

Gobernanza de Internet

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

A modo de introducción de los contenidos que se presentan en los artículos de este dossier central de TELOS, se realiza un repaso de los principales motivos que impulsaron el inicio de los debates en torno a la gobernanza en Internet y de la trayectoria del Foro de la Gobernanza de Internet (IGF) a pocos meses de la decisión sobre el futuro de esta institución, que será tomada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010.

Internet se ha convertido en la espina dorsal del mundo globalizado (Doria & Kleinwachter, 2008). No es de extrañar que surja el interés por cómo está controlada y gestionada esta herramienta de gran potencial. Lo que ha venido a llamarse la 'gobernanza de Internet' ha pasado a ser un tema de interés en los programas de cooperación internacional. Internet es una tecnología relativamente nueva y su gobernanza es tan innovadora como los códigos y protocolos que la sustentan. En esencia, la gobernanza de Internet se basa en la colaboración entre todas las partes interesadas o stakeholders.

«La gobernanza de Internet es el desarrollo y la aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en las funciones que les competen respectivamente, de principios, normas, reglas, procedimientos de adopción de decisiones y programas comunes que configuran la evolución y utilización de Internet». Con esta definición, propuesta por el Grupo de Trabajo de la Gobernanza de Internet (WGIG, por sus siglas en inglés), en junio de 2005 se puso el punto de partida para empezar un debate que tuviera alcance mundial que involucrara a los gobiernos, a la comunidad técnica y científica y a la sociedad civil y que profundizara en los mecanismos de gestión y control de la Red en cuanto a recursos críticos de Internet y otras cuestiones que respondan al interés público.

En los primeros años del desarrollo de Internet, la opinión dominante era que los gobiernos deberían mantenerse al margen de la Red (Baird, 2002). Desde entonces, su evolución ha estado marcada por un crecimiento exponencial y un notable impacto en la economía y ha sido recientemente cuando los gobiernos han tomado conciencia de los límites que tienen en relación al desarrollo de políticas y la toma de decisión en la gestión de los servidores raíz,

los nombres de dominio y las direcciones IP. El control de los recursos constituye un núcleo de poder en Internet y se convierte en uno de los ejes del debate y en un motivo de pugna para los gobiernos y las organizaciones internacionales.

Por otro lado, los usuarios también tienen un rol activo en Internet, contribuyen a su desarrollo y/o se benefician de éste y tienden a considerar la Red como un bien público global, de manera que la participación de la sociedad civil en el debate de la gobernanza constituye un elemento particularmente sensible.

Finalmente, la comunidad técnica, protagonista del desarrollo inicial de Internet, ha manifestado en numerosas ocasiones que cualquier ejercicio de control por parte de los gobiernos probablemente ralentizaría el proceso de innovación e impondría restricciones en los derechos y libertades individuales; aboga, en cambio, por una estructura de autogobernanza en la que los gobiernos puedan participar pero no controlar.

Internet Governance Forum

El Foro de la Gobernanza de Internet (IGF, por sus siglas en inglés) se construye sobre el esquema de la cooperación (multistakeholder). Este foro surge como un resultado directo de la Cumbre celebrada por los grupos interesados (gobiernos, sector privado, sociedad civil y comunidades científica y técnica) para estimular el debate y la discusión, intercambiar información y compartir buenas prácticas. Los participantes en el IGF contribuyen como iguales en un diálogo sobre cuestiones de políticas públicas relacionadas con Internet y su gobernanza. Aunque IGF no tiene la autoridad para la toma de decisiones, puede informar e inspirar a los que sí están en posición de tomarlas.

El periodo de duración inicial previsto para el IGF era de 5 años, después de los cuales debía lanzarse una consulta formal con respecto a su continuidad (1) El proceso de revisión está en marcha ya y la decisión final sobre la continuidad del IGF será tomada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010.

Aunque la mayoría de los participantes en el Foro apoyan este proceso, hay numerosas críticas que se centran en la cuestionable utilidad del mismo. En este sentido, hay participantes que están a favor de un proceso intergubernamental porque el IGF carece de un resultado formal como, por ejemplo, una serie de recomendaciones. En cualquier caso, los comentarios formulados hasta el momento tienden a resaltar la importancia del Foro. La opinión más extendida entre los participantes es que el IGF se convertirá en el punto de encuentro global de mayor relevancia catalizador de un diálogo fluido entre los participantes, con gran potencial de cara al fomento de colaboraciones y asociaciones con capacidad efectiva para producir resultados positivos en el área de la gobernanza de Internet.

