

Panel de Estrategia: El rol de la ICANN en el ecosistema de Gobernanza de Internet¹ (versión final, v 2014.23.05)²

Índice

- [1. Preámbulo](#)
- [2. Todos y Todo en Internet](#)
- [3. Significado de "Gobernanza"](#)
- [4. Perspectivas sobre la Gobernanza de Internet](#)
- [5. Mapeo del Ecosistema de Gobernanza de Internet](#)
- [6. Principios para la ICANN en este Ecosistema](#)
- [7. Plan de acción hacia la Globalización de la ICANN](#)
- [8. Conclusiones](#)

[ANEXO A: Historia de la ICANN y el Departamento de Comercio \(DoC\)](#)

[ANEXO B: Podría Nunca Existir un Único "Momento Constitucional"](#)

[Anexo C: Lista de Figuras y Recuadros de Texto](#)

Resumen Ejecutivo

El Panel de Estrategia estudió el Rol de la ICANN (Corporación para la Asignación de Números y Nombres en Internet) en el Ecosistema de las Organizaciones de Internet y, en particular, el Panel examinó las hipótesis, los vínculos y las estructuras que determinan las responsabilidades de la ICANN en el actual ecosistema de gobernanza de Internet. Se han buscado ideas sobre las maneras de mantener y mejorar el rol de la ICANN en el ecosistema en evolución, cultivando a la vez el liderazgo de pensamiento

¹ Autores: Presidente del Panel, Vinton G. Cerf, vgcerf@gmail.com; Panelistas: Adiel Akplogan, Debbie Monahan, Michael Barrett, Alice Munyua, Hartmut Glaser, P.J. Narayanan, Erik Huizer, Hagen Hultzsch, Alejandro Pisanty, Janis Karklins, Carlton Samuels, Ismail Serageldin, Luis Magalhães y Pindar Wong. Para ver el anuncio de la ICANN sobre los Paneles de Estrategia, por favor refiérase a <http://goo.gl/zyCYbW>. Relatores y Redactores: Grace Abuhamad, Bertrand de la Chapelle, James Cole, Alice Jansen, Carla LaFever, Patrick S. Ryan y Theresa Swinehart. Las opiniones son las opiniones de los panelistas y el presente documento no refleja ninguna posición oficial de la ICANN. Este informe podrá ser distribuido libremente, con fines educativos o no comerciales.

² Citas recomendadas: Vinton G. Cerf (Presidente del Panel) et al., "Rol de la ICANN en el Ecosistema de Gobernanza de Internet", Informe Final del Panel de Estrategia de la ICANN, viernes, 23 de mayo de 2014.

sobre las formas en las que la ICANN puede servir a una compleja red de intereses de Internet. El Panel se reunió por primera vez en la reunión ICANN48 celebrada en Buenos Aires, en el mes de noviembre de 2013, y elaboró sus recomendaciones tras una combinación de reuniones presenciales, varias videoconferencias colaborativas, llamadas telefónicas y colaboración en línea. El Panel recabó aportes de la comunidad global de la ICANN a través de dos seminarios web públicos y brindó oportunidades de retroalimentación por parte de la comunidad, a través del correo electrónico y de una encuesta. Se elaboró una versión semidefinitiva para el comentario público en febrero de 2014, y este informe final fue elaborado luego de la fase de recopilación de comentarios que duró hasta el 30 de abril de 2014. Esta versión reemplaza a los borradores previos del informe, y el Panel comprende que ha habido muchos cambios en los meses anteriores, que no están completamente reflejados en este documento. Por ejemplo, el Panel conoce los resultados destacados de la conferencia de NETmundial que se llevó a cabo en San Pablo a finales de abril de 2014 y piensa que la declaración de principios y hoja de ruta son compatibles con este informe. El mandato del Panel no permitió la reconvención de una comparación profunda de los cambios recientes con los hallazgos del Informe, sin embargo, el Panel ve con agrado la declaración de NETmundial y desea que esos resultados sean tenidos en cuenta por los lectores de este Informe.

Perspectiva Histórica

Desde su invención en 1973, y su nacimiento operativo en 1983, la Internet se ha convertido en una infraestructura de información y comunicación vasta y cada vez más accesible y global. La diversidad y la cantidad de organizaciones y usuarios individuales; proveedores de equipos; servicios; aplicaciones; y elementos de la gobernanza de Internet, reflejan su extraordinaria expansión de un millón de veces durante el período de su funcionamiento. En un período de 40 años, las agencias del Gobierno de los Estados Unidos de América (EE.UU.) —comenzando por el Departamento de Defensa de los EE.UU.—, han renunciado en forma persistente a las responsabilidades de gobernanza a favor de las instituciones del sector privado. El último elemento remanente se manifiesta a través de las relaciones entre la Administración Nacional de Telecomunicaciones e Información de los EE.UU. (NTIA) y Verisign, quienes han compartido la responsabilidad de la generación y propagación de la Zona Raíz del Sistema de Nombres de Dominio (DNS). La ICANN ha delegado la responsabilidad de la gestión de nombres de dominio de alto nivel a muchas organizaciones del sector privado y a algunas del sector público.

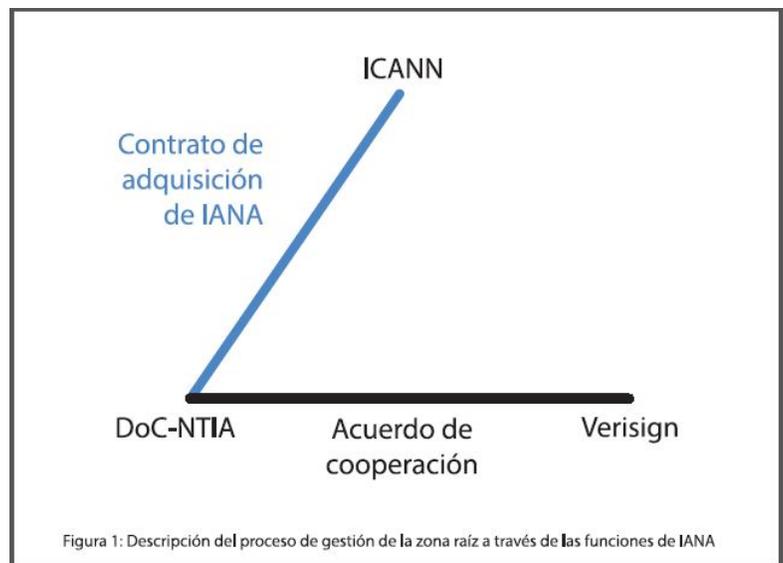
La ICANN también tiene la responsabilidad de gestionar la asignación del espacio de direcciones del Protocolo numérico de Internet (IP) en el nivel superior, así como de administrar una serie de registros de parámetros y sus valores asociados con el conjunto de aplicaciones del protocolo de Internet. El sector privado, la Junta de Arquitectura de Internet (IAB) y el Grupo de Trabajo de Ingeniería de Internet (IETF) —dentro de la Sociedad de Internet (ISOC)—, son responsables de la evolución de las normas centrales del protocolo de Internet, mientras que el Consorcio Mundial de Internet (W3C) se ocupa de los protocolos y las normas de la *World Wide Web* (red de redes mundial). El 14 de marzo de 2014, la NTIA anunció que tenía la intención de

finalizar su contrato con la ICANN, con respecto a las funciones de la Autoridad de Números Asignados en Internet (IANA), y de transferir su supervisión a un proceso global y de múltiples partes interesadas.³ El proceso, que la NTIA ha identificado como el que definirá al sustituto o sucesor de la función de supervisión actual de la NTIA, ha sido iniciado oficialmente y tiene como fecha límite a septiembre de 2015.⁴

El desafío que enfrentamos es el de determinar un camino para que la ICANN dé cabida a la participación de todas las partes interesadas, en una forma que refleje el alcance mundial de Internet. Se espera que para el año 2030, Internet sirva al 90-95 % de la población mundial. Las aplicaciones de Internet continúan creciendo y diversificándose. Al igual que con casi toda la infraestructura significativa, Internet puede ser y es usada indebidamente por una pequeña fracción de la población de sus usuarios. La combinación de la escala, la diversidad, el alcance geográfico y la mezcla de aplicaciones constructivas y usos indebidos perjudiciales, crean un desafío de enorme complejidad para la gobernanza. El carácter esencialmente transnacional de la red de redes que conforma Internet, añade profundidad y color a las cuestiones de gobernanza.

Modelos de Ecosistema

Una amplia gama de individuos e instituciones —incluidos los gobiernos a todos los niveles—, está involucrada en la creación, el desarrollo, el funcionamiento y la evolución de aplicaciones y servicios en Internet o en la definición de las normas de interoperabilidad que se apliquen a su evolución y a su uso. Esta mirada de actores tiene diversas agendas, intereses, motivaciones e incentivos, no todos los cuales están alineados. Existen productos y servicios extremadamente diversos que interactúan y dependen de Internet y la *World Wide Web* para permitir su uso.



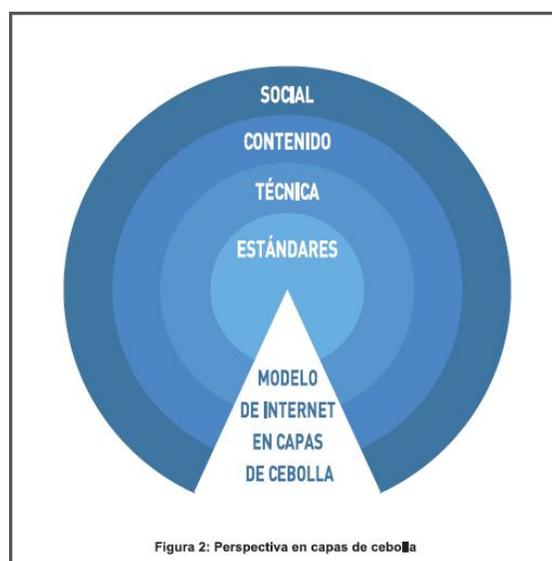
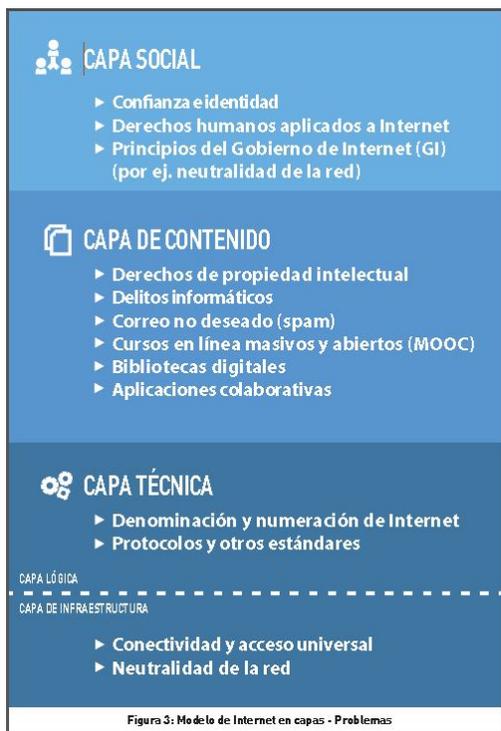
El Panel ha elaborado varios modelos ilustrativos del ecosistema de Internet como una manera de ayudar a pensar sobre la naturaleza de las relaciones que existen en la actualidad. En primer lugar, el Panel examinó la relación única que existe entre la

³ Oficina de asuntos públicos, "la NTIA anuncia su intención de llevar adelante la transición de algunas funciones clave de los nombres de dominio de Internet, 14 de marzo de 2014", *disponible en* <http://goo.gl/3nMdKT>.

⁴ *Id.*

ICANN y el Departamento de Comercio de los EE.UU. (DoC) —a través de su Administración Nacional de Telecomunicaciones e Información de los EE.UU. (NTIA) y Verisign (Figura 1).

Las capas de funcionalidad de Internet y el análisis del enfoque institucional primario en varios sectores ayudaron al Panel a analizar las partes interesadas en la gobernanza de Internet, así como la naturaleza de sus incentivos y responsabilidades. Aunque tales modelos nunca son completos o precisos, los mismos ayudan a clasificar el foco de atención de muchas organizaciones que pueblan el ecosistema de Internet, incluidas aquellas que tienen su parte de responsabilidad en cuanto a la gobernanza. Las dos ilustraciones siguientes muestran formas alternativas para analizar el ecosistema, mostrando cómo existen diferentes capas funcionales en que las cuales actúan los actores.



Modelos de Gobernanza a medida que Internet

et se ha extendido en su alcance e importancia, se ha producido un aumento del interés de las muchas partes interesadas en cambiar la manera en que la gobernanza de Internet se ha implementado. Algunos han argumentado a favor de una estructura internacional multilateral —como en el caso de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)—, para comprometerse a un papel primordial. Otros han sostenido firmemente una estructura de gobernanza que sea incluyente y representativa de los intereses gubernamentales y no gubernamentales. **La conclusión del Panel es que el modelo de múltiples partes interesadas es**

ampliamente preferible y que el mismo debe ser elaborado y reforzado. En la definición del significado de "gobernanza", el Panel adoptó la definición de trabajo de la gobernanza de Internet, a partir de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI):

La gobernanza de Internet es el desarrollo y la aplicación por parte de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en sus roles respectivos, de principios, normas, reglas, procedimientos de toma de decisiones y programas compartidos que dan forma a la evolución y uso de Internet.

Con respecto a la definición de "múltiples partes interesadas", los cambios recientes requieren una declaración más clara. El modelo de múltiples partes interesadas, en general, significa que todas las partes interesadas relevantes deben poder participar de las decisiones y los mecanismos de la Gobernanza de Internet. No existe un modelo de "talle único", no hay un solo modelo que cubra todos los casos; en lugar de ello, la evolución de la Gobernanza de Internet ha estado basada en establecer y hacer evolucionar a la Gobernanza con las partes que arriesgan algo, en la búsqueda de soluciones a problemas específicos, con un enfoque heurístico.

