

LA BATALLA POR EL «PODER» EN INTERNET

Pablo García Mexía y Jorge Villarino Marzo

Internet no es solo una forma que ha mejorado la comunicación, sino que por sus implicaciones ha transformado algunas nociones clave. A este respecto, la cuestión decisiva es quién ejerce el poder. Su gobierno, sin embargo, trasciende las fronteras de la ciencia política y penetra en ámbitos como el económico, el social, el cultural o incluso el geoestratégico. Ello explica que sea tan controvertido poner de acuerdo a todos los actores implicados.

Internet ha constituido, sin lugar a dudas, un avance revolucionario para la humanidad. Naturalmente, solo con el tiempo se podrá calibrar su magnitud.

Internet es un producto del ingenio humano en materia de computación que, a partir de mediados del pasado siglo, ha asistido a una evolución desde los primeros trabajos de computación con los viejos *mainframes* hasta la realidad actual, caracterizada por su movilidad y ubicuidad (la computación en nube) y su proyección más inmediata (la Internet de las Cosas).

Ya sea por parte de los Estados o por parte de instituciones internacionales (especialmente algunas como la Unión Europea), esta realidad tecnológica de crecientes relieve y omnipresencia viene siendo también objeto de atención legal: aspectos nucleares como la consideración del acceso a Internet como un derecho fundamental, la regulación de las telecomunicaciones como soporte físico que permite la existencia en sí misma de la Red de redes, o la privacidad en todas sus vertientes (entre ellas la protección de datos), son algunos de los aspectos que han sido y son objeto de regulación normativa, al menos en los ordenamientos más cercanos al entorno occidental.

El hecho de que Internet carezca en puridad de fronteras hace que los elementos clásicos de la Teoría del Estado (territorio, población y poder, con lo que unos y otros implican en materia de determinación de normas aplicables o jurisdicciones competentes) se vean en gran medida superados, cuando de lo que se trate sea de reglar efectos jurídicos a hechos sucedidos en la Red o directamente alrededor de ella. Como bien puede imaginarse, un factor decisivo en relación con ello es el modo como al fin y al cabo se gobierna la Red, lo que a su vez determina que este tema venga protagonizando uno de los debates clave en cuanto a Internet se refiere. En él se centrarán las siguientes páginas.

Pero previamente debemos saber: ¿Qué es gobernar Internet? La definición que hoy día goza de una mayor aceptación es la que en el año 2005 elaboró el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Gobierno de Internet: «La gobernanza de Internet es el desarrollo y la aplicación

por parte de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en sus respectivos papeles, de los principios comunes, las normas, las reglas, los procedimientos de adopción de decisiones y los programas que dan forma a la evolución y el uso de Internet».

Esto nos lleva a una segunda pregunta: ¿Por qué se habla de gobernanza y no de gobierno de Internet? Uno de los mayores expertos en el gobierno de Internet, el profesor Mueller, señalaba en su conocida obra *Networks and States* que precisamente el término gobernanza tiene mayor corrección porque es más débil que el de gobierno y permite, asimismo, englobar la coordinación y regulación de actores independientes, incluso en ausencia de una autoridad política.

Con independencia de estas consideraciones terminológicas, el debate sobre la gobernanza de Internet tiene una dimensión que va mucho más allá de la ciencia política. El debate sobre el gobierno de Internet afecta al acceso libre a Internet, a su consideración como un derecho fundamental, al desarrollo económico, a la cibercriminalidad, a la propiedad intelectual...; afecta en definitiva a cualquier manifestación posible de Internet.

Entrar en este debate exige igualmente, y como cuestión previa, examinar cómo se gestiona Internet hoy día. La realidad actual es que Internet se gobierna a través de entidades de naturaleza privada. Existen a tal fin organismos como el Grupo de Trabajo de Ingeniería de Internet (IETF), la Junta de Arquitectura de Internet (IAB), la Sociedad Internet (ISOC), el World Wide Consortium (W3C), el I Foro de Equipos de Seguridad y Respuestas a Inci-

dentes, que agrupa los Equipos de respuesta de emergencias de computación (CERT) o los Registros Regionales de Internet (RIR). Pero, sin duda, la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (ICANN) es el organismo clave y nuclear del gobierno de Internet. ICANN es la gestora del sistema de nombres de dominio, elemento de coordinación fundamental para un adecuado funcionamiento de la Red.

