esto no era un problema tan grande cuando la comunidad de Internet era pequeña y se basaba en una 'netiqueta' (etiqueta de la Red) de relaciones de confianza entre sus miembros, que seguían determinadas reglas básicas, como el lema de Postel, definido en la RFC 1122: «Sé liberal en lo que aceptas y conservador en lo que envías» (3). No obstante, el problema de cómo desarrollar un mecanismo de responsabilidad basado en la confianza para instituciones de Internet no gubernamentales como la ICANN es uno de los desafíos del futuro.

Papel del Gobierno de EEUU: supervisión de los servidores raíz

Aunque la investigación y el desarrollo de Internet fueron financiados de manera continuada desde los años sesenta por el Gobierno estadounidense a través de su Agencia de Investigación de Proyectos Avanzados de Defensa (*Defence Advanced Research Project Agency*, DARPA) -un organismo dependiente del Departamento de Defensa- la interferencia de la Administración en las actividades cotidianas de los investigadores y proveedores de servicio, en particular con actividades reguladoras gubernamentales, se mantuvo en un nivel bajo. El papel del Gobierno estadounidense consistió principalmente en aportar fondos al proyecto y mantener la supervisión en última instancia sobre el proceso (4).

La situación no cambió cuando, a finales de la década de 1980, la financiación se trasladó del Departamento de Defensa a la *National Science Foundation* (NSF). El Departamento de Comercio de EEUU se convirtió en el organismo supervisor y firmó dos contratos con el *Information Science Institute* (ISI) de la *University of Southern California* (USC) y con *Network Solutions Inc.* (NSI), en los que se definían las diversas responsabilidades de las partes implicadas y se creaba la *Internet Assigned Numbers Authority* (IANA), una organización de un solo hombre, dirigida por Jon Postel.

Jon Postel, del ISI, gestionaba partes fundamentales de los recursos críticos de Internet, en particular los dominios de nivel superior (*Top Level Domains*, TLD) y los bloques de direcciones IP a través de IANA. NSI gestionaba el registro y los servicios de registro para los dominios de nivel superior '.com', '.net', '.org' y '.edu', así como el Servidor Raíz A.

El Departamento de Comercio, a través de su Administración Nacional de Telecomunicación e Información (*National Telecommunication and Information Administration*, NTIA), llevaba a cabo una supervisión más técnica y no interfería en las actividades diarias del ISI o de NSI. No obstante, el Departamento de Comercio se reservaba el derecho a autorizar la eliminación, la incorporación o la modificación de archivos de zona raíz relativos a los dominios de nivel superior (TLD) del Servidor Raíz A. El Servidor Raíz A (hoy en día el denominado *Hidden Server* o 'Servidor oculto') mantiene la copia maestra de todos los archivos de la zona raíz de dominios TLD para los doce servidores raíz restantes que constituyen, junto con el para entonces centenar aproximado de servidores raíz (*anycast*), la raíz histórica de la Internet actual.

Este planteamiento -no participación gubernamental, pero control de supervisión sobre la raíz de Internet para garantizar la estabilidad y la seguridad de la Red- siguió siendo la posición del

Gobierno estadounidense durante los años noventa.

Los Planes de Postel

En 1994, dos años después de aparecer la *World Wide Web*, Jon Postel tuvo la idea de trasladar la gestión de algunos de los recursos críticos de Internet bajo los auspicios de la *Internet Society* (ISOC). La ISOC fue creada en 1993 como plataforma de debate sobre las implicaciones socioeconómicas y políticas de Internet. El plan de Postel era introducir 150 nuevos dominios genéricos (gTLD). No obstante, el Gobierno estadounidense, recurriendo a su función contractual de supervisión de servidores raíz, no apoyó las ambiciones de Postel y bloqueó su plan.

Cuando, después de 1995, cada vez más gobiernos nacionales -en particular la Comisión Europea, Canadá y Australia- reclamaron un papel especial de los gobiernos en el proceso de la gestión de los recursos críticos esenciales de Internet, Postel lanzó otro plan para modificar los mecanismos para la gobernanza de Internet, que también fue rechazado por el Gobierno estadounidense.

El nuevo plan de Postel consistía en poner la gestión de DNS y direcciones IP bajo el control de una comunidad técnica de Internet más institucionalizada (a través de IANA, IAB e ISOC) e implicar en cierta medida tanto a instituciones comerciales privadas (a través de la *International Trademark Association*, INTA) como a gobiernos (a través de los organismos intergubernamentales con sede en Ginebra: la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

Memorando de acuerdo del IAHC

El denominado 'Comité ad hoc provisional' (*Interim Ad Hoc Committee*, IAHC), donde las seis instituciones colaboraron bajo la dirección de Postel, firmó en mayo de 1997 un Memorando de acuerdo en Ginebra. Según dicho Memorando de acuerdo del IAHC sobre los dominios genéricos (gTLD), se creó un Comité Político de Supervisión (*Political Oversight Committee*, POC), un Comité Político Asesor (*Political Advisory Board*, PAB) y un Consejo de Registradores (*Council of Registrars*, CORE). El plan era nuevamente introducir nuevos dominios genéricos (esta vez solamente siete). Además, deberían reconocerse nuevos registradores para el registro de nombres de dominios genéricos con el fin de reducir la posición monopolista de NSI. Y el Servidor Raíz A debería trasladarse de Herndon (Virginia) a Ginebra (Suiza).

El plan suscitó una fuerte oposición del Gobierno estadounidense y de NSI, que presionaron también sobre el Congreso de los EEUU en contra del proyecto del IAHC. El Departamento de Comercio recordó a Postel que la introducción individual de nuevos dominios de nivel superior (TLD) y la supervisión sobre el Servidor Raíz A no formaban parte del contrato del ISI con el Departamento de Comercio. Los nuevos TLD necesitarían la aprobación del Departamento de Comercio y NTIA. La Secretaria de Estado estadounidense, Madeleine Albright, intervino mediante una carta dirigida al Secretario General de la UIT y criticó a Pekka Tarjane por no haber consultado con los Estados miembros de la UIT antes de firmar el Memorando de

acuerdo.

El Memorando de acuerdo del IAHC sobre los dominios genéricos (gTLD) no pudo ser ratificado en la siguiente Conferencia plenipotenciaria de la UIT, que tuvo lugar en Mineápolis en octubre de 1998. El plan sobre los siete nuevos dominios de nivel superior nunca llegó a aplicarse y el POC y el PAB no llegaron a iniciar sus trabajos. El Servidor Raíz A se mantuvo en Herndon bajo el control de NSI, empresa adquirida en 2001 por VeriSign.

La creación de la ICANN

En julio de 1997 el Gobierno estadounidense puso en marcha un proceso alternativo. Revisó sus dos contratos con el ISI y con NSI -que finalizaban en septiembre de 1998- y llegó a la conclusión de que la participación gubernamental en la gestión de los recursos críticos de Internet debía ser la menor posible. La propuesta, que se planteó inicialmente en el Marco mundial para el comercio electrónico (*Global Framework for eCommerce*), un documento de orientación firmado por el presidente estadounidense Bill Clinton y el vicepresidente estadounidense Al Gore en julio de 1997 (dos meses después de la firma del Memorando de acuerdo del IAHC sobre los dominios genéricos en Ginebra), instaba a una privatización del Sistema de Nombres de Dominio (*Domain Name System, DNS*) (Clinton & Gore, 1997).