Corresponsabilidad del Ecosistema de Gobernanza de Internet

El Panel dedicó mucho tiempo a discutir el rol de los diversos actores dentro del ecosistema de Internet como "corresponsables". Existen muchos participantes en el ecosistema de Internet. Algunos persiguen intereses académicos y de investigación, algunos se enfocan en objetivos económicos, algunos tienen objetivos políticos y sociales, algunos se preocupan principalmente por las necesidades de los usuarios individuales o por su protección.⁵ Dada la naturaleza cada vez más ubicua de Internet, todos los actores tienen un interés común en el buen funcionamiento de la infraestructura general y una preocupación común de que no sea utilizada en forma indebida. Sin embargo, ninguno de estos actores por su cuenta tiene la capacidad para hacer frente a todas estas cuestiones, sino que tienen un interés común en el ejercicio de sus responsabilidades. Corresponsabilidad significa preocuparse más por la buena gestión, uso y evolución de un recurso compartido que por cualquier interés individual en él. La ineludible interdependencia transfronteriza entre todos los actores produce una *responsabilidad compartida o enredada para la corresponsabilidad en la infraestructura común de Internet.*

Perspectivas sobre la Gobernanza de Internet

El Panel estudió las perspectivas de diversos actores en el ecosistema de gobernanza y reconoció las preocupaciones específicas que estas partes interesadas tienen sobre las funciones de la Autoridad de Números Asignados en Internet (IANA). La comunidad técnica se reunió para aclarar su posición a través de la "Declaración de Montevideo" del 7 de octubre de 2013.⁶ Entre las recomendaciones, la comunidad técnica generó la

⁵ Por ejemplo: orden público, privacidad, seguridad, integridad de datos y protección de perjuicios.

⁶ Declaración de Montevideo sobre el Futuro de la Cooperación de Internet, 7 de octubre de

- Ellos identificaron la necesidad de un esfuerzo continuo para hacer frente a los desafíos de la gobernanza de Internet, y acordaron catalizar los esfuerzos de toda la comunidad hacia la evolución de la cooperación global de las múltiples partes interesadas de Internet.
- Hicieron un llamamiento a acelerar la globalización de la ICANN y de las funciones de la IANA hacia un entorno en el cual todas las partes interesadas, incluidos los gobiernos, participen en pie de igualdad.

El Panel también estudió la insatisfacción que algunos gobiernos han tenido con respecto a la disposición actual que abarca múltiples perspectivas políticas. Los llamados al cambio son amplios y provienen de todos los ámbitos del espectro político. A continuación, se enumeran algunos ejemplos, y el informe principal contiene información más detallada. Debe tenerse en cuenta que este área sigue siendo muy fluida y la posición de algunos gobiernos habrá cambiado desde que se elaboró este informe.

- **Europa.** En un informe acerca de Internet y la política internacional, un funcionario europeo declaró la postura de Europa de esta manera: "¿Cómo puede la Unión Europea (UE) asumir este desafío? . . . Necesitamos un compromiso firme por parte de los Estados miembros para trabajar juntos en este tema y para seguir trabajando con Estados Unidos. También debemos incorporar países con ideas afines como Brasil y la India".⁷ El 12 de febrero de 2014, la Comisión Europea publicó un documento de posición que llamó a continuar trabajando para "identificar cómo globalizar las funciones de la IANA, salvaguardando al mismo tiempo la continua estabilidad y seguridad del sistema de nombres de dominio".⁸
- **India.** *The Hindu* informó sobre un documento interno redactado por la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional de la India, en diciembre de 2013, de la siguiente manera: "[E]l control de Internet estaba en manos del gobierno de los EE.UU. y los instrumentos fundamentales en relación a su gestión estuvieron dominados por sus organismos de seguridad... La mera ubicación de los servidores raíz en la India no serviría a ningún propósito a menos que también se nos permitiese tener un rol en su control y gestión".⁹

2013, disponible en <http://goo.gl/dwGcuG>

⁷ Erin Baggot (Relator), "Internet y las Políticas Internacionales: Implicaciones para los EE.UU. y Europa", 16 de junio de 2013 en 30, disponible en <http://goo.gl/OSI6t5>

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Política y Gobernanza de Internet, COM (2014) 72/4, 12 de febrero 2014, disponible en <http://goo.gl/RDEPu1>. En respuesta, el gobierno de los EE.UU. intervino con una confirmación rápida, afirmando que el gobierno de los EE.UU. "lleva tiempo alentando la mayor globalización de la ICANN". Declaración del Subsecretario Strickling sobre la Declaración de la Comisión Europea sobre Gobernanza de Internet, 12 de febrero de 2014, disponible en <http://goo.gl/OaeW4G>.

⁹ Sandeep Joshi, "India presiona por la liberación de Internet del control de los EE.UU.", *The*

- **Brasil.** Brasil ha alentado abiertamente la adopción de un modelo inclusivo de múltiples partes interesadas, aunque, en su discurso de septiembre de 2013 ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la presidenta Dilma Rousseff también señaló que "[l]as Naciones Unidas deben desempeñar un rol de liderazgo para regular la conducta de los Estados en lo que respecta a estas tecnologías".¹⁰ Brasil cumplió con sus promesas y albergó un evento de NETmundial muy exitoso, que produjo un juego de principios y una hoja de ruta con respecto a la Gobernanza de Internet de múltiples partes interesadas.¹¹
- **Rusia.** Los políticos de todos los niveles dentro de Rusia han llamado constantemente a que la asignación de nombres y números sea trasladada a un mecanismo basado en el Estado.

Mapeo del Ecosistema de Gobernanza de Internet

En su sentido más general, la gobernanza de Internet está caracterizada por una **red de relaciones** entre las instituciones que tienen roles que afectan la operación y el uso de Internet a través de todas las capas que conforman sus funciones. Estas relaciones reflejan y reconocen las responsabilidades, roles y dependencias entre las diversas instituciones y organizaciones. El conjunto de dependencias mutuas de colaboración y de articulación flexible constituye un rasgo distintivo en el sistema, y el respeto por ello ha sido y continúa siendo una característica fundamental de la gobernanza de Internet. La Figura 5 ilustra esto de una manera conceptual.

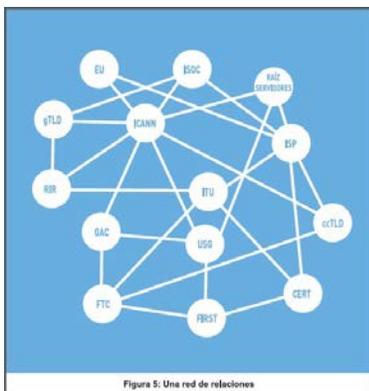


Figura 5: Una red de relaciones

La propia la ICANN participa en esta red de relaciones y en las Figuras 6 y 7 se ilustran algunas de esas conexiones. La ICANN *coordina* estrechamente con otras organizaciones que tienen un rol directo en la gestión de estos elementos técnicos de la arquitectura de Internet. Además, la ICANN tiene relaciones *participativas* con muchas instituciones internacionales o mundiales que tienen interés y responsabilidades sobre otros aspectos de la gobernanza.

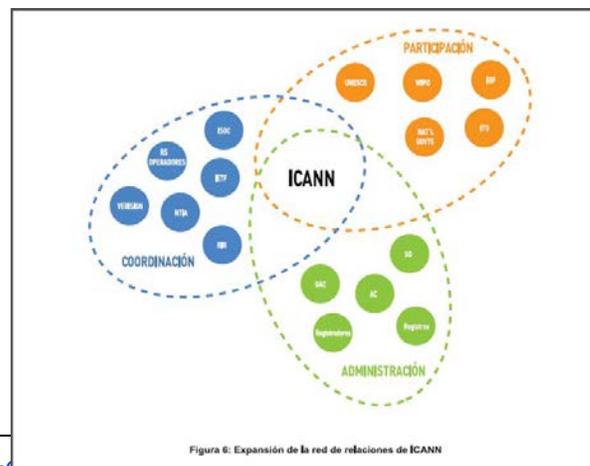


Figura 6: Expansión de la red de relaciones de ICANN

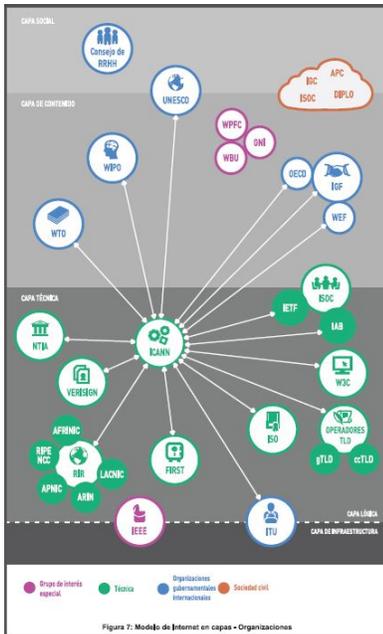
Hindu 7 de diciembre de 2013, disponible en <http://goo.gl/zG7G8K>

¹⁰ Declarado por H.E. Dilma Rousseff en la Apertura del Debate General de la 68ª Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2013, disponible en <http://goo.gl/1NWf7f>.

¹¹ Puede revisar la declaración de NETmundial con respecto a las múltiples partes interesadas, disponible en <http://www.netmundial.org/netmundial-multistakeholder-statement/>.

Mapeo de las Relaciones de la ICANN dentro del Modelo de Capas

¿Cómo cabe la ICANN dentro del modelo de capas de Internet? En virtud del ecosistema multisectorial de gobernanza de Internet, ninguna institución, parte interesada o influyente desempeña un papel único en la gobernanza; en su lugar, participa como representante de su respectiva unidad constitutiva o de acuerdo con sus responsabilidades particulares. En la Figura 7, se ilustra la manera en que algunas de estas organizaciones caben dentro del modelo de capas de Internet. Tenga en cuenta que nuestra ilustración no constituye un punto de vista integral, sino que pretende caracterizar algunas de las instituciones, así como algunas de las interacciones, aunque existen muchas más.¹² Esta ilustración, en particular, se enfoca en la ICANN, si bien se pueden crear ilustraciones similares para muchos de los diversos actores en el ecosistema.



Si hubiese que elegir una palabra para caracterizar la gobernanza del ecosistema de Internet, la misma tendría que ser *diversidad*. El sistema está poblado por grupos de individuos pequeños o grandes, formales e informales, por organizaciones e instituciones procedentes del sector privado, por académicos, la sociedad civil y los gobiernos, así como por organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales de todo el mundo.

Principios para la ICANN en este Ecosistema

Podría nunca haber y tal vez nunca debería haber un único "momento constitucional"

¹² Ejemplos de las relaciones de la ICANN con otras organizaciones en el ecosistema incluyen: Observadores del Comité Asesor Gubernamental (GAC) como la UIT, la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI); La ICANN es miembro del Comité Asesor Técnico de Internet (ITAC) para la OCDE, el cual participa en el Comité de Políticas Económicas Digitales de la OCDE (anteriormente el ICCP) y contribuye al desarrollo, por parte de la OCDE, de políticas relacionadas a Internet (<http://www.internetac.org>); El IETF trabaja en conjunto con la ICANN sobre los servicios de registro de parámetros de protocolo de las funciones de la IANA; La UIT, el W3C, y el IAB asesoran a la Junta Directiva de la ICANN, a través del Grupo de Coordinación Técnica (TLG); La OMPI es el proveedor de Política Uniforme de Resolución de Disputas por Nombres de Dominio (UDRP) para los gTLD; La UNESCO trabaja en conjunto con la ICANN sobre los Nombres de Dominio Internacionalizados (IDN) para el programa de nuevos gTLD; La ICANN depende de la Organización Internacional de Normalización (ISO) con respecto a las designaciones de ccTLD; y la ICANN es miembro del Foro Económico Mundial (WEF). La ICANN no tiene ninguna relación específica con el Consejo de Derechos Humanos de la ONU; WPEC; WBU (Unión Mundial de Radiodifusión); GNI (Iniciativa de Red Mundial); IEEE (Instituto de Ingenieros Eléctricos y Electrónicos). Nótese que sólo representamos a organizaciones gubernamentales que tienen más de un gobierno, aunque la ICANN también tiene relaciones con agencias individuales como la NTIA o compañías individuales como Verisign.

para Internet o para la ICANN. Este Panel contribuye al desarrollo de los principios, proponiendo un conjunto en el contexto de las "5 R". Ellas son: (1) Reciprocidad, (2) Respeto, (3) Robustez, (4) Razonabilidad y (5) Realidad.

1. **Reciprocidad:** No hacer daño ni amenazar con hacer daño. Un principio de reciprocidad ayudará a garantizar que los actores se comportan y toman acciones con los demás de la misma manera que ellos mismos pueden esperar ser tratados en el ecosistema.
2. **Respeto:** Honrar la libertad de elección y la diversidad. Tal como expresó famosamente en 1992 el profesor David Clark (ex Jefe de Arquitectura de Internet del proyecto después de 1982): "Rechazamos reyes, presidentes y el voto". La ausencia de jerarquías formales y títulos, implica entonces una profunda necesidad de inclusión, cooperación y colaboración. Creemos que para la ICANN esto significa poner en marcha incentivos para la cooperación a través de todas las partes interesadas, inclusive las organizaciones de apoyo, consejos asesores, junta directiva y personal. La expansión de la participación de un grupo no debe ocurrir a expensas de la disminución de otro.
3. **Robustez:** Enviar en forma conservadora y aceptar en forma liberal. Tanto Internet como sus mecanismos de gobernanza son muy complejos. Siempre que sea posible, la ICANN debe tomar los principios que han funcionado en el IETF en este contexto y adaptarlos. En particular, el "Principio de Postel" sugiere que los actores en el ecosistema deben "ser conservadores en lo que envían y liberales en lo que aceptan".¹³ En el contexto de IETF, esto se conoce como el "Principio de Robustez"¹⁴. Es en virtud de esta metodología que se abordan las interacciones entre los usuarios, los diversos aspectos de la comunidad técnica y las cuestiones allí planteadas. Mientras que la labor de desarrollo de políticas de la ICANN se esfuerza por repetir, validar y simplificar, la misma también puede abrazar el principio de Robustez y evitar mandatos de arriba hacia abajo.
4. **Sensatez:** La evitación de decisiones caprichosas o arbitrarias. La legitimidad de cualquier sistema de gobernanza depende de la confianza que los participantes atribuyen al proceso, las decisiones y los resultados. Sería extraño lograr el apoyo unánime de cualquier medida, dado que el sello distintivo de un sistema confiable es uno donde personas razonables pueden tener diferentes opiniones. A fin de que la sensatez prevalezca, el Panel considera que las partes interesadas deben tener fe en la transparencia, la responsabilidad en la rendición de cuentas, la subsidiariedad y la imparcialidad.
5. **Realidad:** Las teorías deben ser medidas y probadas respecto a la práctica, en forma persistente. La gobernanza de Internet se ha desarrollado a través de un

¹³ Propuesto por el pionero de Internet Jon Postel, este concepto se conoce indistintamente como el "Principio de Postel" o la "Ley de Postel" o el "Principio de Robustez". Véase el Informe Principal para mayor detalle en §2; véase también Paul Hoffman "El Tao del IETF: Una Guía para el Principiante en el Grupo de Trabajo en Ingeniería de Internet" *IETF*, 2 de noviembre de 2012, disponible en <http://www.ietf.org/tao.html>.