Son muchos ya los años que marcan hitos en el desarrollo de Internet, pero si hay un año fundamental a efectos de la gobernanza de la Red de redes, ese es sin duda 1998. Ese año surge ICANN, fruto de la política de la Administración Clinton. Como consecuencia del exponencial crecimiento de Internet y del aumento en proporción geométrica del sistema de nombres de dominio, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos decidió privatizar la función del sistema de nombres de dominio y abrirla a la competencia, lo que llevó a la creación de ICANN. El hecho de que hasta entonces la gestión de Internet dependiera del propio gobierno norteamericano se debía a que, como es sabido, fue el Departamento de Defensa estadounidense quien en gran medida financió la investigación y el desarrollo por una serie de universidades, principalmente californianas, de la llamada Red ARPAnet, antecesora directa de la que hoy conocemos como Internet.

ICANN, por su parte, es una entidad de interés público sin ánimo de lucro. Es decir, tiene una naturaleza privada y carece por tanto de un estatuto jurídico internacional. Como tal entidad privada está sometida a la normativa y a

la jurisdicción norteamericana y más concretamente a las del estado de California donde radica su sede, cuestión esta nada menor, como quiera que la influencia de los Estados Unidos viene siendo una de las cuestiones esenciales en esta materia.

La labor de ICANN es fundamental porque lleva a cabo la coordinación de los nombres de dominio, en tanto que «identificadores de extremo a extremo» (Huston), a lo largo y ancho del mundo. Hablamos de coordinación porque el carácter descentralizado de Internet, su estructura diseminada, hace que en eso consista a la postre la labor de «gobierno». A tal fin, y desde un punto de vista técnico, ICANN coordina el Sistema de Nombres de Dominio (DNS), las direcciones de Protocolo de Internet (comúnmente conocidas como direcciones IP), la asignación de espacio y de los identificadores de protocolo, la gestión de los nombres de dominio superiores o de primer nivel genéricos y de los códigos país, y las funciones de gestión del sistema de servidores raíz.

ICANN trabaja además de una manera particular, que en realidad es una manifestación más de la peculiaridad de Internet en sí misma. En este sentido, ICANN constituye un excelente reflejo de los orígenes de Internet. El modelo que utiliza es conocido como «de abajo a arriba, consensual y de diversos actores». Entre los diversos actores están, sin duda, los Estados. Pero el papel del Comité Asesor Gubernamental, órgano en el que estos están representados, es francamente reducido desde el punto de vista fáctico. Y esto nos conecta con el aspecto más polémico sin lugar a dudas de ICANN y que hemos menciona-

do anteriormente: su particular relación con el gobierno de los Estados Unidos, y más concretamente con su Departamento de Comercio. Dicha relación surge en el año 1998 a través del denominado «Libro Blanco» en el que se establecía el primer paso del proceso de transición que se canalizó a través del Memorándum de Entendimiento (MoU). El MoU fue enmendado en diversas ocasiones. No obstante, la enmienda de mayor relevancia fue la séptima, que dio lugar al denominado Acuerdo de Proyecto Conjunto (JPA en su acrónimo inglés). En ella se articulaba un mecanismo que dotaba de una mayor independencia a ICANN respecto del Departamento de Comercio. Sin embargo, el cambio definitivo tuvo lugar a partir del 1 de octubre de 2009 con la entrada en vigor de la denominada «Afirmación de Compromisos», firmada también entre el Departamento de Comercio de los Estados Unidos e ICANN. Conforme a la información facilitada por la propia ICANN, esta Afirmación compromete a ICANN a seguir siendo una organización privada sin fines de lucro. Declara que ICANN es independiente y que no está controlada por ninguna otra entidad, y también compromete a ICANN a someterse a revisiones realizadas por la comunidad de Internet. A ello se añadirían, como base jurídica de la relación entre el gobierno americano e ICANN, otros dos contratos: el Acuerdo de Desarrollo e Investigación Cooperativa (conocido como CRADA) y el contrato entre ambos para el desempeño de las denominadas «funciones IANA», relativas a la edición del archivo de zona raíz y de la asignación de los números de protocolos de Internet y de los números de protocolo. Por último, se debería tener