Cuando el Departamento de Comercio de EEUU publicó un Libro Verde (*Green Paper*) en enero de 1998 (NTIA, 1998) que proponía el establecimiento de una nueva corporación privada para la gestión de los recursos críticos de Internet, las observaciones críticas provinieron principalmente de la Comisión Europea, en principio favorable a la privatización de la gestión de DNS pero que argumentaba que Internet ya no era un proyecto estadounidense. La Unión Europea (UE) declaró que Internet es un recurso público mundial y que requería de una gestión mundial, no debiendo ser gobernada en exclusiva por el Gobierno y por entidades del sector privado estadounidenses. La UE subrayaba la necesidad de incluir más partícipes internacionales en la gobernanza de Internet (Unión Europea, 1998) (5).

Ira Magaziner, en aquel entonces asesor especial del presidente Bill Clinton para asuntos relacionados con Internet, aceptó el argumento y añadió un cuarto principio, la 'representación mundial', a los tres principios propuestos en el Libro Verde sobre la 'nueva corporación' (seguridad y estabilidad de Internet, competencia en el mercado de DNS y desarrollo de una política desjerarquizada). Estos cuatro principios, expuestos en un Libro Blanco publicado en junio de 1998 (*US Department of Commerce, 1998*) desbrozaron el camino para la creación de la Corporación de Internet para Nombres y Números Asignados (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN*) en octubre de 1998.

La ICANN, creada como una corporación privada sin fines de lucro bajo la legislación californiana (ICANN, 1998), estableció un Memorando de acuerdo con el Departamento de Comercio de EEUU (ICANN & US Department of Commerce, 1998). Este último mantuvo su supervisión unilateral final sobre IANA y el Servidor Raíz A. Al mismo tiempo, la Conferencia plenipotenciaria de la UIT en Mineápolis reconoció, después de intensos debates políticos a puerta cerrada, «que el desarrollo de Internet debe ser dirigido esencialmente por el mercado e impulsado por la iniciativa privada» (UIT, 2006a).

No obstante, en los *Articles of Incorporation* (Artículos de incorporación) de la ICANN se dice que ésta no funciona al margen del marco de la ley internacional. El Párrafo 4 señala: «La Corporación funcionará en beneficio de la comunidad de Internet en su conjunto, desarrollando sus actividades en conformidad con los principios relevantes de la ley internacional y convenios internacionales y legislaciones locales aplicables y, en la medida apropiada y coherente con estos Artículos y sus Reglamentos correspondientes, mediante procesos abiertos y transparentes que posibiliten la competencia y la entrada abierta en los mercados relacionados con Internet» (ICANN, 1998).

En los reglamentos originales de la ICANN, la capacidad de decisión se delegaba en un Consejo de Directores de 19 miembros. El plan incluía 9 directores procedentes de proveedores de servicios de Internet (las entidades del sector privado que gestionaban los nombres de dominio, las direcciones IP y los protocolos de Internet) y otros 9 procedentes de los usuarios de servicios de Internet, los denominados 'Miembros individuales' (*At Large Membership* o ALM), con el Director Ejecutivo (CEO) de la ICANN como miembro número 19 del Consejo. El papel de los gobiernos era más bien limitado y los representantes de éstos no podían ser elegidos para el Consejo de la ICANN.

Los gobiernos estaban invitados a incorporarse a un Comité Asesor Gubernamental (*Governmental Advisory Committee*, GAC) que podía 'asesorar' al Consejo de la ICANN en forma de recomendaciones. No obstante, dicho asesoramiento gubernamental no tenía ninguna fuerza jurídica vinculante; el Consejo de la ICANN no estaba obligado a seguir dichas recomendaciones ni a debatir con el GAC.

Reformas internas: ICANN 2.0

Según el plan original, el memorando de acuerdo ICANN-Departamento de Comercio tendría un periodo de vigencia de 2 años. En octubre de 2000 se puso de manifiesto que la ICANN todavía no estaba preparada para asumir la plena responsabilidad de la gestión del Sistema de DNS y Servidor Raíz. Por consiguiente, el memorando de acuerdo se prorrogó hasta octubre de 2001. La Administración Bush no hizo ningún esfuerzo especial por poner fin al mismo y renovó el contrato en diversas ocasiones hasta octubre de 2006, que fue sustituido por un nuevo Acuerdo de proyecto conjunto (*Joint Project Agreement*, JPA), vigente hasta octubre de 2009.

En otras palabras, el Gobierno estadounidense mantuvo la supervisión principal sobre la ICANN y siguió autorizando la publicación de archivos de zona en la Raíz de Internet. Será una de las responsabilidades de la nueva Administración estadounidense del presidente Obama llevar a la práctica la promesa hecha por la Administración Clinton.

En noviembre de 2001 la ICANN puso en marcha un proceso de reforma interna que se impulsó y tuvo lugar en una atmósfera política condicionada por los ataques terroristas del 11 de septiembre. La Administración Bush definió Internet después del 11-S como una infraestructura esencial y la ICANN pasó a ser menos un proyecto de 'ciberdemocracia' y más un instrumento de 'ciberseguridad'.

Parte del proceso de reforma fue una reordenación de la relación de Internet entre los diversos partícipes de la ICANN, incluidas las relaciones entre el Consejo de la ICANN, los usuarios de Internet y el Comité Asesor Gubernamental (GAC). En la ICANN 2.0, la representación de los usuarios de Internet se redujo drásticamente: en el año 2000, unas elecciones mundiales en línea dieron como resultado la delegación de cinco directores *At Large* (de miembros 'individuales') en el Consejo. En lugar de 9 directores con derecho a voto, los usuarios obtuvieron solamente un enlace sin derecho a voto, nombrado por un Comité Asesor de 'miembros individuales' (*At Large Advisory Committee*, ALAC) en el Consejo de la ICANN. Por otra parte, los gobiernos consiguieron una especie de 'derecho de veto político' sobre las decisiones de la ICANN que afectaran a temas de política pública.

En virtud de los nuevos reglamentos, si ahora el Consejo de la ICANN rechaza o ignora una recomendación del GAC, está obligado a explicar a éste sus motivos. En tal caso, el GAC puede solicitar 'consultas'. Si las consultas fracasan, la ICANN deberá explicar a la comunidad mundial de Internet por qué ignora la recomendación gubernamental y los gobiernos mantendrán el derecho de actuar, independientemente de las decisiones de la ICANN dentro de su soberanía territorial.

El problema con el GAC es que, de jure, es un organismo asesor sin capacidad decisoria. Y además, aunque en estos momentos tiene más de 100 miembros, no es universal, como las Naciones Unidas y, en la práctica, la mayoría de los más de 100 Estados miembros no asisten a la reuniones, que suelen estar dominadas por Estados de la OCDE (Kleinwächter, 2003).

El desafío de la CMSI

Cuando el proceso de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) se puso en marcha en el año 2002, un creciente número de gobiernos comprendieron que la superación de la brecha digital -el principal mandato original de la CMSI- está inseparablemente vinculada con la gestión de Internet. La Red era reconocida como la infraestructura esencial para la Sociedad de la Información (SI) en los ámbitos tanto internacional como nacional.

En cierta medida, no era de extrañar que los gobiernos, que más o menos ignoraron Internet en los años noventa, se fijaran ahora más profundamente en los detalles de la gestión de sus recursos esenciales. Y se dieron cuenta de que tenían solamente derechos de acceso limitado al desarrollo de políticas y al proceso decisorio con respecto a la gestión de servidores raíz, nombres de dominio y direcciones IP. Todos estos recursos son administrados principalmente por entidades privadas como los operadores de servidores raíz, registradores de dominio de país y genéricos (ccTLD y gTLD), registros regionales de Internet (RIR), el Grupo Especial sobre Ingeniería de Internet (IETF), el *World Wide Web Consortium* (W3C) y otros. No obstante, la gestión privada de estos recursos ha demostrado ser una garantía para el funcionamiento de Internet. El mecanismo descentralizado -con múltiples niveles y protagonistas-, que surgió como consecuencia del desarrollo de Internet, fue capaz de gestionar el crecimiento de Internet desde un millón de usuarios a principios de los años noventa hasta más de 1.600 millones en 2009.