¹⁴ "Principio de Robustez" Wikipedia, 8 de noviembre de 2013, disponible en http://en.wikipedia.org/wiki/Robustness_principle.

enfoque heurístico (es decir, mediante técnicas basadas en la experiencia para la resolución de problemas, el aprendizaje y el descubrimiento) y en el futuro debe seguir evolucionando de esta manera. La naturaleza distribuida de la implementación de Internet y la comunicación entre los muchos organismos que contribuyen al funcionamiento de Internet, demuestra la viabilidad de un modelo de colaboración flexible, incluso sabiendo que se cometerán errores. Los mecanismos e instituciones de gobernanza de Internet deben adoptar una estructura para la toma de medidas, para dar forma a las decisiones, para tomar esas decisiones, para revisarlas y eventualmente remediarlas, que sigan la función del mecanismo u organización. La forma sigue a la función.

Plan de Acción

Después de revisar las áreas anteriormente descritas, el Panel formuló las siguientes recomendaciones como plan de acción para la ICANN:

1. **Globalizar, no Intergubernamentalizar.** Ciertamente, los países son partes interesadas, pero la estructura de la ICANN y sus instituciones asociadas o relacionadas ahora son —y deben serlo cada vez más— globales o regionales en su alcance. Al decir "no intergubernamentalizar", nos referimos a que los procesos de Gobernanza de Internet no deben ser solamente de características intergubernamentales. Una vez más se nos recuerda que la forma sigue a la función.
2. **Consolidación y Simplificación de la Administración de la Zona Raíz.** El Panel considera que las cuestiones relacionadas con la protección del sistema de la zona raíz y el contrato de las funciones de la IANA como asuntos que deben abordarse holísticamente. Los principios de transparencia y de responsabilidad deben dictar un alto grado de visibilidad pública para este proceso.
3. **Una Red de Afirmaciones de Compromisos (documentar lo que sucede hoy).** Entre los conceptos más importantes que se trataron en el panel estuvo el uso de afirmaciones voluntarias, bilaterales —y posiblemente multilaterales—, de compromisos mutuos para documentar las relaciones y los compromisos entre los actores del ecosistema de gobernanza de Internet. La red resultante de las relaciones documentadas puede crear una estructura flexible, elástica y defendible que pueda evolucionar con el tiempo y que no tenga ningún punto central de frágil control. Actualmente hay varias formas en que las partes interesadas trabajan entre sí, aunque sólo unos pocos de estos compromisos y prácticas de trabajo están establecidas por escrito. Sin embargo, se ha señalado que dicha red de compromisos puede resultar rígida y difícil de modificar. Incluso, una tercera parte puede considerarse afectada por algunos arreglos bilaterales que esa tercera parte considere indeseables por alguna razón. Para que una estructura como la mencionada resulte útil, estos problemas deben ser abordados.
4. **Establecer Afirmaciones de Compromisos de la ICANN,** el Panel recomienda que la ICANN elabore una redacción de Afirmación de Compromisos (AoC) adaptada en relación a las responsabilidades de la ICANN. Las mismas

documentarían los compromisos voluntarios bilaterales o multilaterales dentro de —y entre— la ICANN y los asociados no gubernamentales del ecosistema (por ejemplo, las organizaciones I*) que deseen participar. En el caso de las relaciones de la ICANN con los gobiernos, se recomienda que se establezca una redacción de Afirmación independiente y común a fin de lograr un tratamiento igualitario. Es posible que el GAC pueda asistir ayudando a elaborar la redacción del texto de tal documento común.

5. ***Globalizar el Proceso de Responsabilidad en la Rendición de Cuentas dentro de una Red de Relaciones.*** Postulamos la idea de paneles de responsabilidad cuyos miembros y procesos sean acordados por las partes en virtud de una AoC. El propósito de un panel es brindar apelación/recurso en caso que una parte en la AoC considere que otra parte ha fallado de alguna manera que deba ser registrada y que todos los otros mecanismos de resolución implícitos o explícitos dentro de la AoC no hubiesen resultado satisfactorios. Un tema importante es el problema de una tercera parte, que no sea parte de un AoC, que tenga alguna queja con relación a la AoC u otros. Debemos determinar si un panel —o paneles—, de responsabilidad de gran alcance, puede resolver ese tipo de casos.

Conclusión

El Panel considera que la ICANN tiene un rol fundamental aunque limitado en el ecosistema de Internet, que está fuertemente ligado a su responsabilidad de gestionar la Zona Raíz del DNS y delegar a los registros la administración de los nombres de dominio de alto nivel, asignar el espacio de direcciones de alto nivel de Internet —primariamente a los Registros Regionales de Internet y, a través de ellos, a los Proveedores de Servicios de Internet (ISP)— y al registro de parámetros de conformidad al asesoramiento brindado por la IANA, a partir del trabajo del IETF.

A fines de transparencia, la ICANN tiene la obligación de avanzar en la documentación de las relaciones mutuas y los compromisos con otras entidades en el ecosistema de Internet; perfeccionando sus prácticas internas en la búsqueda de la excelencia de funcionamiento; y garantizando el cumplimiento de sus responsabilidades en función del interés público global. El Panel enfatiza que el Informe no implica que exista la necesidad de alguna ampliación del rol de la ICANN más allá de la responsabilidad que ya se le ha dado. Las AoC mutuas podrían ser flexibles y adaptarse a la tecnología, al tiempo y a la necesidad.

El Panel considera que las medidas establecidas en el Plan de Acción (Sección 7) de este informe representan pasos concretos hacia la realización de los principios esbozados en la Sección 6. Reconocemos la naturaleza evolutiva de las tareas de la ICANN y esperamos que este informe contribuya a la capacidad de la ICANN de cumplir con sus obligaciones y con la visión que la creó en 1998.

* * * *

[Sigue el Informe Completo]

Panel de Estrategia: El rol de la ICANN en el ecosistema de Gobernanza de Internet¹⁵ (Informe Completo)¹⁶

1. Preámbulo

Conforme lo solicitado por la Corporación de Internet para Nombres y Números (ICANN), el panel revisará las suposiciones, los vínculos y las estructuras que determinan las responsabilidades de la ICANN en el actual ecosistema de la gobernanza de Internet. Se buscarán ideas sobre las maneras de mantener y mejorar el rol de la ICANN en el ecosistema en evolución, cultivando a la vez el liderazgo de pensamiento sobre las formas en las que la ICANN puede servir a una compleja red de intereses de Internet. La tarea del panel ha sido descrita por la ICANN de la siguiente manera:¹⁷

- Facilitar la revisión de las suposiciones, los vínculos y las estructuras que constituyen la base de las responsabilidades de la ICANN en el actual ecosistema de Internet;
- Solicitar perspectivas sobre formas para mantener y mejorar la corresponsabilidad de la ICANN en un ecosistema en evolución; y
- Promover el liderazgo de pensamiento sobre maneras en que la ICANN puede brindar ayuda a un conjunto complejo de unidades constitutivas de Internet.
- Brindar un conjunto de principios rectores para garantizar la evolución exitosa del modelo transnacional de múltiples partes interesadas de la ICANN, en

¹⁵ Autores: Presidente del Panel, Vinton G. Cerf, vgcerf@gmail.com; Panelistas: Adiel Akplogan, Debbie Monahan, Michael Barrett, Alice Munyua, Hartmut Glaser, P.J. Narayanan, Erik Huizer, Hagen Hultsch, Alejandro Pisanty, Janis Karklins, Carlton Samuels, Ismail Serageldin, Luis Magalhães y Pindar Wong. Para ver el anuncio de la ICANN sobre los Paneles de Estrategia, por favor refiérase a <http://goo.gl/zyCYbW>. Relatores y Redactores: Grace Abuhamad, Bertrand de la Chapelle, James Cole, Alice Jansen, Carla LaFever, Patrick S. Ryan y Theresa Swinehart. Las opiniones son las opiniones de los panelistas y el presente documento no refleja ninguna posición oficial de la ICANN. Este informe podrá ser distribuido libremente, con fines educativos o no comerciales.

¹⁶ Citas recomendadas: Vinton G. Cerf (Presidente del Panel) et al., "Rol de la ICANN en el Ecosistema de Gobernanza de Internet", Informe Final del Panel de Estrategia de la ICANN, viernes, 23 de mayo de 2014.

¹⁷ "Descubriendo los Paneles de Estrategia en la reunión ICANN47 celebrada en Durban" la ICANN, 15 de julio de 2013, *disponible en* <http://www.icann.org/en/news/announcements/announcement-15jul13-en.htm>

- cooperación con organismos nacionales e internacionales;
- Proponer una guía para evolucionar y globalizar el rol de la ICANN en el ecosistema de gobernanza de Internet, en consulta con los actores mundiales; y
- En coordinación con los muchos otros actores mundiales y partes interesadas de la ICANN, proponer un marco para la implementación del rol, los objetivos y los progresos clave de la ICANN en lo que respecta a la gobernanza mundial de Internet.

El Panel de Estrategia estudió el Rol de la ICANN (Corporación para la Asignación de Números y Nombres en Internet) en el Ecosistema de las Organizaciones de Internet y, en particular, el Panel examinó las hipótesis, los vínculos y las estructuras que determinan las responsabilidades de la ICANN en el actual ecosistema de gobernanza de Internet. Se han buscado ideas sobre las maneras de mantener y mejorar el rol de la ICANN en el ecosistema en evolución, cultivando a la vez el liderazgo de pensamiento sobre las formas en las que la ICANN puede servir a una compleja red de intereses de Internet.

El Panel se reunió por primera vez en la reunión ICANN48 celebrada en Buenos Aires, en el mes de noviembre de 2013, y elaboró sus recomendaciones tras una combinación de varias videoconferencias colaborativas, llamadas telefónicas y colaboración en línea. Los panelistas colaboraron en la redacción de este informe, junto con los redactores y el personal, mediante el uso de un documento compartido en línea, donde los participantes tuvieron la posibilidad permanente de proponer el texto, ofrecer comentarios, alertarse mutuamente sobre opiniones alternativas y deliberar. Además, el panel recabó aportes de la comunidad global de la ICANN a través de dos seminarios web públicos,¹⁸ y brindó oportunidades para la retroalimentación por parte de la comunidad a través de una lista de correo pública de LISTSERV, que estuvo abierta para la presentación de correos desde septiembre de 2013 hasta el día 14 de febrero de 2014¹⁹, y a través de una encuesta.²⁰ Se elaboró una versión semidefinitiva para el comentario público en febrero de 2014, y este informe final fue elaborado luego de la fase de recopilación de comentarios que duró hasta el 30 de abril de 2014. Esta versión reemplaza a las versiones preliminares del informe. El Panel ha incluido algunos debates del anuncio de la NTIA de marzo de 2014 y del evento de NETmundial que se llevó a cabo en abril de 2014.²¹ En particular, el 14 de marzo de 2014, la NTIA anunció sus intenciones de finalizar su contrato con la ICANN con respecto a las funciones de la IANA y transferir sus responsabilidades de supervisión a un proceso de múltiples partes interesadas global, junto con las propiedades necesarias de ese

¹⁸ El archivo del seminario web del Panel de Estrategia *está disponible en* <http://goo.gl/uYh5Kr>.

¹⁹ El archivo de correos electrónicos del Panel de Estrategia *está disponible en* <http://mm.icann.org/pipermail/ioepanel/>.

²⁰ La encuesta fue realizada a través de Survey Monkey, y estuvo compuesta por varias preguntas a la comunidad. Las preguntas están señaladas en la compilación de información de la presentación del seminario web, *disponible en* <http://goo.gl/LrwU0o>

²¹ Para obtener más información acerca de los resultados del evento de NETmundial, revise el Anexo B, más adelante.

proceso, lo que incluye la preservación de la naturaleza abierta de la Internet y rechaza cualquier propuesta que implique una solución puramente intergubernamental.²² Sin embargo, estos eventos ocurrieron luego de la publicación del informe inicial del Panel, por lo cual el tratamiento completo de estos asuntos queda por fuera del alcance de este Informe. El Panel considera que el Informe representa una opinión de consenso aproximado, aunque es posible que no todas las observaciones sean unánimes. A continuación, el Panel informa sobre sus hallazgos.

2. Todos y Todo en Internet

Internet surgió a partir de una serie de experimentos y desarrollos a largo plazo en colaboración con el gobierno, el mundo académico y, más adelante, con la sociedad civil y el sector privado. Sus primeras raíces como proyecto iniciado por el Departamento de Defensa de los EE.UU. (entre otros) ahora han sido cambiadas y así Internet se ha convertido en una plataforma de comunicación e información digital mundial que sigue evolucionando, creciendo y ampliando su alcance, incluso cuando en 2014 haya llegado a sus más de 30 años de funcionamiento.²³

Es importante reconocer que Internet es diferente a todas las redes familiares que han venido antes de ella. Está *siempre* en funcionamiento y los dispositivos conectados a ella están *siempre en contacto*. Se trata de un sistema de dos vías, a diferencia de las redes de difusión como por cable tradicional y por aire como la televisión o la radio. A diferencia del sistema telefónico, cualquier dispositivo está listo para enviar o recibir tráfico hacia y desde múltiples fuentes y sumideros, al mismo tiempo. No es sorprendente que haya desarrollado un conjunto único de prácticas de gobernanza planteadas por la necesidad práctica, atendiendo a su historia y tecnología.

a) Globalización de Internet

La Internet es un fenómeno generalizado en muchas partes del mundo y actualmente hay 2700 millones de personas en línea, lo cual es alrededor del 40% de la población mundial.²⁴ Según un estudio reciente²⁵, los próximos 5000 millones de usuarios

²² Oficina de asuntos públicos, "la NTIA anuncia su intención de llevar adelante la transición de algunas funciones clave de los nombres de dominio de Internet, 14 de marzo de 2014", *disponible en* <http://goo.gl/3nMdKT>.

