Buena gobernanza de Internet sin fronteras – 2ª parte

POR **WOLFGANG KLEINWÄCHTER**

Continuación del artículo «Buena gobernanza de Internet sin fronteras.¿Quién debe hacer qué?»

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

Fundación Telefónica
Telefónica

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

Fundación Telefónica

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

Fundación Telefónica
Telefónica

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.

BY NC ND

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.

Fundación Telefónica
Telefónica

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.

Traducción: Antonio Fernández Lera.

Notas:

[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 dela UIT

Fundación Telefónica
Telefónica

(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.

Fundación Telefónica

—— (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

Fundación Telefónica

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]. Antalaya. 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 Adressing 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].

Fundación Telefónica
Telefónica