Por otra parte, algunos gobiernos (como la República Popular de China, India, Brasil u otros de

África del Sur) argumentaron en la primera fase de la CMSI que el principio de liderazgo del sector privado era bueno para una Internet con un millón de usuarios, pero que una Internet con 1.000 millones de usuarios necesitaría una mayor participación de los gobiernos. El Gobierno chino propuso en septiembre de 2003 un Comité preparatorio (PrepCom3) de la CMSI para trasladar la función realizada por la ICANN privada a la intergubernamental UIT.

Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza de Internet (GTGI)

La propuesta de sustituir el principio de liderazgo del sector privado por uno gubernamental fue radicalmente rechazado por el sector privado, la sociedad civil, la comunidad técnica y académica y una serie de gobiernos -principalmente occidentales-, que temían que una mayor implicación gubernamental diese lugar a restricciones de derechos y libertades individuales, una ralentización de las innovaciones técnicas y comerciales y un sistema burocrático que no fuera lo suficientemente flexible como para reaccionar ante un entorno técnico sometido a rápidos cambios de los nuevos servicios y aplicaciones de Internet.

Vint Cerf, uno de los 'padres' de Internet, argumentó que el primer principio debería ser «No hacer daño». Las intervenciones en el mecanismo de múltiples niveles y múltiples actores deberían producirse solamente allí donde fueran necesarias -«Si no está estropeado, no lo arregles»- (Cerf, 2004).

No se consiguió un consenso durante la CMSI I. No se llegó a un entendimiento común de lo que significaba la gobernanza de Internet. Existía desacuerdo sobre la relación entre los gobiernos y el sector privado y también diferentes planteamientos con respecto al marco institucional necesario para la gobernanza de Internet. Lo único en lo que las diversas partes negociadoras pudieron ponerse de acuerdo fue en pedir al Secretario General de la ONU, Kofi Annan, la creación de un Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza de Internet (GTGI) y dar a dicho grupo un mandato para elaborar una definición de la gobernanza de Internet, identificar los aspectos de política pública de la gestión técnica de los recursos críticos de Internet y clarificar el papel y las responsabilidades de los diversos participantes implicados en la gobernanza de Internet.

Es interesante señalar que la decisión de crear el GTGI tuvo un importante efecto secundario. Según el compromiso de Ginebra, el GTGI se constituyó no como un grupo de trabajo intergubernamental -como es práctica habitual en el contexto de la ONU- sino como un grupo multilateral con miembros tanto de gobiernos como del sector privado y de la sociedad civil -incluidas las comunidades técnicas y académicas-, todos los cuales fueron invitados a participar en pie de igualdad. Indirectamente, la composición del GTGI abrió el camino para el reconocimiento del principio de multilateralidad -es decir, ni liderazgo del sector privado ni liderazgo gubernamental- como el principal principio rector para la gobernanza de Internet (6).

La complejidad de los desafíos fue formulada por el Comisario de la UE Erkki Liikanen con las siguientes palabras: «No es realista esperar que los gobiernos acepten por las buenas sentarse en el asiento de atrás y dejar Internet exclusivamente en manos de las fuerzas del mercado. Cualesquiera que pudieran ser los méritos relativos de una iniciativa gubernamental, los usuarios de Internet no nos darán las gracias si cualquier medida tiene el efecto negativo de desestabilizar la arquitectura subyacente de Internet. El desafío para los responsables de la

formulación de políticas será encontrar un enfoque de política que refuerce la fiabilidad de Internet sin obstaculizar su potencial de crecimiento futuro» (Liikanen, 2004).

La situación fue resumida por el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, durante el Foro Mundial sobre la Gobernanza de Internet, celebrado en Nueva York en marzo de 2004: «Los asuntos son numerosos y complejos. Incluso la definición de qué significa la gobernanza de Internet es objeto de debate. Pero el mundo tiene un interés común en garantizar la seguridad y la fiabilidad de este nuevo medio. Igualmente importante es señalar que necesitamos desarrollar modelos integradores y participativos de gobernanza. El medio debe ser accesible y responder a las necesidades de todos los pueblos del mundo». Y añadía que «en la gestión, promoción y protección de la presencia (de Internet) en nuestras vidas, necesitamos ser no menos creativos que quienes la inventaron. Claramente, existe la necesidad de gobernanza, pero eso no significa necesariamente que deba hacerse del modo tradicional, para algo que es tan diferente» (Annan, 2004; Kleinwächter, 2004, 2006a y 2006b).

Hacia una definición de gobernanza

La llamada de Kofi Annan a la 'creatividad política' se convirtió en el principal principio rector de la CMSI. El GTGI elaboró una amplia definición de la gobernanza de Internet que iba mucho más allá de la gestión de nombres y números de Internet. La definió como «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 la utilización de Internet» (ONU & UIT, 2005a).

Un elemento esencial en esta definición es que reconoce que todas las partes interesadas tienen que participar en la gobernanza de Internet, pero en «las funciones que les competen respectivamente». No existe liderazgo ni subordinación. 'Función respectiva' significa nuevas e innovadoras formas de comunicación, coordinación y colaboración entre las partes implicadas de acuerdo con las necesidades específicas de un tema concreto en igualdad de condiciones. Este nuevo modelo de gobernanza de la Red, que vincula a las partes interesadas - gubernamentales y no gubernamentales- «en las funciones que les competen respectivamente», juntos y en igualdad de condiciones, es bastante diferente del tradicional modelo jerárquico de gobernanza del sistema intergubernamental con el Estado-nación soberano en el punto más alto de una jerarquía de adopción de decisiones.

En otras palabras, el GTGI llegó a la conclusión de que Internet no debía ser gobernada por una única entidad jerarquizada, sino que su gestión debería mejorarse mediante una mejor comunicación, coordinación y cooperación entre diferentes organizaciones y grupos interesados, de manera no jerarquizada.

El GTGI rechazó la idea de la creación de una Organización Intergubernamental de Naciones Unidas para Internet (*UN Internet Organisation*, UNIO), pero, entre otras recomendaciones, planteó crear un nuevo espacio de discusión de alto nivel para los temas relacionados con la gobernanza de Internet, mediante la creación de un Foro para la Gobernanza de Internet (FGI), de carácter multilateral, convocado por el Secretario General de Naciones Unidas. La intención

era llenar «un vacío en el contexto de las estructuras existentes» y abordar «temas que son interrelacionados y multidimensionales y que afectan a más de una institución, no son abordados por ninguna institución o no son tratados de manera coordinada». Dicho FGI no debería tener capacidad para adoptar decisiones, pero debería inspirar a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, en los aspectos relacionados con Internet, para mejorar su cooperación interinstitucional y para adoptar decisiones documentadas dentro de sus competencias constitucionales a la luz de las deliberaciones del FGI.

Por otra parte, el GTGI no pudo ponerse de acuerdo sobre la función supervisora ni sobre el papel específico del Gobierno estadounidense con respecto a la autorización de la publicación de archivos de zona de dominios de nivel superior (TLD) en la raíz de Internet y con respecto a la supervisión sobre ICANN e IANA. En cambio, propuso cuatro modelos, que abarcaban desde Status Quo Minus (retirada de EEUU y plena privatización), pasando por Status Quo y Status Quo Plus (asociación pública-privada), hasta Status Quo Plus Plus (un nuevo mecanismo intergubernamental).