²³ Concebida en 1973, Internet surgió de exploraciones anteriores sobre tecnología de paquetes de comunicación y requirió diez años de desarrollo antes de lanzarse su funcionamiento a principios de 1983. Un resumen histórico de utilidad: "Breve Historia de Internet" *Sociedad de Internet*, 2014, *disponible en* <http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>

²⁴ *Id.*

²⁵ David Reed, Jennifer Haroon y Patrick Ryan, "Tecnologías y Políticas para Conectar a los Próximos 5000 Millones" *Berkeley Technology Law Journal*, Vol. 29, 2014, (próximamente), *disponible en* <http://ssrn.com/abstract=2378684> [De aquí en adelante referido como: Reed et al., Próximos 5000

provendrán de Asia y África:

	La Penetración Actual de Internet	Penetración Objetivo para 5B	Nuevos Usuarios de Internet en Alcanzar el Objetivo para 2030	% de Crecimiento Total	Crecimiento Anual Esperado
Asia	32%	90%	3100 millones	62%	7.3%
África	16%	90%	1300 millones	26%	13.9%
América	61%	95%	500 millones	10%	3.9%
Europa	75%	95%	100 millones	2%	1%

Como se puede ver arriba, de los próximos 5000 millones de usuarios de Internet, la mayoría no provendrán de las mismas regiones desarrolladas como antes, ni van a tener acceso a Internet de la misma manera. Como Vinton Cerf describió en 2005: "Internet es, en realidad, una gran colaboración de cientos de miles de operadores de red".²⁶ La complejidad de esta colaboración continúa e incluye a proveedores de acceso a través de cables de fibra óptica, cobre, compañías satelitales y de telefonía móvil, conjuntamente con cerca de 2000 millones de sitios web y tantas como 1 billón de páginas indexadas en forma separada.²⁷ El creciente uso de teléfonos inteligentes está extendiendo el acceso de manera más amplia que nunca y 4000 millones (la mayoría) de los próximos 5000 millones de usuarios (la "larga cola") cambiarán el contexto dentro del cual vemos y estructuramos las cuestiones de gobernanza de Internet. La idea básica subyacente que rodea a Internet ahora es, y debe seguir siendo, una plataforma de comunicación abierta para todos. El mundo acaba de comenzar a ver esta evolución en la tecnología.²⁸

Discutiremos el ecosistema más detalladamente en la Sección 4 a continuación. Sin embargo, vale la pena señalar ahora que el panorama de las políticas de Internet es tan dinámico como la propia tecnología. A modo de ilustración, además de los paneles propuestos por la ICANN, existen algunos anuncios ilustrativos que han ganado gran

Millones]

²⁶ Vinton G. Cerf, "Gobernanza de Internet -- Versión Preliminar 1.3" la ICANN, 28 de octubre de 2004, disponible en <http://www.icann.org/en/news/presentations/cerf-internet-publication-28oct04-en.pdf> [De aquí en adelante referido como: Cerf, Gobernanza de Internet]

²⁷ Véase Jesse Alpert & Nissan Hajaj, "Sabíamos que la Web era grande..." *Blog oficial de Google*, 25 de julio de 2008, disponible en <http://googleblog.blogspot.com/2008/07/we-knew-web-was-big.html> (que menciona 1 billón de páginas); Véase también "El Tamaño de WWW (World Wide Web)" disponible en <http://www.worldwidewebsite.com/> (que menciona alrededor de 1.820 millones de sitios web).

²⁸ John Markoff, "Viendo Hacia Donde Va Internet" *New York Times*, 30 de diciembre de 2013, disponible en <http://www.nytimes.com/2013/12/31/science/viewing-where-the-internet-goes.html?pagewanted=1>

interés en la comunidad de Internet. Mientras que éstos son sólo unas pocas entre varias iniciativas, los mismos demuestran lo rápido que está cambiando el panorama: el primero es la Reunión Global de Múltiples Partes Interesadas sobre el Futuro de la Gobernanza de Internet, también conocida como NETMundial, la cual se espera que sea un evento global multisectorial organizado en Brasil este mes de abril;²⁹ el segundo es la creación de /1net, una iniciativa puesta en marcha por la comunidad de infraestructura técnica a raíz de la Declaración de Montevideo,³⁰ y el tercero es el anuncio de una Comisión Global sobre Gobernanza de Internet dirigida por el Instituto Real de Asuntos Internacionales (Chatham House) y el Centro para la Innovación de la Gobernanza Internacional (CIGI).³¹ Estas diversas iniciativas difieren mucho en cuanto a su alcance, objetivos, inclusión y participación. Por ejemplo, cualquiera puede unirse a una discusión en línea a través de la lista de correo pública /1Net de LISTSERV, mientras que la Comisión es un grupo cerrado de expertos, donde únicamente se participa por invitación. Aunque el nivel de inclusión y la clase de actividades que resultarán a partir de estas iniciativas puede ser diferente, todas toman parte en la característica común que define a Internet: una visión compartida de responsabilidades y corresponsabilidad. Cualquier legitimidad que pueda plantearse a partir de alguna iniciativa específica, proviene de la confianza y la seguridad de las unidades constitutivas involucradas. El creciente interés de tantos grupos diferentes y la definición de cómo debe tomar forma el futuro de Internet y la voluntad de participar en la conversación, son acontecimientos positivos.

Cuando la ICANN se creó en 1998, el acceso a Internet era un fenómeno que requería de una conexión por cables y sólo había unos 147 millones de usuarios de Internet a nivel mundial, sólo el 6% de los 2700 millones de usuarios que existen en 2014.³² En el caso de África, un informe del Banco Mundial señaló que se calculaba que 21 países africanos tenían en 1999 poco más de 1000 usuarios cada uno, mencionando que Internet era un "medio ampliamente insignificante".³³ No sólo la adopción y el uso de Internet se encontraban relativamente en su infancia, sino que también los sistemas de instituciones de múltiples partes interesadas. Por ejemplo, la Sociedad de Internet (ISOC) fue conformada sólo seis años antes (en 1992) y el Foro de Gobernanza de Internet (IGF) no fue establecido hasta siete años más tarde (en 2005). Como se mencionó anteriormente, en el año 2013 y principios de 2014, se han anunciado una

²⁹ Reunión Global de Múltiples Partes Interesadas sobre el Futuro de la Gobernanza de Internet, disponible en <http://netmundial.br/> o <http://netmundial.org/>

³⁰ /1net, disponible en www.1net.org

³¹ "CIGI y Chatham House lanzan una Comisión Global sobre Gobernanza de Internet, presidida por sueco Carl Bildt", Chatham House, 22 de enero de 2014, disponible en <http://www.chathamhouse.org/media/news/view/196835>

³² "Estadísticas del Crecimiento de Internet" All About Market Research (Todo Acerca de la Investigación del Mercado), febrero de 2014, disponible en <http://www.allaboutmarketresearch.com/internet.htm>.

³³ Charles Kenny, "Expandiendo el acceso de África pobre y rural a Internet" *Information Technology for Development (Tecnología de la Información para el Desarrollo)*, Vol. 9, 2000, 25-31, disponible en <http://itd.ist.unomaha.edu/Archives/28.pdf>

serie de nuevos eventos e iniciativas. Con estas iniciativas es probable que dentro de diez años, el ecosistema de gobernanza de Internet sea más rico: probablemente más diverso, más desarrollado y más interrelacionado que nunca. Mientras que no podemos predecir cómo este ecosistema se verá, es de esperar que vaya a evolucionar de una manera que sea inclusiva de las muchas voces nuevas que se están uniendo a Internet —en particular de las economías emergentes—, y que a medida que los nuevos usuarios se unan a Internet, ellos participen cada vez más en los debates sobre la gobernanza que afecta su uso. Además, no son sólo personas quienes se están incorporando a Internet: los dispositivos y aparatos (la "Internet de las Cosas") representan un mercado actualmente calculado de 4,8 billones de dólares estadounidenses, y con una estimación futura de convertirse en un mercado de 8,9 billones de dólares estadounidenses en 2020.³⁴

A medida que Internet crece y a medida que se añaden más usuarios y dispositivos, también crece la diversidad de aplicaciones de la tecnología. La utilidad de Internet ha crecido tan ampliamente que muchas personas e instituciones que no son usuarios directos aún se ven afectados por —o dependen indirectamente de— el uso y funcionamiento confiable de Internet. Mientras que Internet en sí no es nada más que una herramienta con un impresionante uso positivo, desafortunadamente una evaluación realista del impacto de Internet también tiene que tener en cuenta una serie de usos indebidos perpetrados por una pequeña fracción de la población que tiene malas intenciones³⁵ y explota la infraestructura abierta y global, de la misma manera en que toda herramienta implica un riesgo. A esto hay que añadir el delito organizado y las agendas nacionales perjudiciales. La combinación diversa de actividad positiva y negativa crea un desafío extremadamente complejo y matizado en muchas dimensiones de la gobernanza.

b) Diversidad Institucional

Además de la complejidad de la gobernanza de Internet, está la amplia gama de individuos e instituciones —incluidos los gobiernos a todos los niveles—, que está involucrada en la creación, el desarrollo, el funcionamiento y la evolución de aplicaciones y servicios en Internet o en la definición de las normas de interoperabilidad que se apliquen a su evolución y a su uso. Esta miríada de actores tiene diversas agendas, intereses, motivaciones e incentivos, no todos los cuales están alineados. Existen productos y servicios extremadamente diversos que interactúan y dependen de Internet y la *World Wide Web* para permitir su uso.³⁶

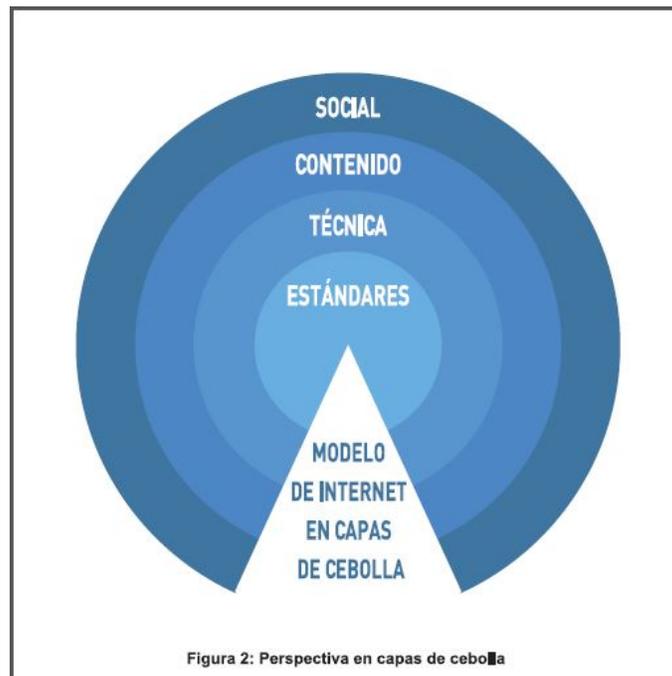
³⁴ Larry Dignan, "Internet de Cosas: Mercado de \$8,9 billones en 2020, 212 mil millones de cosas conectadas" ZD Net, 3 de octubre de 2013, disponible en <http://goo.gl/PE8DS8>

³⁵ Podemos encontrar un ejemplo ampliado de los delitos en el "Informe de Delitos de Internet", Internet Crime Complaint Center (I3C, Centro de Reclamos por Delitos en Internet), 2012, disponible en http://www.ic3.gov/media/annualreport/2012_IC3Report.pdf

³⁶ La World Wide Web es una aplicación que utiliza Internet para la conectividad y el transporte. Véase "Breve Historia de Internet" *Sociedad de Internet*, 2014, disponible en <http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>

Si algo caracteriza a Internet es un intenso enfoque en normas abiertas y en la interoperabilidad entre todos sus componentes y a través de todas las fronteras. Que tantos sistemas diversos, hardware y software, constructos e instituciones puedan coexistir e interactuar en el entorno operativo de Internet, es una consecuencia de su filosofía de diseño. Por esta razón, Rick Whitt ha argumentado que "los legisladores deben entender y, cuando corresponda, deferir a la sustancia y procesos imbuidos en el diseño funcional de Internet".³⁷ Gracias a los protocolos de normas prácticas y abiertas desarrollados por consenso aproximado, y a un enfoque de capas para la arquitectura, cualquier persona es capaz de construir de forma independiente las piezas de la infraestructura y/o aplicaciones de Internet, y tienen una expectativa razonable de la interoperabilidad mundial. Además, Internet es fundamentalmente de carácter transnacional, lo que presenta una dimensión transfronteriza que colorea cualquier esfuerzo de gobernanza.

c) Modelando Internet y su Ecosistema



Desde hace algún tiempo, los estudiosos se han sentido cómodos describiendo la arquitectura técnica de Internet con un modelo de capas que segrega y caracteriza las diferentes funciones de Internet y sus aplicaciones.³⁸ Aunque hay diferentes maneras

³⁷ Richard S. Whitt, "Deferencia al Protocolo: Diseñando un Marco de Política Pública Tridimensional para la Era de Internet", *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal*, 12 de julio de 2013, disponible en <http://ssrn.com/abstract=2031186>.