en cuenta por su trascendencia el acuerdo cooperativo entre el Departamento de Comercio y VeriSign para gestionar y mantener el archivo oficial de la zona raíz del sistema de nombres de dominio. La clave, muy relevante desde el punto de vista de la posición de dominio que tiene el Gobierno americano, es que en virtud de esos acuerdos, el Departamento de Comercio debe aprobar los cambios o modificaciones hechos al archivo de la zona raíz (cambios que incluyen por ejemplo la inclusión de nuevos dominios de primer nivel). Es decir, Estados Unidos controla la «puerta de entrada» a Internet.

Con esta situación como trasfondo, se puede decir de manera resumida que existen tres posturas en relación al modo en que se tiene que gobernar Internet. En primer lugar, se encuentran los viejos ciberlibertarios, que tienen su manifestación en la conocida Declaración de Independencia del Ciberespacio elaborada por el activista J. P. Barlow en 1995, en la que se apelaba a la soberanía del ciberespacio. En segundo lugar, se sitúan los ciberconservadores, es decir, quienes apelan al ejercicio de la soberanía del Estado sobre Internet, ya sea directamente o a través de organizaciones internacionales clásicas como la UIT, caracterizada por la representatividad gubernamental. En último lugar se situarían quienes, con un amplio abanico de matices, se muestran favorables al mantenimiento del *statu quo*, es decir, el modelo de gobernanza basado en la participación de actores privados y públicos en el gobierno de Internet, habitualmente conocido como multilateralista.

Superada ya la postura ciberlibertaria, que solo tuvo predicamento en los propios Estados Unidos, y únicamen-

te en los albores de la presencia de Internet entre el gran público (mediados de los pasados noventa), los debates giran hoy día alrededor de las otras dos posturas: gobernanza pseudo-privada de Internet bajo el patronazgo norteamericano vs. gobierno de los Estados.

El conflicto entre ambas posiciones se produce en todos los foros, pero vamos a centrarnos en los dos más relevantes. Por un lado, en la Conferencia Mundial para la Sociedad de la Información, que a su vez se celebró en dos fases: Ginebra 2003 y Túnez 2005. En el seno de la misma, aunque no estaba inicialmente previsto, la gobernanza de Internet se convirtió en el «tema estrella». Por otro lado, la pugna se ha reproducido también en el seno de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), organización que hoy día cubre la totalidad del sector de las tecnologías de la información y de la comunicación: desde la radiodifusión digital hasta Internet, y de las tecnologías móviles a la televisión en 3D. Como es sabido, la UIT forma parte del sistema de Naciones Unidas.

Respecto a la conferencia mundial, esta tomó desde el principio partido a favor de que la gestión internacional de Internet sea multilateral, transparente y democrática, y cuente con la plena participación de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales. Con la finalidad de lograr este objetivo, se crea, bajo los auspicios de Naciones Unidas, el Foro para la Gobernanza de Internet. Con independencia de su valor como foro de debate (con un funcionamiento de reuniones anuales precedidas de debates abiertos), lo cierto es que desde el punto de vista real carece de poder alguno. El pro-

pio «Compromiso de Túnez», que dio lugar a su creación, ya decía que no debería ejercer ninguna función de supervisión ni reemplazar disposiciones, mecanismos, instituciones u organizaciones existentes, sino que debería involucrarlos y aprovechar sus competencias. Consistiría en definitiva en un proceso neutral, no duplicatorio ni vinculante. Y sobre todo se dijo que no debería intervenir en el funcionamiento técnico o cotidiano de Internet.