Reafirmando la función supervisora

Antes del reinicio de las negociaciones de la CMSI, el Departamento de Comercio de EEUU publicó una Declaración en la que se reiteraban los 4 principios básicos para la gobernanza de Internet. En la Declaración del 30 de junio de 2005, el Gobierno de EEUU dejaba claro que no consideraba abandonar su función y su responsabilidad específicas, históricamente consolidadas. «El Gobierno de EEUU tiene intención de preservar la seguridad y la estabilidad del Sistema de Nombres y Direcciones de Dominio (*Domain Name and Addressing System*, DNS) de Internet. Dada la importancia de Internet para la economía mundial, es esencial que el DNS subyacente de Internet se mantenga estable y seguro. Por tanto, EEUU se compromete a no adoptar ninguna acción que pueda afectar en sentido negativo al funcionamiento efectivo y eficiente del sistema DNS y por tanto mantendrá su función histórica en la autorización de cambios o modificaciones en el archivo de zona raíz autorizada» (*US Department of Commerce*, 2005).

En la misma Declaración, el Gobierno estadounidense reconocía también los intereses de los gobiernos soberanos en relación con sus dominios de nivel superior de país (ccTLD). Además, el Departamento de Comercio confirmó nuevamente su pleno apoyo a la función de la ICANN como organización técnica principal para la gestión de los recursos esenciales de Internet. Y expresaba su apoyo a la continuación del diálogo sobre la gobernanza de Internet dentro y fuera de las organizaciones existentes.

Aunque el principal aspecto de la Declaración de EEUU era ciertamente la reconfirmación de la función de supervisión -justificada con el argumento de que dicha función es necesaria para garantizar la estabilidad y la seguridad de Internet-, los demás principios tenían igual importancia. El reconocimiento formal de la soberanía nacional de un gobierno sobre el espacio de nombre de dominio definido por su ccTLD era de especial interés para el Gobierno de la República Popular China y para muchos gobiernos de países del Tercer Mundo, que temían que el actual sistema de gestión de Internet permitirá al Gobierno estadounidense interferir en sus políticas nacionales sobre Internet y perjudicar la comunicación de la Red mediante el

bloqueo de la publicación del archivo de zona de dominios ccTLD en la raíz de Internet.

Semejante garantía de que el Gobierno de EEUU no tenía intención de interferir en la comunicación relacionada con los dominios de país, constituyó un importante mensaje para los países en desarrollo y facilitó las negociaciones cuando los diplomáticos volvieron a Ginebra en septiembre de 2005.

Cuando el informe del GTGI se presentó ante el tercer Comité Preparatorio (PrepCom3) de la CMSI II en septiembre de 2005 en Ginebra, la Unión Europea intentó resolver la controversia entre los principios de sector privado y liderazgo gubernamental mediante la propuesta de un mecanismo de asociación pública-privada en la forma de un 'Nuevo modelo de cooperación'. La idea de la UE era, por una parte, confirmar el principio de liderazgo del sector privado en el funcionamiento diario y, por otra, reforzar la función de los gobiernos en el ámbito de los principios (7).

La propuesta tuvo reacciones desiguales. En particular, el Gobierno estadounidense tuvo una actitud crítica con respecto al 'Nuevo modelo de cooperación' y preguntó dónde terminaba el 'ámbito de los principios' y dónde comenzaba el 'funcionamiento diario'. No estaba nada claro si, bajo ese nuevo modelo de cooperación, la introducción de un dominio de nivel superior como '.xxx' sería tratado como funcionamiento diario o como cuestión de principio. Se plantearon preguntas similares con respecto a la transición del protocolo IPv4 al IPv6, a nuevos dominios genéricos (gTLD) y a nombres de dominio internacionalizados (iDN).

La Agenda de Túnez

Después de feroces negociaciones, en vísperas de la segunda CMSI en Túnez (noviembre de 2005), el compromiso final permitió a todas las partes estar de acuerdo -o en desacuerdo- y avanzar sin haber adoptado una decisión concreta, ni en favor ni en contra de un 'Nuevo modelo de cooperación'. El compromiso incluía un paquete de diversos temas interrelacionados:

- Se llegó a un acuerdo sobre una serie de principios básicos para la gobernanza de Internet, entre ellos el multilateralismo, la seguridad y la estabilidad de Internet, la soberanía nacional sobre el espacio de nombres de dominio de países (ccTLD) y un mismo papel de todos los gobiernos en dicha gobernanza.
- Se llegó a un acuerdo sobre la creación del Foro para la Gobernanza de Internet como plataforma de discusión multilateral sin capacidad para adoptar decisiones.
- Se llegó a un acuerdo para iniciar un proceso de cooperación reforzada entre 'organizaciones relevantes' (ONU & UIT, 2005b, párrafo 28-82; Kleinwächter, 2006c).

El lenguaje de este compromiso -convertir la propuesta de creación de un 'nuevo modelo de cooperación' en un proceso hacia una 'cooperación reforzada'- es vago y ambiguo. El párrafo 70 de la Agenda de Túnez dice: «Mediante las organizaciones internacionales pertinentes, tal cooperación debe incluir el desarrollo de principios aplicables, a escala mundial, en temas de política pública asociados con la coordinación y gestión de los recursos críticos de Internet. A este respecto, instamos a las organizaciones responsables de las tareas esenciales asociadas a Internet a contribuir a la creación de un entorno que facilite este desarrollo de los principios

de política pública» (ONU & UIT, 2005b, párrafo 70).

No queda suficientemente claro quién debe hacer qué en dicho proceso de cooperación mejorada. Las 'organizaciones internacionales pertinentes' son organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales. El párrafo 71, que invita al Secretario General de la ONU a iniciar un proceso de cooperación reforzada «en el que deben intervenir todas las organizaciones pertinentes», es también bastante poco específico.

Debate en torno al 'proceso de cooperación reforzada'

Por consiguiente, el 'proceso de cooperación reforzada' según lo acordado en Túnez, se convirtió en objeto de diversas interpretaciones divergentes. Un grupo argumentó que la cooperación reforzada no es más que un mejor flujo de comunicación entre organizaciones existentes como la UIT, la OMPI, la UNESCO (intergubernamentales) y organismos como ICANN, IETF, los RIR (no gubernamentales), entre otras. Otros argumentaron que el proceso de cooperación reforzada tiene como fin la creación de un 'Nuevo modelo de cooperación' para la gestión recursos críticos de Internet. No obstante, la Agenda de Túnez no incluye ningún mandato sobre un proceso de negociaciones intergubernamentales. Lo único que dice (párrafo 69) es que el proceso de cooperación reforzada debe permitir «a los gobiernos cumplir en igualdad de condiciones su papel y responsabilidades en cuestiones de políticas públicas internacionales relativas a Internet, pero no en los asuntos técnicos y operacionales cotidianos, que no repercuten en temas de política pública internacional» (ONU & UIT, 2005b, párrafo 69).

Además, el lenguaje de este párrafo deja abierta la cuestión sobre la dimensión política pública de un asunto técnico en cuestiones muy concretas en relación con servidores raíz, nombres de dominio y direcciones IP. El único elemento concreto nuevo en la Agenda de Túnez es que dicha cooperación entre gobiernos debe producirse «en igualdad de condiciones».

Esta formulación refleja la insatisfacción entre la mayoría de los Estados miembros de Naciones Unidas con respecto al papel especial del Gobierno de EEUU en la supervisión unilateral de elementos de los recursos críticos de Internet. Pero, aunque hubo un consenso entre la mayoría de los gobiernos en que este sistema debe transformarse -en el sentido de un modelo en el que todos los gobiernos tengan iguales derechos-, este principio es muy general y no incluye ningún mecanismo, ni procedimientos o un calendario de aplicación.

La gobernanza de Internet en la fase posterior a Túnez

Desde 2006, el debate sobre la gobernanza de Internet prosiguió en un ambiente menos polémico. Se han dado algunos pasos importantes para aplicar algunas de las decisiones de Túnez.