³⁸ Yochai Benkler, "De los Consumidores a los Usuarios: Cambiando las Estructuras más Profundas de la Normalización hacia Recursos Comunes Sustentables y Acceso al Usuario", *Fed.*

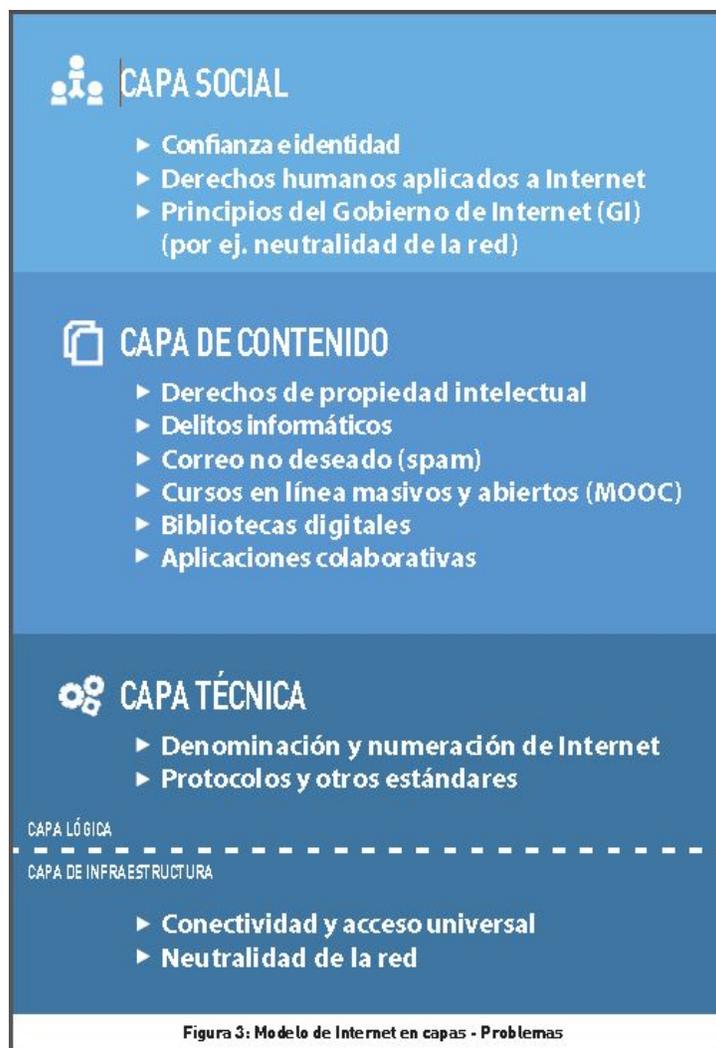
de ver estas capas, como se muestra en la Figura 2, en el núcleo son las normas técnicas las que definen la operación funcional de Internet. Estas normas forman los bloques de construcción de una *capa de infraestructura* —la carretera que permite el tráfico—, y esa capa está estrechamente acompañada por una *capa lógica* que utiliza normativas para la transferencia de paquetes de datos, incluyendo el conjunto de aplicaciones de protocolos TCP/IP y la administración del DNS. Juntas, la *capa de infraestructura* y la *capa lógica* forman una *capa técnica*. Los dígitos binarios (bits) que fluyen a través de Internet son guiados a lo largo de la capa de infraestructura, con la ayuda de la capa de lógica, y la "articulación flexible" entre estas dos áreas sigue evolucionando.

La mayoría de los estudiosos concuerdan que en la parte superior del modelo de capas, o en sus cercanías, hay una *capa de contenido* donde las operaciones técnicas importan menos, pero otras políticas como los derechos de propiedad intelectual y el control de contenidos están implicados más directamente. A medida que las cuestiones de confianza, identidad, libertad de expresión y derechos humanos toman preponderancia en la atención en Internet y en las políticas de información, apoyamos la adición de una *capa social*. Estas capas identifican y estratifican las instituciones relevantes que pueden tener un mandato para abordar la dirección de prácticas, la evaluación continua y el manejo de los asuntos políticos emergentes. La capa social trata con prácticas que definen los derechos primordiales y los principios relacionados con la "conducta social" en línea.³⁹ En la Figura 2, nuestra descripción del "modelo de piel de cebolla" debe entenderse como una simplificación, ya que especialmente las capas "sociales" y de "contenido" tienen algunas dinámicas que no son tan estrictamente estratificadas como el modelo sugiere. Las Figuras 3 y 4 ilustran el alcance y la variedad de potenciales problemas de gobernanza que pueden surgir, dependiendo de la capa funcional en la cual los problemas pueden plantearse.

En una perspectiva más tradicional, la Figura 3 a continuación ilustra los problemas de la naturaleza, la funcionalidad y de ejemplo asociados con cada capa en este modelo.

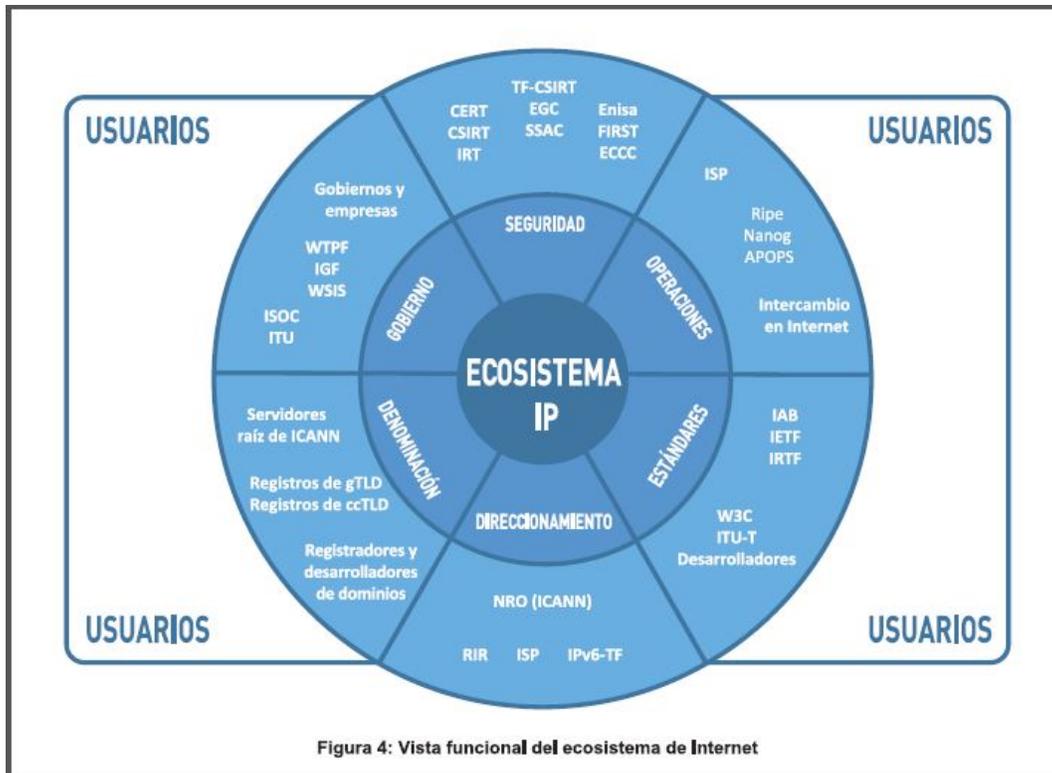
Comm. L.J., Vol. 52, 561, 2000, disponible en <http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/telecom/benklerfromconsumerstousers.pdf>

³⁹ Vinton G. Cerf, Patrick Ryan, Max Senges, "La Gobernanza de Internet es Nuestra Responsabilidad Compartida", a publicarse próximamente en: *I/S: J. Law and Policy for the Information Society (Revista de Leyes y Políticas para la Sociedad de la Información)*, 10 ISJLP, 2014, disponible en <http://ssrn.com/abstract=2309772> [De aquí en adelante referido como: Cerf, Responsabilidad Compartida].



Finalmente, otra manera de ver al ecosistema de Internet es segmentarlo por función, conforme se muestra en la Figura 4 a continuación. Mientras que la figura no lista y no puede listar a todas las partes interesadas, la misma captura la diversidad de sus intereses y las principales áreas de responsabilidad. Estas organizaciones participan en la diversa red de relaciones que se discuten en la Sección 5. La ICANN es una, entre muchas otras organizaciones en el ecosistema, que ha desarrollado un glosario para aquellos que no están familiarizados con la sopa de letras de acrónimos asociados con las diversas instituciones de Internet.⁴⁰

⁴⁰ Véase el Glosario de la ICANN, disponible en <http://www.icann.org/en/about/learning/glossary>



Al final, hay un número potencialmente infinito de formas gráficas para representar a las diversas instituciones y grupos que se ocupan de elaborar normativas y las organizaciones que los cubren. Las propuestas contenidas en el presente informe ofrecen algunas perspectivas, aunque no son ni exhaustivas ni autoritativas en este sentido, y el Panel enfatiza la advertencia del Profesor George Box respecto a que: "esencialmente, todos los modelos son incorrectos, aunque algunos son útiles".⁴¹ Pasaremos ahora a un debate sobre el significado de "gobernanza" dentro del ecosistema que hasta ahora hemos descrito.

3. Significado de "Gobernanza"

La *Gobernanza* es un tema potencialmente vasto y su aplicación a Internet específicamente no reduce mucho su ámbito de aplicación. Ha habido —y continuarán habiendo— argumentos sobre lo que se entiende por gobernanza: ¿Cuál es el alcance relevante? ¿A quiénes afecta? ¿Qué normas se aplican? ¿Cómo se aplican? ¿Quién hace las reglas y por qué son legítimas? ¿Cómo se resuelven las disputas sobre las normas o la infracción a las mismas? ¿Cómo se acomoda el carácter transnacional de

⁴¹ George E. P. Box y Norman R. Draper, "Construcción del Modelo Empírico y Superficies de Respuesta", Wiley Books, 1987 en 424. Las entidades en la Figura 4 se inspiran en un cuadro que ha sido previamente utilizado por la Sociedad de Internet y hay algunas entidades que faltan: por ejemplo, la propia ICANN no se encuentra en la Figura 4 porque no es un organismo (dada su función de corresponsabilidad) ni tampoco la UIT, a pesar de su labor en diversos aspectos del ecosistema.

Internet y su uso?

Gobernanza expresa lo que está *permitido, prohibido, requerido y/o aceptado* con respecto a las prácticas en algún contexto. Una representación completa de la gobernanza tendría que describir no sólo a las personas, las entidades (incluidas las instituciones) y los comportamientos que se rigen, sino también por quién y por qué medios. También tendría que incluir una explicación de los medios por los cuales las reglas de gobernanza son creadas, enmendadas y adoptadas, así como las modalidades de imposición.

El Panel optó por utilizar la definición de trabajo de gobernanza de Internet propuesta en el año 2005, al cierre de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) en la Agenda de Túnez:

La gobernanza de Internet es el desarrollo y la aplicación de principios, normas, reglas, procedimientos para la toma de decisiones y programas compartidos por parte de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil —en sus respectivos roles—, que dan forma a la evolución y el uso de Internet.⁴²

Esta definición —aceptada por más de 180 gobiernos— clarificó muchas cuestiones importantes, inclusive, que la gobernanza de Internet: requiere de la participación de todos los diferentes tipos de partes interesadas, incluso si se mantiene la ambigüedad significativa con respecto a sus "respectivas funciones"; se refiere tanto a la formulación de políticas como a la implementación ("desarrollo y aplicación"), lo cual puede o no incluir a las instituciones dedicadas; está organizada en torno a la producción de diversos sistemas de gobernanza; y se refiere tanto a Internet como sistema (su "evolución"), como al comportamiento de sus usuarios (el "uso de Internet") . El Panel reconoció la posibilidad de que pudiese existir la necesidad de revisar este texto en el futuro para adaptarlo a las condiciones cambiantes.

Como se ha visto anteriormente, existen diversas instituciones que ofrecen oportunidades para que los individuos, las empresas, las corporaciones, los académicos, los gobiernos y otras partes interesadas se conecten al ecosistema de gobernanza. Aunque este ecosistema complejo ofrece amplias oportunidades para un rápido crecimiento y evolución de la tecnología, nunca ha habido un "punto único central" para los asuntos de gobernanza de Internet, y la correcta identificación de dónde cada grupo de partes interesadas puede hacer su propio impacto en las áreas que son importantes para sí, puede ser un desafío.

a) Gobernanza vs. Gobierno

La *gobernanza* no debe confundirse con el *gobierno*. Tanto la gobernanza como los

⁴² "Informe del Grupo de Trabajo sobre Gobernanza en Internet", WGIG, junio de 2005, disponible en <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>

gobiernos establecen "regímenes"⁴³ de actividad o de acción, pero de maneras muy diferentes. Tan importantes y tan influyentes como lo son los gobiernos en la creación de un proceso de reglamentaciones, el gobierno es uno de los diversos modos posibles de gobernanza. Los gobiernos ejercen una autoridad considerable sobre lo que está permitido en las sociedades nacionales y actúan como un representante de los ciudadanos. En la práctica, los gobiernos a menudo gestionan directamente los recursos naturales y los recursos nacionales, tal como caminos y carreteras financiadas por los contribuyentes. En el contexto de Internet, los gobiernos ofrecen un marco legal, ejercen la aplicación de la ley y buscan el bien común de sus ciudadanos. A veces los gobiernos son los coinversores en la infraestructura, como en el caso de Australia, Nueva Zelanda y, cada vez más, una serie de países de América Latina.⁴⁴ Típicamente, el gobierno está estructurado en capas a nivel nacional, provincial y local. Puede haber acuerdos regionales multinacionales como es el caso de la Unión Europea (UE). La ONU y los sistemas de tratados bilaterales y multilaterales representan ejemplos de gobernanza intergubernamental.

b) Ejemplos de Sistemas de Gobernanza

Las entidades distintas a los gobiernos pueden adoptar sistemas de reglas para restringir y definir las prácticas que son permitidas en un cierto contexto. Las organizaciones no gubernamentales también pueden estar conformadas por grupos de actores que ofrecen la gobernanza de su actividad común. Este tipo de coordinación no es único para Internet. Conforme se describió en el Cuadro de Texto 1 a continuación, la gobernanza existe en actividades sociales y en otras actividades no técnicas.

⁴³ La utilización de la expresión "regímenes" por parte del Panel, se refiere a una combinación de normas, reglas y mejores prácticas; y ocasionalmente puede implicar la ejecución de las funciones directivas, administrativas o de coordinación. No está incluida con la intención de dar una connotación negativa, como puede ser la referencia a prácticas autoritarias.

⁴⁴ Véase Benoit Felten, "Modelos de Conectividad para las Economías en Vías de Desarrollo", *Diffraction Analysis*, 21 de octubre de 2013, disponible en <http://ssrn.com/abstract=2343233>.

Text Box 1 - Gobernanza en otros sectores

En 1899, el *Royal and Ancient Golf Club of St. Andrews* de Escocia se reunió con la Asociación de Golf de los Estados Unidos a fin de acordar un reglamento unificado para ese deporte. En el documento, se dejaba constancia de que el reglamento “se mantendría unificado de mutuo acuerdo, y que no se lo podría modificar en forma unilateral. En caso de que se plantee una modificación. . . [las partes en Escocia y los Estados Unidos] se consultarán al respecto, consultarán a los organismos rectores en sus respectivos países, y harán todo cuanto esté a su alcance por mantener la uniformidad del reglamento”.