Por otro lado, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha transmitido un interés continuado por hacerse con un rol de mayor alcance en la futura dirección del IGF (2). Si esto llegara a pasar, es posible que la sociedad civil y los participantes de ONG se viesen negativamente afectados, mientras que el sector privado y los gobiernos se beneficiarían de la dirección de la UIT, descuidando el delicado equilibrio actual entre todos los actores que

respaldan el actual enfoque multistakeholder.

Foro de la Gobernanza de Internet en España

Ya en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (3) se reconoció la necesidad de que cada nación debía diseñar sus propias políticas públicas, atendiendo a criterios de identidad nacional y territorial en lo que se refiere a cultura, idioma y respeto a las libertades de cada individuo, siempre en sintonía con los convenios y acuerdos internacionales.

En diciembre de 2008 se reunieron en Madrid representantes del sector empresarial, usuarios de las telecomunicaciones y de Internet, la comunidad científica y técnica y expertos en políticas públicas de la Sociedad de la Información (SI) y decidieron, con el apoyo técnico de Fundación Telefónica, impulsar la creación del Foro de la Gobernanza de Internet en España, una plataforma abierta y de debate sobre los principales problemas que plantea Internet en estos momentos en el ámbito nacional e internacional. El Foro de la Gobernanza de Internet en España (o IGF Español) se sitúa en el nivel de otras plataformas regionales, nacionales o locales que se han creado o que se encuentran en periodo de constitución, especialmente en Europa y también en Latinoamérica.

El hecho de que exista una plataforma de estas características en España permite dar visibilidad a las iniciativas españolas y vincularlas con las diferentes iniciativas europeas y mundiales, así como dar voz a los actores y agentes españoles en los foros internacionales en materia de gobernanza. Además, supone un punto de encuentro para facilitar el intercambio de información y de buenas prácticas, de especial interés dado el perfil multidisciplinar y multistakeholder de los miembros del Foro. Se concibe como una plataforma abierta, por lo que se celebran encuentros de asistencia libre para todas aquellas personas que deseen participar.

Oportunidad para el cambio

Hasta el momento, ICANN, la organización de mayor peso actualmente en la gestión de los recursos críticos de Internet, ha venido actuando en virtud de un acuerdo con el Departamento de Comercio estadounidense. Sin embargo, dicho acuerdo vence el 30 de septiembre de 2009. Por este motivo, la NTIA (National Telecommunication and Information Administration) pidió comentarios sobre la marcha de la transición de la coordinación técnica y la gestión del DNS de Internet al sector privado, así como del modelo de liderazgo del sector privado y del proceso de toma de decisiones ascendente (bottom-up) que ICANN representa.

La réplica desde Europa no se ha hecho esperar. Viviane Reding, Comisaria Europea de Telecomunicaciones, ha publicado un vídeo en su página web solicitando una mayor transparencia y rendición de cuentas a partir de octubre de 2009. La Comisaria Reding ha bosquejado un nuevo modelo para la gobernanza de Internet. Este modelo incluiría una ICANN totalmente privada y responsable, acompañada de un órgano judicial independiente, así como de un 'G12 para la gobernanza de Internet' (un foro multilateral donde los gobiernos debatirían las cuestiones generales de política y seguridad relacionadas con el

tema).

El mensaje lanzado por la Comisaria corresponde a una propuesta personal de la propia Reding. La Comisión Europea aún no ha anunciado su posición oficial con respecto a la transición de ICANN y la continuidad del IGF.

Es, por tanto, un buen momento para reflexionar sobre el proceso de la gobernanza de Internet y sobre las diferentes alternativas y cuestiones que están en juego. Con esta pretensión se preparó el presente Dossier Central. En él colaboran profesionales, académicos y estudiosos que están involucrados en el IGF o que trabajan directamente con algunos de los temas que constituyen parte del debate. Se obtiene como resultado un análisis hecho desde dentro y pensando en el futuro. Los artículos básicos son los siguientes:

- Good Governance of the borderless Internet: Who should do what?, de Wolfgang Klwinwächter (Universidad de Aarhus) constituye un repaso de los sucesivos hitos en el control de la Red, ofreciendo el contexto en que éstos se han producido y poniendo foco en el papel de los diferentes actores. Este artículo arroja luz sobre la verdadera naturaleza del debate ante el que nos encontramos y expone las claves necesarias para entender la base de este proceso sin perderse en el amplio espectro de cuestiones abordadas dentro del ámbito de la gobernanza de Internet.