Acuerdo de proyecto conjunto

El cambio más importante fue la sustitución del memorando de acuerdo ICANN-Departamento de Comercio por un nuevo Acuerdo de proyecto conjunto (Joint Project Agreement, JPA) entre la ICANN y el Departamento de Comercio estadounidense (ICANN & US Department of Commerce, 2006). Dicho acuerdo concede a la ICANN un poco más de independencia respecto del Gobierno estadounidense. Ya no está obligada a informar periódicamente al Departamento de Comercio, pero tiene que informar anualmente a la comunidad mundial de Internet. Además, ya no existe una subordinación directa de la ICANN con respecto a dicho Departamento. La ICANN deberá mantener 'consultas' periódicas con el Departamento de Comercio, pero también puede mantener otras similares con otros gobiernos o con un grupo de otros gobiernos. La Comisaria de la UE, Vivian Reding, celebró el Acuerdo de Proyecto Conjunto (JPA) y subrayó que éste es un paso en la dirección correcta, de menor participación gubernamental en el funcionamiento diario de la gestión de los recursos de Internet. El acuerdo estará vigente hasta octubre de 2009.

En 2008 el Departamento de Comercio hizo una evaluación intermedia del acuerdo. Como consecuencia de dicha evaluación se instó a la ICANN a hacer más esfuerzos por cumplir las etapas de ejecución contempladas en el citado acuerdo. En abril de 2009, el Departamento de Comercio hizo público un aviso de información pública (Notice of Inquiry, NOI) y solicitó comentarios sobre cómo proceder al finalizar la vigencia del acuerdo de proyecto conjunto. No obstante, el denominado contrato de IANA, que define la función del Gobierno estadounidense en la supervisión de la raíz de Internet, no está sujeto a dicho acuerdo JAP y no finaliza en octubre de 2009.

Avances en la ICANN

La propia ICANN ha acelerado su proceso de reforma y ha intentado mejorar su posición como organización mundial y como modelo de organización multilateral en la era de la información. Abrió dos oficinas regionales en Europa y Asia y creó una red con trece enlaces regionales que también trabajan junto con los gobiernos nacionales en las respectivas regiones. Mejoró su relación con los dominios de país (ccTLD) mediante acuerdos formales o informales con destacados gestores de dichos dominios de país. Hizo progresos importantes con el desarrollo de políticas para la introducción de nuevos dominios genéricos (gTLD) y nombres de dominio internacionalizados (iDN). Y mejoró sustancialmente la función de los miembros individuales (At Large Membership, ALM) a través de la conclusión de memorandos de acuerdo con las cinco principales organizaciones regionales de miembros individuales (Regional At Large Organisations, RALO).

En marzo de 2009, la ICANN acogió la Primera Cumbre de usuarios de Internet (At Large Summit, ATLAS I), que reunió a unas 100 organizaciones de usuarios de Internet de todo el mundo, representantes de millones de usuarios de Internet, durante su reunión periódica en Ciudad de México.

Además, la relación entre el Comité Asesor Gubernamental (GAC) y el Consejo de la ICANN siguió mejorando y se institucionalizó mediante una cooperación más estrecha en grupos de trabajo conjuntos, comités ad hoc y equipos de tareas. No obstante, los conflictos dentro del GAC sobre temas como la introducción del dominio de nivel superior '.xxx' o el nivel de

protección de datos en la base de datos WHOIS redujo la velocidad de los progresos.

Foro para la Gobernanza de Internet (FGI)

El primer Foro para la Gobernanza de Internet (FGI) tuvo lugar en noviembre de 2006 en Atenas y alcanzó un gran éxito (8). Más de 1.500 expertos -representantes de todo tipo de grupos interesados procedentes de países desarrollados y en desarrollo- debatieron en seis sesiones plenarias y más de 30 seminarios en discusiones de alto nivel, asuntos esenciales de Internet tales como la apertura, la diversidad, el acceso y la seguridad. Las siguientes sesiones del FGI, celebradas en Rio de Janeiro (noviembre de 2007) y Hyderabad (diciembre de 2008), estabilizaron el éxito del primer FGI y ofrecieron una oportunidad única para debatir todos los asuntos controvertidos en relación con la gobernanza de Internet en discusiones de alto nivel, entre gobiernos, sector privado, sociedad civil y la comunidad técnica y académica, incluidos asuntos relacionados con la supervisión y la gestión de los recursos críticos de Internet (RCI).

El FGI, con su mecanismo multilateral, es considerado como una verdadera innovación en la política internacional. Aunque bajo los auspicios de Naciones Unidas, el FGI no sigue procedimientos de la ONU. No hay tarjetas especiales con nombres, asientos reservados ni derechos especiales de intervención para los grupos interesados individuales. Los expertos gubernamentales y no gubernamentales debaten en igualdad de condiciones cuestiones abiertas.

La decisión de no redactar un documento final liberó el debate de la presión de ponerse de acuerdo sobre ciertos asuntos al término de la reunión. Esta informalidad dio al FGI una dinámica adicional que llevó también a la creación de otra nueva innovación política: las denominadas 'Coaliciones dinámicas'. En estas coaliciones dinámicas del FGI, los representantes de gobiernos, sector privado y sociedad civil trabajan juntos de manera voluntaria sobre temas individuales de Internet, como el correo basura (spam), la ciberseguridad, la privacidad, la libertad de expresión, etc. De ellos depende enviar mensajes o hacer recomendaciones a los diversos organismos e invitarles a actuar, dentro de su mandato constitucional. Este proceso de desarrollo de política desjerarquizado, descentralizado, abierto, transparente y participativo refleja de manera innovadora la arquitectura técnica de Internet.

Todos los debates del FGI son transmitidos por la web (mediante webcast) y archivados. Los debates se publican en un libro. Los mensajes del FGI son resumidos en observaciones finales por el Presidente. Queda por ver si el FGI y sus coaliciones dinámicas tendrán el potencial necesario para producir también resultados efectivos y si serán tenidos en cuenta por las organizaciones e instituciones pertinentes como una base para decisiones concretas.

El propio FGI es preparado por un Grupo Asesor Multilateral (MAG) del FGI, designado por el Secretario General de Naciones Unidas. El MAG funcionaba bajo la presidencia de Nitin Desai, ex Secretario General Adjunto de Naciones Unidas -que anteriormente actuó como presidente del Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza de Internet (GTGI)- y cuenta con el apoyo de una pequeña secretaría en Ginebra. El MAG celebra cada año tres consultas abiertas (febrero, mayo y septiembre), seguidas por una reunión interna de dos días. Están previstos dos FGI más: Sharm el Sheikh en 2009 y Vilna en 2010. Entretanto, han surgido diversos FGI

nacionales (FGI Reino Unido, FGI Alemania, FGI Francia, FGI Italia) y regionales (EURODIH, FGI de África occidental, FGI del Caribe).

Hasta 2010, el Secretario General de la ONU tiene que examinar las actividades del FGI, mientras que los Estados Miembros de la ONU -sobre la base de las recomendaciones de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (UNCSTD) y el ECOSOC- han de decidir si el FGI debe continuar su trabajo.

Proceso de cooperación reforzada

El 'proceso de cooperación reforzada' comenzó en forma de consultas informales con y entre las partes interesadas en mayo de 2006, facilitadas por Nitin Desai, asesor especial para Internet del Secretario General de Naciones Unidas. La vaga definición del concepto provocó un amplio debate sobre el posible significado de la cooperación reforzada. En una reunión de expertos celebrada en Meissen (Alemania) en julio de 2007, los participantes propusieron la interpretación de que la cooperación reforzada en relación con la gobernanza de Internet significa «comunicación reforzada, coordinación reforzada y colaboración reforzada entre las partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales» (EC³ en sus siglas en inglés).