En el contexto de la propiedad privada, las acciones permitidas en una zona residencial están, en parte, determinadas por una Asociación Privada de Propietarios, por ejemplo, mediante acuerdos que, entre otras cosas, fijan las condiciones de la apariencia de las fachadas y los jardines dentro del área residencial, los cuales suelen ser distintos de las normas locales de diseño y planeamiento urbano.

Del mismo modo, las normas técnicas que definen el funcionamiento de Internet y de la *World Wide Web* son definidas por las partes interesadas pertinentes en organismos como el Grupo de Trabajo de Ingeniería en Internet (IETF) y el World Wide Web Consortium (W3C), entre otros.

El medio ambiente también es objeto de numerosos acuerdos sobre su gobernanza. Además de mecanismos locales, supranacionales y nacionales, existen acuerdos bilaterales y mundiales, implementados o en curso, que se ocupan de aspectos específicos de la gobernanza ambiental. Entre las agrupaciones más relevantes, figura el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático. Si bien el Panel se limita a la toma de decisiones formal por parte de los gobiernos, involucra a múltiples partes interesadas, como el sector industrial, organizaciones de la sociedad civil, y expertos en la materia. A niveles más locales, la formalidad de los procesos intergubernamentales da lugar a la gestión cooperativa de los recursos compartidos, la cual, a menudo, antecede a los mecanismos formales desde hace siglos.

En algunos sistemas de gobernanza, las partes afectadas son de naturaleza uniforme. Los ciudadanos de un país son generalmente tratados como un conjunto uniforme de individuos, cuyas acciones permitidas se rigen por las leyes del territorio. Sin embargo, en Internet, una amplia diversidad de actores se une para crear, operar y utilizar la red de redes de Internet y los dispositivos interoperables que se interconectan. Estos actores difieren en estructura, escala e intereses y van desde corporaciones y gobiernos hasta individuos e instituciones. Los intentos para definir una taxonomía de la miríada de grupos de partes interesadas heterogéneos, que tienen un interés en algunos aspectos de la producción de resultados de Internet, van desde muy simplificados hasta imposiblemente detallados. La realidad es que cada entidad o individuo tiene ahora una participación en el buen funcionamiento de Internet y en la innovación que impulsa su evolución.

Otro ejemplo del sector privado ayuda a ilustrar el desafío. Una empresa que ofrece acceso a Internet puede verse sujeta a una amplia gama de normas de gobernanza. Como corporación, puede haber leyes nacionales o regionales que requieran de ciertas reglas para el otorgamiento de licencias y el funcionamiento, la constitución y presentación de informes; y las mismas pueden provenir de la Autoridad Reguladora Nacional, el Poder Ejecutivo o el Tesoro. A través de reglas que son formales (por ejemplo, a partir de la Autoridad Reguladora Nacional) o informales (por ejemplo, a través del Grupo de Trabajo en Ingeniería de Internet —IETF—, el Instituto de Ingenieros Eléctricos y Electrónicos —IEEE— o la Unión Internacional de Telecomunicaciones —UIT—) se pedirá a la empresa que cumpla con las obligaciones técnicas en beneficio de la interoperabilidad con la red telefónica, con otros proveedores y para adaptarse a los usuarios que traen dispositivos consigo. Además, al igual que con el desarrollo y despliegue de cualquier tecnología, la empresa puede estar sujeta a normas del Ministerio de Medio Ambiente que se relacionan con el entorno y al Ministerio de Trabajo para la gestión de los recursos humanos. Por último, además de las normas establecidas por parte de las Autoridades Reguladoras

Nacionales, la empresa puede estar sujeta a la regulación de las telecomunicaciones en función de la naturaleza exacta de sus ofertas, y puede que tenga que cumplir con las normas de privacidad establecidas por las Autoridades de Protección de Datos. Si también ofrece aplicaciones (por ejemplo: correo electrónico, *cloud computing*, software como un servicio, aplicaciones móviles, etc.), puede estar sujeta a varios requisitos adicionales en relación con los requisitos de privacidad del usuario, requisitos de control referentes a los derechos de autor o a la protección de marcas y, en algunas casos, el Ministerio de Asuntos Exteriores aprueba normas sobre la exportación de determinados tipos de información.

También hay otros ejemplos a partir de los contextos académicos y de la sociedad civil que son útiles para ilustrar la gobernanza a partir de otras áreas. En forma similar, en el contexto académico existen grupos que se afilian para compartir información y para llevar a cabo un cierto nivel de autorregulación. Por ejemplo, en ingeniería, la Junta de Acreditación para Ingeniería y Tecnología (ABET) proporciona la acreditación a más de 3.100 programas en más de 24 países.⁴⁵ Del mismo modo, para el desarrollo de los planes de estudio educativos de negocios y estándares relacionados, la Asociación de Educación Superior de Negocios (AACSB) elabora normativas de acreditación, asesoramiento curricular y verificación de calidad a nivel mundial, para las universidades que deciden optar por su normativa. Muchos países de todo el mundo, que están involucrados en la educación de negocios, tienen universidades que colaboran con la AACSB para garantizar que sus planes de estudio de negocios tengan relevancia a nivel mundial.⁴⁶ Aunque la sociedad civil es muy diversa en sus intereses y trabajo, desde 1951 la iniciativa One World Trust ha estado trabajando para brindar los principios voluntarios de compromiso cooperativo para la participación efectiva de la sociedad civil a nivel mundial.⁴⁷

La responsabilidad dentro del *gobierno* por participar en estas actividades a menudo puede encontrarse en los ministerios u organismos pertinentes, aunque no son tan claras en el contexto general de *gobernanza*. Muchas entidades distintas pueden estar involucradas en la aplicación y el cumplimiento de las limitaciones de gobernanza hipotéticas e incluso es posible que no hubiese inconsistencias y conflictos entre las normas presentadas por los distintos agentes de gobernanza⁴⁸. Los procesos por los cuales se crean y aplican las reglas de gobernanza también pueden variar de un régimen a otro. En el caso de la gobernanza de Internet, es importante contar con procesos vigentes que puedan identificar los conflictos, las tensiones y las fricciones entre las partes interesadas, los temas y los modelos, así como para encontrar mecanismos para resolverlos con el tiempo.

c) La Corresponsabilidad como Guía Primaria

⁴⁵ ABET, disponible en <http://www.abet.org/about-abet/>

⁴⁶ AACSB, disponible en <http://goo.gl/JsTRFH>

⁴⁷ One World Trust disponible en <http://www.oneworldtrust.org/>

⁴⁸ No obstante, es mucho más que decir que dentro de los gobiernos, también se pueden encontrar superposiciones e inconsistencias.

El Panel dedicó mucho tiempo a discutir el rol de los diversos actores dentro del ecosistema de Internet como "corresponsables". Existen muchos participantes en el ecosistema de Internet. Algunos persiguen intereses académicos y de investigación, algunos se enfocan en objetivos económicos, algunos tienen objetivos políticos y sociales, algunos se preocupan principalmente por las necesidades de los usuarios individuales o por su protección.⁴⁹ Dada la naturaleza cada vez más ubicua de Internet, todos los actores tienen un interés común en el buen funcionamiento de la infraestructura general y una preocupación común de que no sea utilizada en forma indebida. Sin embargo, ninguno de estos actores por su cuenta tiene la capacidad para hacer frente a todas estas cuestiones, sino que tienen un interés en ejercitar la responsabilidad sobre los asuntos que recaen bajo su corresponsabilidad. Por otra parte, existe entre los actores una interdependencia inevitable y transfronteriza: la acción de uno tiene un potencial impacto sobre los demás. Por lo tanto, tienen una *responsabilidad compartida o enredada* para organizar la gobernanza de esta infraestructura común.⁵⁰ Y es apropiado describir al conjunto como una 'gran colaboración'.⁵¹

Nuestra discusión sobre el ecosistema de gobernanza produjo tres términos para describir la naturaleza de los roles que desempeñan los diferentes actores: corresponsabilidad, coordinación y contribución a través de la participación informada. A continuación se describe cada uno de ellos:

i) Corresponsabilidad

La *corresponsabilidad* es una forma de liderazgo. Como el concepto fue elaborado en el área ambiental y la teoría de la acción colectiva, el mismo describe la administración de recursos o espacios comunes para el beneficio óptimo de todos los interesados a través de conjuntos de normas que son compartidos.⁵² Esto puede incluir el encargar la asistencia de entidades específicas para desarrollar y potencialmente hacer cumplir tales normativas. En el contexto de la gobernanza de Internet, el término se aplica a las responsabilidades específicas de interés público de cada estructura, por ejemplo: el desarrollo de normas por parte del IETF o del Consorcio Mundial de Internet (W3C) o la gestión de las direcciones IP por parte de la Organización de Recursos Numéricos (NRO) a través de los Registros Regionales de Internet (RIR).

Corresponsabilidad significa preocuparse más por la buena gestión, uso y evolución de un recurso compartido que por cualquier interés individual en él. En muchos sentidos, esto es como la función de un custodio protegiendo un recurso tal como el espacio de nombres de dominio, en reconocimiento y previsión de la gama de partes interesadas

⁴⁹ Por ejemplo: orden público, privacidad, seguridad, integridad de datos y protección de perjuicios.

⁵⁰ Cerf, Responsabilidad Compartida, citado *supra*

⁵¹ Cerf, Gobernanza de Internet, citado *supra*

⁵² Véase en particular el trabajo de Elinor Ostrom, premio Nobel en Economía, en 2009.

involucradas. Esto incluye el suministro de principios y propósitos para la forma en que gestionamos, desarrollamos y protegemos este espacio, garantizando al mismo tiempo la evitación de perjuicios o actividades que puedan resultar en desequilibrios persistentes. Necesitamos garantizar que las decisiones que tomamos con respecto a lo que es o no es apropiado para la ICANN, reflejen esos principios. En otras palabras, la corresponsabilidad requiere de una visión muy amplia y flexible del mundo: a veces puede significar que la ICANN pueda necesitar priorizar los intereses del ecosistema y hacerse a un lado; mientras que en otros casos, la ICANN puede necesitar rellenar activamente una carencia o vacío en el ecosistema, al mismo tiempo que tiene el sentido de humildad como para dar un paso atrás, siempre y cuando otras partes interesadas rellenen el vacío.

El concepto de corresponsabilidad que utilizamos proviene en gran medida de la gestión de recursos comunes. Hace tiempo que Internet ha dejado de ser un recurso de este tipo, teniendo en cuenta la introducción de mercados, derechos de propiedad y otras características. Sin embargo, el Panel consideró necesario enfatizar que la mayoría, si no toda la gobernanza de Internet, debe estar imbuida de este principio, como una forma de enfatizar que los juegos de ganar-perder o perder-perder no son óptimos y que la salud de Internet en su conjunto necesita una visión que esté por encima de los intereses específicos de los jugadores particulares.

Un sentido de corresponsabilidad y el conocimiento del entorno deben guiar a todas las organizaciones involucradas en la gobernanza de Internet. Nótese que la corresponsabilidad no implica ni tiene por qué implicar el desvío del alcance. De este modo, el consejo que Ira Magaziner⁵³ ofreció al Director Ejecutivo (CEO) de la ICANN y a la Junta Directiva en 2011 es útil. Magaziner dijo que "los líderes de la ICANN deben evitar intentar construir un imperio. Creo que les irá mejor haciendo lo que deben hacer, enfocándose en construir, pero no construyendo algo que sea un imperio demasiado grande, porque un imperio más grande se convierte en un blanco más grande".⁵⁴

Por estas razones, tanto verificaciones e imparcialidad como transparencia y responsabilidad en la rendición de cuentas no sólo constituyen principios en sí mismos, sino que también sirven para garantizar que los actores permanecen fieles a este principio de corresponsabilidad y, en forma más general, para tomar medidas que aseguren que los principios rectores de todo tipo son reales y no queden flotando en el espacio vacío. De hecho, observamos que la esencia de una corresponsabilidad cuidadosa antecede los debates sobre gobernanza de Internet actuales por varias décadas, incluso en tiempos más simples bajo Jon Postel,⁵⁵ y permitió a Internet

⁵³ Ira Magaziner se desempeñó como asesor político principal durante el gobierno de Clinton y facilitó la creación de la ICANN. Esto estaba de acuerdo con la iniciativa general de Clinton-Gore para ampliar el acceso a Internet al sector privado.

⁵⁴ Comentarios de Ira Magaziner en la Sesión de Bienvenida de la Reunión de la ICANN, 24 de marzo de 2011, *disponible en* <http://svsf40.icann.org/meetings/siliconvalley2011/transcript-welcome-14mar11-en.txt>

⁵⁵ Jon Postel fue un científico de la computación que contribuyó al desarrollo de muchas de las

evolucionar hacia lo que es hoy. Creemos que la comunidad mundial de Internet continuará valorando una corresponsabilidad cuidadosa a medida que la propia discusión sobre la gobernanza de Internet evoluciona y que la corresponsabilidad debería alimentar todo el pensamiento de la ICANN.

ii) Coordinación, Coordinación & Coordinación

Cualquier sistema institucional distribuido requiere de coordinación para tratar con posibles superposiciones de mandatos, para facilitar las acciones conjuntas y para garantizar que ninguna responsabilidad "caiga en las grietas" entre las estructuras. Los estatutos y la misión de la ICANN la colocan en el centro de algunas de las cuestiones de coordinación más fundamentales.⁵⁶ En el Artículo 1, Sección 1, los estatutos establecen el rol de "coordinación" de la ICANN con toda claridad, de la siguiente manera:

- **Coordinar** la asignación y la adjudicación de los tres grupos de identificadores únicos para Internet;
- **Coordinar** el funcionamiento y la evolución del sistema del servidor de nombres de la raíz del DNS.
- **Coordinar** el desarrollo de políticas relacionadas de manera razonable y adecuada con estas funciones técnicas.