Es precisamente en el seno de la UIT donde ha tenido lugar la última de las batallas «por el alma de Internet», en expresión de Elliot Noss. En diciembre de 2012 tenía lugar la Cumbre Mundial de las Telecomunicaciones Internacionales bajo los auspicios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Esta cumbre se presentó como un profundo debate entre quienes buscaban una participación creciente de la Unión Internacional de Telecomunicaciones en la gobernanza de Internet y quienes, sin embargo, eran partidarios de mantener el *statu quo*. Desde la propia UIT se ponía de manifiesto que esta no pretendía asumir control alguno de Internet, y que la cumbre (que llevaba aneja una propuesta de reforma del Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales (RTI), norma básica de coordinación mundial en la materia, en modo alguno incluía aspectos relativos al gobierno de Internet.

Respecto a la cuestión clave, esto es, la inclusión de la gobernanza de la Red en el ámbito de la UIT mediante su incorporación a la reforma del Reglamento de Telecomunicaciones Internacionales, puede decirse que la UIT cosechó un fracaso, aunque matizable desde el punto de vista numérico. La reforma del RTI terminó siendo respaldada por

solo 89 Estados frente a 55, quedando fuera, entre otros, la Unión Europea, los Estados Unidos y Canadá, Japón y Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, junto a la India.

En resumen, el mundo «democrático» se situó en favor del *statu quo*. ¿Por qué? Básicamente el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos son la clave, además de consideraciones estratégicas cuya omisión sería falaz. Sin perjuicio del evidente poder que conlleva el control del acceso a la Red de redes, es igual de evidente que resulta cuanto menos sospechosa la actitud de determinados países cuyos comportamientos en defensa de las libertades en la Red resultan más que cuestionables. Quizá la posición intermedia, en la que se sitúa en cierta medida la Unión Europea, sea la más correcta: por un lado favorecer el *statu quo* preservando la naturaleza descentralizada de Internet, su carácter abierto y su construcción por la comunidad científica. Al mismo tiempo, impulsar una progresiva internacionalización de la gestión de los nombres de dominio a través de una apertura de ICANN, de un relajamiento de los controles por parte de los Estados Unidos y en definitiva de un carácter más global. Las progresivas modificaciones, antes señaladas, de la relación contractual que une al gobierno norteamericano con ICANN han ido suavizando los mecanismos de control y supervisión, sin perjuicio de que no sea posible negar su posición dominante.

Internet, ya lo hemos dicho, es un medio que marca decisiva y crecientemente nuestro presente y nuestro futuro. Su gobierno es por tanto un factor económico, social, cultural e incluso geoestratégico de primer nivel. Precisamente su carácter global y controvertido es lo que explica

la ausencia de un acuerdo. De hecho, pensar hoy en día en un acuerdo de alcance mundial sobre la gobernanza de Internet supone una quimera dadas las posturas irreconciliables que existen. Si sumamos que hay espacios claros para el ejercicio de la soberanía estatal y para la pervivencia de las culturas nacionales (Post) y le añadimos que estamos ante uno de los campos más dinámicos de progreso tecnológico para la humanidad, no haremos más que abundar en esa dificultad.

Por todo ello, apenas si cabe alternativa que no sea la de hallar un adecuado equilibrio entre las aportaciones que provengan de la comunidad de Internet, el ejercicio de la soberanía estatal en campos concretos y los apropiados acuerdos o tratados internacionales.

Por otro lado, la mencionada dificultad, casi deberíamos decir imposibilidad, de llegar acuerdos a escala global en este ámbito, no parece que deba detener a aquellos actores, en especial gobiernos, que deseen hacerlo, por limitado que su alcance deba quizá comenzar siendo: es, por ejemplo, el caso de los gobiernos occidentales, en su mayoría defensores de intereses comunes al respecto, como acabamos de ver. La iniciativa del gobierno alemán, planteada en septiembre de 2013 a resultas del escándalo de espionaje por parte de la NSA estadounidense, de propugnar un convenio internacional sobre protección de datos, supone una buena muestra en este sentido y una iniciativa muy adecuada también. ■