- From Tunis to Sharm el Sheikh - The Role of the IGF (Markus Kummer, Secretaría del IGF). El coordinador de la Oficina Técnica del Internet Governance Forum ofrece, desde su posición privilegiada, una exposición pormenorizada del camino que ha recorrido el Foro a lo largo de estos casi 4 años, detallando cada uno de los encuentros que han tenido lugar y poniendo de manifiesto los avances más destacados de cada uno de ellos.

- En el momento actual de intenso debate respecto al futuro de ICANN a partir del 1 de octubre de 2009, el artículo Gestión de los recursos críticos de Internet ante el futuro de ICANN, de Eugenio Triana (miembro fundador de la Junta Directiva de ICANN (4)) resulta imprescindible..En él se ofrece una explicación de cuáles son las funciones operativas de Internet y de cómo se administran, descubriendo quién es quién en la gestión de los recursos críticos de Internet y ubicando a sus agentes en el contexto actual de la gobernanza de Internet.

Por otro lado, se aportan otros tres puntos de vista:

- La gobernanza de Internet, la inversión y la universalización de las infraestructuras de telecomunicación (Bruno Soria y Manuel Javier García). Este artículo se centra en las infraestructuras de red, elemento clave tanto para la expansión de Internet como para soportar la innovación que está por llegar. A lo largo de este texto se analizan los planes de estímulo y el estado actual del debate de neutralidad de la Red.

- La protección de los derechos individuales en la infancia (Arturo Canalda, Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid). La protección de los menores en Internet es uno de los muchos temas que tienen cabida en el IGF y uno de los que mayor preocupación e interés

público despierta. Se trata de una cuestión que se aborda en los encuentros internacionales del Foro pero que desde hace años cuenta con el trabajo y la dedicación de profesionales que se mueven en un ámbito más local. Este artículo expone, a través de un repaso a los derechos de la infancia a lo largo de la historia, los retos que hay que afrontar en la protección de los menores.

- El debate de la gobernanza de Internet en Latinoamérica (Olga Cavalli, Directora del South School on Internet Governance). Los países latinoamericanos han tenido un papel notable en el proceso del Foro de la Gobernanza de Internet, con altos índices de participación en los encuentros internacionales y también mediante la organización de eventos de ámbito local. Este artículo ofrece una visión del trabajo que allí se está realizando, así como las claves del debate particularizadas para dicha región.

Notas

[1] «Solicitamos al Secretario General de las Naciones Unidas que examine la conveniencia de que continúe el foro, en consulta formal con los participantes en el mismo, menos de cinco años después de su creación, y que haga las recomendaciones a este respecto a los Miembros de las Naciones Unidas» (Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información, junio de 2006, párrafo 76).

[2] Discurso de D. Hamadoun I. Touré, Secretario General de la UIT, el 3 de diciembre de 2008 en el IGF Hyderabad, en el que da la razón a aquellos que critican que los esfuerzos del IGF son una «pérdida de tiempo», e insta al IGF a afianzarse a una estructura en la que los gobiernos tengan más «músculo» (como la propia UIT). Véase <http://www.itu.int/osg/sg/speeches/2008/dec3.html>

[3] La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) se desarrolló en dos fases: la primera fase tuvo lugar en Ginebra, acogida por el Gobierno de Suiza, del 10 al 12 de diciembre de 2003 y la segunda en Túnez, acogida por el Gobierno de Túnez, del 16 al 18 de noviembre de 2005. Véase <http://www.itu.int/wsis/basic/index-es.html>

[4] Véase <http://www.icann.org/en/general/board.html>

Bibliografía

Baird, Z. (2002). Governing the Internet: Engaging government, business, and nonprofits. *Foreign Affairs*, 81(6), 15-20.

Doria, A. & Kleinwächter, W. (Eds.) (2008). *Internet Governance Forum (IGF): The first two years*. Edited in cooperation with the IGF Secretariat. Unesco.

Working Group of Internet Governance (WGIG) (2005, junio). *Report of the Working Group on Internet Governance* [en línea]. Disponible en: <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>