En el panorama de gobernanza de Internet, esta coordinación es particularmente importante en la "capa lógica", descrita en la sección 2(d) Figura 3, entre la llamada comunidad I*.⁵⁷ En forma contraria a la intuición o la expectativa de sentido común, la coordinación que ha demostrado ser más eficaz *no* es una coordinación muy regular, repetida y predecible que asume vínculos estrictos, rígidos o mecánicos entre las partes y un motor de coordinación central, sino más bien un enfoque flexible, de articulación ligera, que se describe con más detalle en Sección 6.

iii) Contribución a través de la Participación Informada

Más allá de las dos dimensiones anteriores, cada proceso o institución se beneficia a partir de las interacciones con, las contribuciones y la participación en las actividades de las entidades que se ocupan de cuestiones distintas a las suyas, pero cuyas

tecnologías que conforman Internet. Fue editor de la serie de Solicitudes de Comentarios y creó (he hizo funcionar manualmente) la IANA fuera del Instituto de Ciencias de la Información de la Universidad del Sur de California. Todos confiaban en él, tanto por su sentido de imparcialidad, como por su experiencia. Salón de la Fama de Internet, *disponible en* <http://internethalloffame.org/inductees/jon-postel>

⁵⁶ Estatutos de la Corporación para la Asignación de Números y Nombres en Internet, *disponible en* <http://www.icann.org/en/about/governance/bylaws#>

⁵⁷ La comunidad I* incluye a: la ICANN, la IAB, el IETF, la ISOC, el W3C y los 5 RIR (AfrINIC —Centro Africano de Información de Redes—, APNIC —Centro de Información de Redes de Asia Pacífico—, ARIN —Registro Norteamericano de Números de Internet—, LACNIC —Registro de Direcciones de Internet para América Latina y el Caribe—, RIPE NCC —Centro de Coordinación de Redes Réseaux IP Européens—).

decisiones podrían afectarla o sus experiencias podrían representar un beneficio para sí. En el ámbito de la gobernanza de Internet, esto se aplica en particular a las interacciones entre los participantes y las entidades informadas que se ocupan de las diferentes capas, ya que la separación entre ellas no es estricta sino de algún modo fluida y porosa; por ejemplo: las decisiones técnicas que tienen implicaciones políticas y viceversa.

d) Características y Valores de la Gobernanza Multisectorial

¿Cuáles son las características de un proceso de desarrollo de políticas abierto y participativo? Esta pregunta está siendo analizada en el contexto del Panel de Estrategia sobre Innovación Multisectorial presidido por Beth Noveck.⁵⁸ Sin embargo, para los lectores que podrían no estar familiarizados con los procesos de establecimiento de normas del IETF o con los modelos para el desarrollo de software de código abierto, el Panel consideró que sería útil introducir el concepto de apertura y articulación flexible a través del ensayo de programador Eric Raymond, quien escribió "La Catedral y el Bazar" en 1997. El artículo de Raymond abordó diferentes enfoques de los métodos de ingeniería de software.⁵⁹ El artículo es utilizado en muchos foros educativos para describir los procesos que son "abiertos" y aquellos que son "cerrados", y la descripción ofrece un buen modelo conceptual para los tipos de procesos que han ayudado a inspirar la innovación en Internet.

Raymond describe el "modelo de catedral" para el desarrollo de software, donde la visualización del código del software está restringido a un grupo jerárquico definido de desarrolladores de software. Comparó el modelo de catedral con el "modelo de bazar", donde el código es compartido abiertamente a través de Internet y con el público, y siendo objeto de comentarios por parte de todos. Toma el desarrollo del sistema operativo Linux como ejemplo y describe su filosofía.

Antes de una Internet a bajos precios, hubo algunas comunidades geográficamente compactas donde la cultura alentó la programación "sin ego" de Weinberg, y un desarrollador podía atraer fácilmente una gran cantidad de personas calificadas ofreciendo asesoramiento no solicitado y codesarrolladores. Los Laboratorios Bell de investigación científica y tecnológica, los de investigación de Ciencias de la Computación e Inteligencia Artificial del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT AI & LCS) y la Universidad de California (UC) en Berkeley se convirtieron en el hogar de innovaciones que son legendarias y aún potentes. . . . Linux fue el primer proyecto para el que se hizo un esfuerzo consciente y exitoso para usar al mundo entero como su fuente de talento. No creo que sea una

⁵⁸ Véase el Panel de Estrategia sobre Innovación Multisectorial de la ICANN, *disponible en* <http://goo.gl/o8oN90>, encargado de proponer "nuevos modelos para un compromiso amplio e inclusivo, formulación de políticas basadas en el consenso, estructuras institucionales de apoyo para funciones mejoradas; y el diseño de procesos, herramientas y plataformas que permitan a una comunidad global de la ICANN participar en estas nuevas formas de toma de decisiones participativa".

⁵⁹ Eric S. Raymond, "La Catedral y el Bazar, v. 3.0", CatB.org, 11 de septiembre de 2000, *disponible en* <http://www.catb.org/~esr/writings/cathedral-bazaar/cathedral-bazaar/>.

coincidencia que el período de gestación de Linux coincidiese con el nacimiento de la World Wide Web, y que Linux dejase su infancia durante el mismo periodo de 1993-1994 que vio el despegue de la industria ISP y la explosión del interés general en Internet.⁶⁰

Según Raymond, el método de "bazar" es sinónimo de la filosofía de desarrollo de Internet en comparación con las industrias de telecomunicaciones más antiguas. En esencia, el método de "bazar" para escribir software no es diferente al modelo de trabajo de Wikipedia: el sistema es abierto, está expuesto y es objeto de comentarios por parte de cualquier persona que tenga una opinión.⁶¹ La afirmación central de Raymond es que: "dados suficientes ojos, todos los errores son superficiales". Esto esencialmente significa que la amplia disseminación y discusión del código ofrece mejores productos.⁶²

El equivalente al modelo de bazar en organizaciones de normalización es el IETF, un entorno abierto y basado en voluntarios para el establecimiento de normas, sin ninguna "personalidad" formal corporativa y donde los ingenieros han desarrollado la funcionalidad central que permite a los paquetes transferirse a través de Internet. Todos los diseños del IETF son de libre acceso y todos sus procesos son publicados en Internet, en su totalidad.⁶³ En todo caso, la lectura de la página web del IETF puede ser un poco onerosa aunque sólo sea porque se podría percibir que hay demasiada información disponible. Principalmente, las publicaciones están disponibles y legibles en cualquier formato y se espera que cualquier persona en cualquier lugar pueda participar en el proceso del IETF. Tal como Harald Alvestrand lo describe, el IETF depende de un proceso enteramente abierto, lo que significa que:

cualquier persona interesada puede participar en el trabajo, puede conocer lo que se está decidiendo y puede emitir su opinión sobre el tema, y ser escuchado. Parte de este principio es nuestro compromiso para que nuestros documentos —nuestras listas de correo, listas de asistencia y minutas de las reuniones de nuestro grupo de trabajo (WG)— estén a disposición del público en Internet.⁶⁴

A partir de analogías en todo el espacio de normativas abiertas, el IETF es una verdadera meritocracia: Si los miembros de la comunidad del IETF determinan que las ideas de un ingeniero tienen valor, esas ideas son adoptadas e incorporadas al conjunto de estándares de Internet. Por otro lado, las ideas que son anticuadas o contraproducentes, empeoran y fallan. Tal como lo mencionara el famoso David Clark

⁶⁰ *Id.*, en 18.

⁶¹ Véase "El fundamentalista de conocimiento libre", *The Economist*, 5 de junio de 2008, disponible en <http://www.economist.com/node/1148406>.

⁶² *Id.*, en 8.

⁶³ Harald Alvestrand, "Una Declaración de Misión para el IETF", IETF RFC3935, disponible en <http://www.ietf.org/rfc/rfc3935.txt>.

⁶⁴ *Id.*

del Instituto de Tecnología de Massachusetts (anterior Jefe Arquitecto de Internet a partir de 1982): "Rechazamos reyes, presidentes y votaciones. Creemos en el consenso general y el código ejecutable".⁶⁵ Mientras que las características de las buenas prácticas en los procesos abiertos y cerrados están siendo elaboradas en proyectos independientes, el Panel desea enfatizar su preferencia hacia la filosofía y la práctica de la apertura que se utiliza en el IETF. Independientemente de interés específico, las perspectivas o la experiencia, la participación abierta brinda la flexibilidad necesaria para involucrar a todas las partes que deseen participar, así como la transparencia para decidir no hacerlo. La legitimidad del IETF es conferida a las comunidades que optan por reconocer a este grupo, mediante su participación en los procesos del IETF o reconociendo sus resultados a través de la implementación o el uso de las normas abiertas que el IETF desarrolla.

4. Perspectivas sobre la Gobernanza de Internet

Históricamente las funciones de la Autoridad de Números Asignados en Internet (IANA) incluyen la coordinación de los parámetros de protocolo, la administración de la zona raíz del DNS, la asignación de recursos numéricos (es decir, Las direcciones del Protocolo de Internet y los Números del Sistema Autónomo),⁶⁶ y el servicio a los dominios .ARPA y .INT.⁶⁷ En su Declaración de Política (el "Libro Blanco") de 1998, el gobierno de los EE.UU. se comprometió a llevar adelante la transición de la gestión de las funciones de la IANA a una entidad del sector privado, la cual funcionaría de una manera basada en el consenso y de abajo hacia arriba.⁶⁸ Un objetivo primordial detrás de la política del gobierno de los EE.UU. para privatizar el Sistema de Nombres de Dominio (DNS) consistió en facilitar "la participación mundial en la gestión de los nombres y direcciones de Internet".⁶⁹ El gobierno de los EE.UU. expresó su convicción de que "ni los gobiernos nacionales, en calidad de soberanos, ni las organizaciones intergubernamentales, en calidad de representantes de los gobiernos, deben participar

⁶⁵ "El Tao del IETF: Una Guía para el Principiante en el Grupo de Trabajo en Ingeniería de Internet", *Sitio web del IETF*, disponible en <http://www.ietf.org/tao.html>.

⁶⁶ Conforme se explica en el documento RFC7020, "[l]a Autoridad de Números Asignados en Internet (IANA) es una función, no una organización. Para el Sistema de Registro de Números de Internet, el rol de la IANA administra la parte superior de las jerarquías de asignación de direcciones IP y números AS". Véase "RFC7020: El Sistema de Registro de Números de Internet" *ITF*, RFC7020, agosto de 2013, disponible en <http://tools.ietf.org/html/rfc7020>

⁶⁷ El Contrato de Funciones de la IANA está públicamente disponible en el sitio web de la NTIA. Contrato de Funciones de la IANA, sitio web de la NTIA, disponible en <http://www.ntia.doc.gov/page/iana-functions-purchase-order>

⁶⁸ Gestión de los Nombres y Direcciones en Internet, Declaración de Política de la ICANN, 10 de junio de 1998, disponible en <http://www.icann.org/en/about/agreements/white-paper> [De aquí en adelante referenciado como: Documento Blanco]

⁶⁹ *Id.* "El Gobierno de los EE.UU. se ha comprometido a una transición que permitirá al sector privado tomar el liderazgo para la administración del DNS".

en la gestión de los nombres y direcciones de Internet".⁷⁰

La Administración Nacional de Telecomunicaciones e Información de los EE.UU. (NTIA), una división del Departamento de Comercio de EE.UU. (DoC) reconoció a la ICANN como una entidad del sector privado a quien se encargó la gestión de estas funciones, celebrando el primer contrato de funciones de la IANA con la ICANN. Se anticipó que la ICANN desempeñaría las funciones de la IANA y que se utilizaría un contrato de transición a corto plazo con la NTIA únicamente para garantizar la seguridad y la estabilidad de esta parte vital de Internet. En el Anexo A se brindan más detalles sobre la relación histórica entre la ICANN y la NTIA. Una vez que la ICANN se estableció firmemente, la NTIA se propuso transferir la gestión de estas funciones al sector privado. La NTIA estableció un período de transición relativamente breve al afirmar que "preferiría que esta transición se complete antes del año 2000. En la medida en que la nueva corporación se encuentre establecida y operativamente estable, se ha previsto que el 30 de septiembre de 2000 siga siendo una fecha 'externa'".⁷¹

La relación de la ICANN con la NTIA ha evolucionado en forma paralela a la globalización de Internet. El 30 de septiembre de 2009, la ICANN y la NTIA ejecutaron una Afirmación de Compromisos (AoC),⁷² moderando la participación exclusiva de la NTIA con la ICANN y la institucionalización de la responsabilidad de rendición de cuentas de la ICANN para con la comunidad de Internet a nivel mundial. El Departamento de Comercio de los EE.UU. (DoC) afirma "su compromiso hacia un modelo de desarrollo de políticas ascendente, de múltiples partes interesadas y liderado por el sector privado para la coordinación técnica del DNS, que actúe en beneficio de los usuarios de Internet de todo el mundo". Como Mawaki Chango ha observado, el acuerdo previo "entre la ICANN y el Departamento de Comercio fue reemplazado por la denominada Afirmación de Compromisos, que transfirió la responsabilidad de supervisar la ICANN desde el gobierno de los EE.UU. hacia un proceso de revisión global".⁷³ En palabras de la AoC, se trata de "un procedimiento de coordinación privado —cuyos resultados reflejen el interés público— es lo que mejor puede cubrir las necesidades cambiantes de Internet y de sus usuarios, en forma

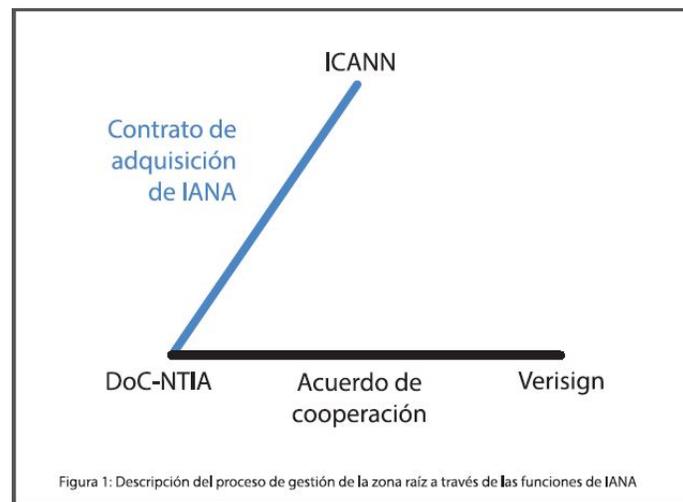
⁷⁰ *Id.*

⁷¹ *Id.* En cuanto a la necesidad de un período de transición previo a la transferencia completa de las funciones de la IANA, el Gobierno de los EE.UU. expresó su convicción de que "sería irresponsable retirarse de su función de gestión existente, sin tomar medidas para garantizar la estabilidad de Internet durante su transición a la gestión por parte del sector privado".