En un informe del Departamento para Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESO) de abril de 2009, el Secretario General Adjunto de la ONU Sha Zukang reconocía «que el término 'cooperación reforzada' no parece proporcionar mucha orientación en cuanto a qué constituye un nivel mejorado de cooperación en la práctica». Resumía las respuestas que la ONU había obtenido de diversas consultas: «Primero, el significado de cooperación reforzada, según lo entienden la mayoría de las organizaciones afectadas, es facilitar y contribuir al diálogo multilateral; segundo, el objetivo de dicha cooperación abarca desde el hecho de compartir información y experiencia, creación de consenso y obtención de fondos, hasta la transferencia de conocimientos técnicos y el fomento de capacidad; tercero, los focos temáticos de los acuerdos de cooperación abarcados por estas organizaciones coinciden en gran medida con los debatidos en el FGI y aquí en el WTPF (Foro Mundial de Política de las Telecomunicaciones); cuarto, algunos de estos acuerdos cooperativos se han establecido ya entre estas organizaciones esenciales, y algunos otros acuerdos se están desarrollando con otros socios y estas mismas organizaciones» (9).

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)

La UIT prosiguió también con sus esfuerzos por ocuparse de diversos aspectos relacionados con la gobernanza de Internet. En su Conferencia plenipotenciaria celebrada en Antalya (Turquía) en noviembre de 2006, aprobó diversas resoluciones en relación con los nombres de dominio internacionales (iDN), asignación de direcciones IP y dominios de país (ccTLD). En una resolución especial, los Estados miembros y los miembros sectoriales fueron invitados a exponer sus comentarios sobre el proceso de cooperación reforzada. (UIT, 2006b).

Al mismo tiempo, el nuevo Secretario General de la UIT, Hammodou Toure, expresó con claridad que este organismo no tenía intención de gobernar Internet. Toure asistió a la reunión de la ICANN en El Cairo (octubre de 2008) y ofreció un nuevo nivel de cooperación entre la UIT

y la ICANN sobre temas relacionados con la gobernanza de Internet. En 2009, la UIT acogió su propio Foro Mundial de Política de las Telecomunicaciones, donde sus miembros debatieron, entre otras cosas, también aspectos de la gobernanza de Internet relacionados con la política pública y aprobaron el Consenso de Lisboa» (UIT, 2009), que incluye una opinión sobre «asuntos de política pública en materia de Internet» que resume la CMSI y anteriores decisiones de la UIT e invita a los Estados miembros a contribuir a un Grupo de Trabajo del Consejo de la UIT. La Conferencia plenipotenciaria siguiente de la UIT se celebrará en México en octubre de 2010.

Pero también en el seno de la UIT el progreso de la cooperación reforzada en el ámbito intergubernamental sigue siendo escaso y sigue existiendo confusión entre los Estados miembros de la UIT sobre qué significado tiene dicha cooperación reforzada para los gobiernos.

De cara al futuro: revolución silenciosa hacia una nueva arquitectura política

Cuatro años después del compromiso de Túnez, el entorno material y político para el debate mundial sobre la gobernanza de Internet ha cambiado. Por una parte, presenciamos la continuación del desarrollo dinámico y del rápido crecimiento de Internet. Entre 2005 y 2009 el número de usuarios de Internet en todo el mundo ha crecido de 1.000 a 1.600 millones. China tiene en la actualidad, con 225 millones de usuarios de Internet, la mayor comunidad de Internet del mundo. Han aparecido nuevas aplicaciones y servicios como las redes sociales (Facebook) y servicios de Banda Ancha (YouTube), que no existían en 2005.

Por otra parte, se producen unos enormes índices de crecimiento en el abuso sin fronteras de Internet por parte de cibercriminales, spammers, pedófilos, vándalos, predicadores de odio y terroristas. La ciberseguridad es en la actualidad una prioridad de primera categoría para la política y la economía nacionales. Un hundimiento de los dominios DNS y fallos en la gestión de los recursos críticos de Internet darían lugar a dramáticos y catastróficos hundimientos económicos y financieros a escala mundial con consecuencias políticas de largo alcance.

No obstante, numerosas controversias políticas en torno a la gobernanza de Internet siguen sin resolverse. Los gobiernos todavía no han aclarado lo que desean hacer. La supervisión unilateral del Gobierno estadounidense -que era la principal controversia en el proceso de la CMSI- (Kleinwächter, 2005) se mantiene inalterada. Sigue sin estar clara la función específica de los gobiernos en un mecanismo de numerosas niveles y protagonistas.

Se avanza claramente hacia un nuevo entendimiento de la función de los gobiernos en la elaboración de políticas mundiales en el contexto de la crisis financiera y económica de 2008-2009. Que esto tenga también consecuencias para la gobernanza de Internet todavía está por ver. Durante las consultas del FGI en febrero de 2009 en Ginebra, diversos gobiernos -incluidos los de China, Rusia, India y algunos de países latinoamericanos- criticaron el inmovilismo del frente intergubernamental. Mientras tanto, la controversia política sigue vigente y probablemente reaparecerá con mucha mayor intensidad en relación con los nuevos problemas emergentes. No hay respuesta a la pregunta de quién controlará la 'llave maestra' cuando se apliquen las extensiones de seguridad DNS (DNS Security Extensions, DNSSec) en el sistema de servidores raíz. Tampoco existe respuesta a la pregunta de cómo se aplicarán las

iDN en el nivel raíz.

La publicación de un archivo de zona raíz de dominios de nivel superior en el servidor oculto con caracteres no basados en el código ASCII -en cirílico, chino, árabe, etc.- ¿necesitará la autorización del Gobierno estadounidense? ¿El Ministerio de Industrias de la Información de China (MII) mantendrá el control sobre un archivo '.com' en caracteres chinos bajo su propia supervisión? ¿Podría esto desembocar en una fragmentación de Internet en nuevas fronteras lingüísticas? ¿Qué significaría esto en relación con cuestiones como el control del tráfico de la comunicación de Internet entre personas e instituciones?

Todos estos temas tienen una enorme capacidad de suscitar controversias políticas. Y no puede excluirse que el proceso de 'cooperación reforzada' en el ámbito intergubernamental desemboque en 'confrontación reforzada', en una nueva guerra fría en torno a Internet.

Cambio de prioridades

Por otra parte, como resultado del entorno político y técnico cambiante, las prioridades del debate político sobre la gobernanza de Internet probablemente se desplazarán del tema de la supervisión técnica sobre el sistema DNS a otro debate más general sobre la estabilidad, la seguridad y el desarrollo de Internet y su aplicación. Los verdaderos problemas políticos, económicos, sociales y culturales de Internet no tienen que ver con la arquitectura de Internet, sino con los servicios y aplicaciones que se organizan sobre esta estructura. Como se afirmaba en el Informe del GTGI, si la arquitectura técnica es una red plana, la arquitectura política, para afrontar las consecuencias, tiene que reflejar esta realidad.

Hasta ahora, mecanismos y redes como la ICANN, el FGI u otras instituciones y organizaciones, que se ocupan de diversos elementos de la Red, pueden considerarse laboratorios en los que se experimentan nuevas formas de desarrollo de políticas y adopción de decisiones. Hasta dónde se llegará, cuáles serán los resultados concretos y qué aspecto tendrán los nuevos mecanismos, son todas ellas cuestiones que habrá que ver. Antes de 2015, según las decisiones de la CMSI, media humanidad debería estar en red.

En 2015 tendremos 4.000 millones de usuarios de Internet en todo el mundo, una Internet móvil, una Internet de objetos que permitirá que todo el mundo pueda comunicarse con todo el mundo en cualquier momento y en cualquier lugar en forma de texto, voz, imagen, vídeo. El mundo parecerá probablemente distinto. Esta revolución silenciosa tiene el potencial de cambiar no sólo la comunicación social y el proceso económico a escala mundial, sino también nuestras instituciones políticas y nuestra forma de crear entornos para nuestras actividades y de ponernos de acuerdo sobre reglas y criterios comunes de comportamiento.

Una cosa está clara: es un desafío para todos, para las instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales, para las administraciones del sector privado, la sociedad civil, la comunidad técnica y académica. Pero la pregunta de 'quién tiene que hacer qué' sigue abierta.

Notas

[1] «Gobiernos del mundo industrial, cansados gigantes de carne y acero, vengo del

ciberespacio, el nuevo hogar de la mente. En nombre del futuro, os pido, a vosotros que pertenecéis al pasado, que nos dejéis en paz. No sois bienvenidos entre nosotros. En el lugar donde nos reunimos no tenéis ninguna soberanía. No tenemos un gobierno elegido, ni es probable que lo tengamos, de manera que me dirijo a vosotros sin más autoridad que aquella con la que la libertad siempre habla. Declaro que el espacio social mundial que estamos creando es independiente de manera natural de las tiranías que tratáis de imponernos. No tenéis ningún derecho moral a gobernarnos ni tampoco tenéis ningún método de imposición que verdaderamente debamos temer. Los gobiernos obtienen sus justos poderes del consentimiento de los gobernados. Vosotros no habéis solicitado ni recibido el nuestro. No os hemos invitado. No nos conocéis, ni conocéis nuestro mundo. El ciberespacio no se encuentra dentro de vuestras fronteras» (Barlow, 1996).

[2] Existen varias categorías de peticiones de comentario (RFC): estándar (aprobada), estándar propuesta, estándar en borrador, mejor práctica actual, experimental, informativa, histórica.

[3] Véase ISI, Jon Postel: <http://www.postel.org/postel.html>. Véase también RFC 1122, Requisito para anfitriones de Internet (octubre de 1989): <ftp://ftp.isi.edu/in-notes/rfc1122.txt>

[4] Merece la pena recordar que Internet nació como un proyecto especial en el seno de la Agencia Avanzada de Proyectos de Investigación (Advanced Research Project Agency, ARPA). ARPA fue creada en 1958, al igual que la NASA, por la Administración Eisenhower para responder a los desafíos del primer Sputnik soviético, lanzado el 4 de octubre de 1957. La 'comoción del Sputnik' tuvo profundas consecuencias en el pensamiento estratégico, político y militar de EEUU, tal como se reflejó, entre otros, en el análisis de Henry Kissinger en su célebre libro *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, publicado en 1958, cuando todavía era profesor en la Universidad de Harvard (edición en castellano: *Armas nucleares y política internacional*. Madrid: Rialp, 1962).

Kissinger sería nombrado posteriormente Asesor de Seguridad Nacional y Secretario de Estado bajo la presidencia de Richard Nixon. Parte de la investigación de la ARPA, que estaba financiada por el Departamento de Defensa estadounidense, era un proyecto destinado a explorar la posibilidad de una red de comunicación descentralizada (militar) que pudiera dificultar que los misiles balísticos intercontinentales nucleares soviéticos (ICBM, en sus siglas en inglés) pudieran destruirla de un solo golpe. Como consecuencia de ello, ARPANet se fundó en 1968 como un dispositivo para compartir información entre los grandes ordenadores relacionados con centros de investigación en todo el país. Sus especificaciones de diseño requerían proporcionar unas comunicaciones seguras en caso de estallido de una guerra, de manera que ningún nodo centralizado fuera vulnerable hasta el punto de destruir toda la Red. Los experimentos de los años sesenta concluyeron con éxito: en diciembre de 1969, cuando cuatro ordenadores, instalados en la Universidad de California Los Ángeles, Santa Barbara University, Stanford Research Institute y Universidad de Utah, se conectaron entre sí y se intercambiaron mensajes. La opción de enlazar ordenadores con fines de comunicación se extendió rápidamente mucho más allá del sector militar. A medida que aparecían cada vez más y más redes, dos investigadores -Vint Cerf y Bob Kahn- desarrollaron en 1974 un protocolo conocido como Transfer Control Protocol-Internet Protocol o TCP/IP (Protocolo de Control de Transferencias-Protocolo de Internet) que permitía que no sólo ordenadores, sino también

diferentes redes, se comunicaran entre sí. El TCP/IP abrió la puerta a la creación de una «red de redes» que finalmente se convirtió en Internet.

[5] La UE planteaba la necesidad de «alcanzar un equilibrio de intereses y responsabilidades de manera que el carácter internacional de Internet sea reconocido con respecto a las jurisdicciones pertinentes en todo el mundo».

[6] Los tres párrafos principales relativos a la gobernanza de Internet (párrafos 48, 49 y 50) en la Declaración de Principios de Ginebra dicen lo siguiente:

«48. Internet se ha convertido en un recurso global disponible para el público, y su gestión debe ser una de las cuestiones esenciales del programa de la Sociedad de la Información. La gestión internacional de Internet debe ser multilateral, transparente y democrática, y contar con la plena participación de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales. Esta gestión debería garantizar la distribución equitativa de recursos, facilitar el acceso a todos y garantizar un funcionamiento estable y seguro de Internet, teniendo en cuenta el plurilingüismo.

49. La gestión de Internet abarca cuestiones técnicas y de política pública y debe contar con la participación de todas las partes interesadas y de organizaciones internacionales e intergubernamentales competentes. A este respecto se reconoce que: a) la autoridad de política en materia de política pública relacionada con Internet es un derecho soberano de los Estados. Ellos tienen derechos y responsabilidades en las cuestiones de política pública internacional relacionadas con Internet; b) el sector privado ha desempeñado, y debe seguir desempeñando, un importante papel en el desarrollo de Internet, en los campos técnico y económico; c) la sociedad civil también ha desempeñado, y debe seguir desempeñando, un importante papel en asuntos relacionados con Internet, especialmente a nivel comunitario; d) las organizaciones intergubernamentales han desempeñado, y deben seguir desempeñando, un papel de facilitador en la coordinación de las cuestiones de política pública relacionadas con Internet; e) las organizaciones internacionales han desempeñado, y deben seguir desempeñando, una importante función en la elaboración de normas técnicas y políticas pertinentes relativas a Internet.

50. Las cuestiones de un gobierno internacional de Internet deben abordarse de manera coordinada. Solicitamos al Secretario General de las Naciones Unidas que establezca un Grupo de trabajo sobre el gobierno de Internet, en un proceso abierto e integrador que garantice un mecanismo para la participación plena y activa de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil de los países desarrollados y en desarrollo, con inclusión de las organizaciones y foros intergubernamentales e internacionales relevantes, a fin de investigar y formular propuestas de acción, según el caso, sobre el gobierno de Internet antes de 2005» (ONU & UIT, 2004).

[7] La propuesta de la UE del 30 de septiembre de 2005 incluía el siguiente párrafo: «El nuevo modelo de cooperación internacional [...] debe adherirse [...] a los siguientes principios rectores:

a) no debe reemplazar a los mecanismos o instituciones existentes, sino que debe basarse en las estructuras existentes de gobernanza de Internet, con especial énfasis en la complementariedad entre todas las partes implicadas en este proceso, incluidos los gobiernos,

el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales, cada una de ellas en su campo de competencia;

b) este nuevo modelo de cooperación pública-privada debe contribuir a la estabilidad y la solidez sostenibles de Internet mediante el tratamiento apropiado de los asuntos de política pública relacionados con los elementos esenciales de la gobernanza de Internet;

c) la función de los gobiernos en el nuevo modelo de cooperación debe centrarse principalmente en los asuntos de principio de política pública, con exclusión de toda implicación en el funcionamiento diario;

d) la importancia de respetar los principios de la arquitectura de Internet, entre ellos la interoperabilidad, la apertura y el principio «extremo a extremo (end-to-end)» (UE, 2005).

[8] Foro para la Gobernanza de Internet. Atenas, 30 de octubre – 2 de noviembre de 2006. Véase <http://www.intgovforum.org/meeting.htm>

[9] Declaración de Sha Zukang, Secretario General Adjunto de la ONU para Asuntos Económicos y Sociales, en el Foro Mundial de Política de Telecomunicaciones de la UIT (Lisboa, 21 de abril de 2009). Véase: <http://www.itu.int/osg/csd/wtpf/wtpf2009/statements/un.html>

Bibliografía

Annan, K. (2004, 25 de marzo). Internet Governance Issues are Numerous and Complex [en línea]. Nueva York. Disponible en: <http://www.unicttaskforce.org/perl/showdoc.pl?id=1333>

Barlow, J. P. (1996, 8 de febrero). A Declaration of the Independence of Cyberspace [en línea]. Davos. Disponible en: <http://www.worldtrans.org/sov/cyberindependence.html>

Berners-Lee, T. (1998). The World Wide Web and the «Web of Life» [en línea]. Disponible en: <http://www.w3.org/People/Berners-Lee/UU.html>

Cerf, V. (2004). First: Do no Harm. En Don Mc Lean (Ed.), Internet Governance: A Grand Collaboration (pp. 13-15). Nueva York: UNICTTF, Series nº 5.

Christos J. P., et al. (1999). History of the Internet: A Chronology. Santa Barbara: ABC-Clio.

Clark, D. D. (1992). A Cloudy Crystal Ball for the Future [en línea]. Discurso ante el IETF. Disponible en: http://ietf20.isoc.org/videos/future_ietf_92.pdf

Clinton, B. & Gore, Al. (1997, 1 de julio). Global Framework for eCommerce [en línea]. Washington. Disponible en: <http://www.ecommerce.gov>

Heath, D. (1997, 29 de abril). Beginnings: Internet Self-Governance, a Requirement to Fulfill the Promise [en línea]. Ginebra. Disponible en: <http://www.itu.int/newsarchive/projects/dns-meet/HeathAddress.html>

ICANN (1998, 21 de noviembre). ICANN's Articles of Incorporation [en línea]. Disponible en:
<http://www.icann.org/en/general/articles.htm>

ICANN & US Department of Commerce (1998, 25 de noviembre). Memorandum of Understanding (MOU) Between ICANN and U.S. Department of Commerce [en línea]. Disponible en: <http://www.icann.org/general/icann-mou-25nov98.htm>

— (2006, 29 de septiembre). Acuerdo de proyecto conjunto entre la ICANN y el Departamento de Comercio de Estados Unidos [en línea]. Washington. Disponible en:
<http://www.icann.org/general/JPA-29sep06.pdf>

Kleinwächter, W. (2001). Governance in the Information Age. Aarhus: Center for Internet Research.

— (2003). From self-governance to public private partnership: the changing role of governments in the management of the Internet's core resources [en línea]. Loyola Law Review of Los Angeles, 36(3). Disponible en: <http://llr.lls.edu/volumes/v36-issue3/kleinwaechter.pdf>

— (2004). WSIS, ICANN, GBDe: How global governance is changing in the information age. En: Bart De Schutter y Johan Pas (Eds.), About Globalisation: Views of the Trajectory of Mondialisation (pp. 205-226). Bruselas: Brussels University Press.

— (2005). De-Mystification of the Internet-Root: Do we need Governmental Oversight?. En William J. Drake, Reforming Internet Governance (pp. 209-226). Nueva York: UNICTTF Series No. 12.

— (2006a). Internet co-governance: towards a multilayer multiplayer mechanism of consultation, coordination and cooperation (M3C3). E-Learning, 3(3), 473-487.

— (2006b). Internet governance: auf dem weg zu einem strukturierten dialog. En D. Klumpp, H. Kubicek, A. Roßnagel & W. Schulz (Eds.), Medien, Ordnung und Innovation. Berlín: Springer.

— (2006c). WSIS and Internet governance: the struggle over the core resources of the Internet. Communications Law, 11(1), 3-12.

— (2007). The history of Internet governance. En Ch. Möller & Arnaud Amouroux (Eds.), Governing the Internet (pp. 41-90). Viena: OSCE.

Lessig, L. (1999). Code and other laws of cyberspace. New York: Basic Books, 1999.

Leiner, B. M., et al. (2001). A brief history of the Internet [en línea]. Disponible en:
<http://www.isoc.org/internet/history/brief.shtml>

Liikanen, E. (2004, 5 de abril). Internet Governance: The Way Ahead [en línea]. La Haya.

Disponible en:

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/04/191&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

National Telecommunications and Information Administration (NTIA) (1998, 20 de febrero). A Proposal to Improve the Technical Management of Internet Names and Addresses (The Green Paper) [en línea]. Washington: Federal Register. Disponible en: <http://www.ntia.doc.gov>

Unión Europea (UE) (1998, 28 de febrero). Respuesta de la UE y de sus Estados miembros al «Libro Verde» estadounidense sobre la gobernanza de Internet. Bruselas.

— (2005). Proposal for addition to Chair's paper Sub-Com. A Internet governance on Paragraph 5 «Follow-up and Possible Arrangements» [en línea]. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Ginebra 2003 – Túnez 2005. Document WSIS-II/PC-3/DT/21-E. Disponible en: <http://www.itu.int/wsis/docs2/pc3/off8-es.doc>

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (2006a). Resolution 102 Management of Internet domain names and addresses [en línea]. Disponible en: <http://www.itu.int/md/S06-PP-061106-DL-0027/es>

— (2006b, noviembre). Función de la UIT en temas de política pública internacional en relación con Internet y la gestión de recursos de Internet incluidos los nombres de dominio y direcciones [en línea]. Antalya. Disponible en: http://www.itu.int/council/wsis/Working_Group_on_WSIS/June-2007/Res%20102.pdf

— (2009, 24 de abril). Report by the Chairman of the World Telecommunication Policy Forum (WTPF-09) [en línea]. Foro Mundial de Política de las Telecomunicaciones. Lisboa. Disponible en: <http://www.itu.int/md/S09-WTPF-C-0004/es>

US Department of Commerce (1998, 5 de junio). Management of Internet Names and Addresses (The White Paper) [en línea]. Disponible en: http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/6_5_98dns.htm#N_3

— (2005, 30 de junio). US Principles on the Internet's Domain Name and Addressing System [en línea]. Washington. Disponible en: http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/USDNSprinciples_06302005.htm

ONU & UIT (2004). Declaración de principios. Cumbre mundial sobre la Sociedad de la Información, Ginebra 2003 – Túnez 2005. Documento WSIS-03/Geneva/4-S [en línea]. Disponible en: http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!PDF-S.pdf

— (2005a). Informe final del grupo de trabajo sobre la gobernanza de Internet, Ginebra, julio de 2005. Cumbre mundial sobre la Sociedad de la Información, Ginebra 2003 – Túnez 2005. Documento WSIS-II/PC-2/DOC/3-S [en línea]. Disponible en:

www.itu.int/wsis/docs2/pc3/off8-es.doc

— (2005b). Agenda de Túnez para la sociedad de la información, 18 de noviembre de 2005, Parte II: Gobernanza de Internet, Cumbre mundial sobre la Sociedad de la Información, Ginebra 2003 – Túnez 2005. Documento WSIS-05/TUNIS/DOC/6 (Rev. 1)-S [en línea]. Disponible en: <http://www.itu.int/wsis/index.html> [versiones en castellano y otros idiomas].