⁷² Afirmación de Compromisos celebrada por el Departamento de comercio de EE.UU. y la Corporación para la Asignación de Números y Nombres en Internet, 30 de septiembre de 2009, disponible en http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/affirmation_of_commitments_2009.pdf [De aquí en adelante referido como Afirmación de Compromisos].

⁷³ Mawaki Chango, "Responsabilidad en la gobernanza mundial privada: la ICANN y la sociedad civil" publicado en el compendio por Jan Aart Scholte (Ed.), "¿Construyendo la Democracia Global?: Sociedad Civil y Gobernanza Mundial Responsable", Cambridge University Press, 2011, en 270-71.

flexible".⁷⁴ La transferencia representa un caso de corresponsabilidad en evolución.



En la Figura 1, se proporciona un resumen del proceso de gestión de la zona raíz a través de las funciones de la IANA. Los acuerdos actuales de DoC-NTIA (Administrador) con la ICANN (Operador de Funciones de la IANA) y Verisign (Mantenedor de la Zona Raíz) describen el proceso de gestión de la zona raíz de la siguiente manera:⁷⁵

1. El operador de TLD (Dominio de Alto Nivel) presenta solicitud de cambio al Operador de Funciones de la IANA;
2. el Operador de Funciones de la IANA procesa la solicitud;
3. El Operador de Funciones de la IANA envía una solicitud al Administrador para la verificación/autorización;
4. el Administrador envía la verificación/autorización al Mantenedor de la Zona Raíz para hacer el cambio;
5. El Mantenedor de la Zona Raíz edita y genera el nuevo archivo de zona raíz; y
6. El Mantenedor de la Zona Raíz distribuye el nuevo archivo de zona raíz a los 13 operadores de servidores raíz.

La NTIA mantiene acuerdos separados con la ICANN y con Verisign, Inc. Las tres organizaciones colaboran a diario para llevar a cabo sus responsabilidades. La ICANN es el operador de las Funciones de la IANA, lo que significa que también brinda servicios en virtud de un contrato de adquisición sin costo celebrado con la NTIA para realizar las funciones de la IANA. La NTIA también tiene un Acuerdo de Cooperación con Verisign, Inc., el Mantenedor de la Zona Raíz, en relación con el desempeño de sus funciones: Verisign edita, publica y distribuye el archivo de la zona raíz. La ICANN

⁷⁴ Afirmación de Compromisos, *citado supra*, en 4.

⁷⁵ "Notificación de Consulta sobre la implementación de DNSSEC a nivel de la zona raíz", Departamento de Comercio, Registro Federal, Vol. 73, No. 197 (octubre de 2008), *disponible en* http://www.ntia.doc.gov/legacy/frnotices/2008/FR_DNSSEC_081009.pdf

y Verisign también tienen acuerdos de procedimiento que se relacionan con las funciones de la IANA.

a) Opiniones de /1net sobre la Gestión de la Zona Raíz

El tema de la gestión de la zona raíz se retomó recientemente dentro del servidor de listas /1Net de LISTSERV, y la discusión condujo a la presentación de un problema convincente establecido para describir los problemas con la gestión de la zona raíz.⁷⁶ Lo que sigue es la presentación de las cuestiones propuestas por George Sadowsky y modificada a través de la discusión con la comunidad:⁷⁷

⁷⁶ El propósito de /1Net como se indica en el sitio web, www.1net.org, es "proporcionar un lugar inclusivo y abierto, que posibilite la discusión de cuestiones de gobernanza de Internet para todos aquellos interesados (individuos, gobiernos, sociedades civiles, técnicos, etc.) y llevar los resultados de esas discusiones a las agendas de las instituciones de gobernanza de Internet establecidas y en desarrollo. Es de vital importancia que las voces de todos los contribuyentes sean escuchadas y reproducidas para ayudar a dar forma al futuro de la gobernanza de Internet".

⁷⁷ Tomado de los puntos de George Sadowsky en la "Definición 1, Versión 5", sobre la lista de correo pública 1Net de LISTSERV y comentado por numerosos miembros de la comunidad, 21 de enero de 2014, *disponible en* <http://goo.gl/mgfRbh>.

Text Box 2 - Aporte de /1net

El tema de la administración de la Zona Raíz fue planteado recientemente dentro /1net (/1net) y el debate derivó en el planteo de un problema contundente para describir las cuestiones de la Zona Raíz. Esta es la presentación de las cuestiones propuesta por George Sadowsky, modificada a raíz del debate con la comunidad:

i) Rol de la IANA en la supervisión de los cambios a la Zona Raíz

Una de las funciones de la Autoridad de Números Asignados en Internet (IANA) es examinar los cambios al archivo de la Zona Raíz en Internet. Los miembros del equipo a cargo de las funciones de la IANA son empleados de la ICANN, la Corporación para la Asignación de Nombres y Números en Internet.

ii) Relación entre el Gobierno de los Estados Unidos y la ICANN

La ICANN tiene un contrato gratuito con el Gobierno de los Estados Unidos para realizar las funciones de la IANA. El Gobierno de los Estados Unidos autoriza los cambios efectuados a la zona raíz, verificando que la ICANN se adhiera a las políticas documentadas con carácter público antes de que los cambios sean presentados para su implementación.

iii) Requisito de que las funciones del contrato de la IANA se realicen dentro de la jurisdicción de los Estados Unidos

Es requisito que el contratista a cargo de la función de la IANA sea una organización estadounidense; como resultado, la prestación de la función de la IANA se encuentra sujeta a la legislación y las resoluciones judiciales de los Estados Unidos.

iv) Objeciones al involucramiento del Gobierno de los Estados Unidos

Se han planteado objeciones al involucramiento del Gobierno de los Estados Unidos en este proceso por varios motivos, entre los que se incluyen cuestiones de exclusividad y confianza. De igual modo, se han planteado objeciones respecto de la transferencia de esta función a varias organizaciones internacionales.

b) Comunidad Técnica

Recientemente, la comunidad técnica se ha reunido para aclarar su posición a través de la "Declaración de Montevideo", el 7 de octubre de 2013. En la reunión, la ICANN se reunió con los miembros de la comunidad técnica que llamaron a la "aceleración de la globalización de las funciones de la ICANN y de la IANA, hacia un entorno en el cual todas las partes interesadas, incluidos los gobiernos, participen en pie de igualdad".⁷⁸ Al hacer esta declaración —disponible en su totalidad en el Cuatro de Texto 3 que se presenta a continuación—, la comunidad técnica se unió a las declaraciones de muchos gobiernos sobre el futuro de las funciones de la IANA.

⁷⁸ Declaración de Montevideo sobre el Futuro de la Cooperación de Internet, 7 de octubre de 2013, disponible en <http://goo.gl/dwGcuG>

**Text Box 3. Declaración de Montevideo sobre el Futuro de la Cooperación en Internet
(7 de octubre de 2013)**

Montevideo, Uruguay – Los líderes de organizaciones responsables por la coordinación de la infraestructura técnica de Internet a nivel global se reunieron en Montevideo, Uruguay a los efectos de considerar los hechos que actualmente afectan el futuro de Internet.

La Internet y la Web han producido enormes beneficios en cuanto al desarrollo social y económico mundial. Ambas fueron construidas y se administran en función del interés público mediante mecanismos únicos de cooperación global de las múltiples partes interesadas (multistakeholder), una característica intrínseca de su éxito. Los líderes discutieron acerca de la evidente necesidad de fortalecer y avanzar estos mecanismos de maneras verdaderamente sustanciales para poder abordar los problemas emergentes que enfrentan los diferentes actores en Internet.

En este sentido:

- Reiteraron la importancia de una operación coherente de Internet a nivel global y alertaron por una posible fragmentación de Internet a nivel nacional. Expresaron su profunda preocupación por el debilitamiento de la confianza de los usuarios de Internet a nivel global debido a las recientes revelaciones acerca del monitoreo y la vigilancia generalizados.
- Identificaron la necesidad de realizar un esfuerzo continuado para abordar los desafíos que presenta la Gobernanza de Internet y acordaron catalizar los esfuerzos de la comunidad hacia la evolución de una cooperación global de las múltiples partes interesadas en Internet.
- Llamaron a acelerar la globalización de ICANN y de las funciones de IANA, hacia un entorno en el cual todos los actores, incluyendo todos los gobiernos, participen en pie de igualdad.
- También llamaron a que la transición a IPv6 continúe siendo una prioridad a nivel global. En particular, los proveedores de contenido de Internet deben entregar contenido a través de servicios tanto en IPv4 como en IPv6 de manera que éstos sean completamente alcanzables en la Internet global.

c) Perspectivas Gubernamentales

Es innegable que algunos gobiernos alrededor del mundo han estado satisfechos con el rol único que el gobierno de los EE.UU. tiene en el sistema de gestión de la zona raíz del DNS, descrito en la sección anterior y en la Figura 1. Aunque los gobiernos utilizan Internet, los mismos representan sólo una clase de las muchas partes interesadas con interés en Internet. El entendimiento de estas perspectivas gubernamentales ha sido un componente crucial para establecer parámetros de nivel en la labor del Panel, dado que el Panel opina que los países continuarán expresando tipos de insatisfacción similares y, de no resolverse, esto podría dar lugar a la *fragmentación* de Internet en piezas potencialmente desconectadas o carentes de interoperabilidad.⁷⁹

Los siguientes ejemplos ilustran la insatisfacción que algunos gobiernos tienen con respecto a la disposición actual que abarca múltiples perspectivas políticas. Los llamados al cambio son amplios y provienen de todos los ámbitos del espectro político. En primer lugar, veremos a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS); luego a

⁷⁹ Algunos se han referido al resultado como "Splinternet".

Europa y luego el mundo emergente de Internet. Hemos tenido en cuenta que en este área todavía hay mucha fluidez y que las posiciones de algunos gobiernos habrán cambiado desde el momento en que fue escrito este informe:

i) BRICS

En 2011, los países de India, Brasil y Sudáfrica se unieron para proponer una nueva agencia de la ONU para asumir muchos de los roles de gobernanza que actualmente administra la ICANN, para "integrar y supervisar los organismos responsables del funcionamiento técnico y operativo de Internet, incluyendo el establecimiento de normativas a nivel mundial".⁸⁰ Aunque esta propuesta no ha continuado en los últimos dos años, estos países han seguido haciendo mención en la prensa y en otros foros acerca de su insatisfacción con el *status quo*.

Brasil. Aunque Brasil ha alentado abiertamente la adopción de un modelo inclusivo de múltiples partes interesadas, también está convocando a aumentar las voces del gobierno en materia de gobernanza. Por ejemplo, la declaración de la Presidente Dilma Rousseff en la apertura de la 68ª Sesión de la Asamblea General de la ONU, afirmando que: "[l]as Naciones Unidas deben desempeñar un rol de liderazgo para regular la conducta de los Estados en lo que respecta a estas tecnologías".⁸¹ La declaración de la Presidente Rousseff recibió el apoyo casi inmediato de más de 50 avales procedentes de organizaciones internacionales de la sociedad civil, así como de numerosos profesores en derecho y tecnología y usuarios.⁸² Aunque la declaración de la Presidente Rousseff se basa sobre todo en el contexto de la vigilancia, su posición también es congruente con otras declaraciones que las autoridades brasileñas han hecho acerca de la capacidad de su gobierno para influir en los asuntos de la gobernanza de Internet, por ejemplo, en las declaraciones públicas que Brasil hizo con su presentación al Foro de Telecomunicación Mundial y Políticas de ICT (Tecnología de Información y Comunicación) en 2013, lamentando que "hasta ahora, los gobiernos sólo han tenido una función de asesoramiento limitado en la gobernanza internacional de Internet, y no ha habido ningún proceso real de toma de decisiones".⁸³ Notablemente, Brasil ha llevado a cabo su evento de NETmundial en abril de 2014 - auspiciado por la Presidente Rousseff misma- y la conferencia produjo un juego de principios y hoja de ruta para la Gobernanza de Internet que han sido aceptados

⁸⁰ Milton Muller, "India, Brasil y Sudáfrica llaman a la Creación de un 'Nuevo Organismo Mundial' para controlar Internet", *IGP Blog*, 27 de septiembre de 2011, disponible en <http://goo.gl/UqJdHV>.

⁸¹ Declarado por H.E. Dilma Rousseff en la Apertura del Debate General de la 68ª Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2013, disponible en <http://goo.gl/1NWf7f>.

⁸² Carta de las Organizaciones de la Sociedad Civil Internacional a la Presidente Dilma Rousseff, en apoyo a su Declaración durante la 68ª Sesión de la Asamblea General de la ONU, Seo 26, 2013, disponible en <http://goo.gl/ans6JT>.

⁸³ Daniel Cvalcanti, "Llevando a la Operación el Rol de los Gobiernos en la Gobernanza de Internet", *ITU Blog*, 5 de junio de 2013, disponible en <http://goo.gl/ECT2vG>.

ampliamente.⁸⁴

Rusia. La posición de Rusia ha sido consistente, rotunda y pública acerca de mover la responsabilidad de la asignación de nombres y números a un mecanismo basado en el Estado. El Presidente de Rusia, Vladimir Putin, ha sentado las bases de ello mediante su bien conocida convocatoria a "establecer un control internacional a través de Internet mediante las capacidades de supervisión y control de la Unión Internacional de Telecomunicaciones".⁸⁵ Ésta fue la base de una propuesta que Rusia hizo en 2012 en la Conferencia Mundial sobre Telecomunicaciones Internacionales (CMTI), junto con varios otros países.⁸⁶ Aunque la propuesta no fue aceptada en Dubai, como se ha señalado, es probable que este tipo de propuestas continúen realizándose.⁸⁷ En diciembre de 2013, el Ministro de Relaciones Exteriores de Rusia dijo que "no podemos entender por qué las frecuencias de radio son distribuidas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, mientras que los nombres de dominio de Internet en el mundo son asignados por la ICANN, una corporación que está basada en California y que está bajo el control del Departamento de Comercio de los EE.UU.".⁸⁸

India. En diciembre de 2013, *The Hindu* informó sobre un documento interno elaborado por la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional de la India, que hizo un llamamiento a la voz de la India en el sistema de gestión de la zona raíz, indicando el problema de la siguiente manera: "[E]l control de Internet estaba en manos del gobierno de los EE.UU. y los instrumentos fundamentales en relación a su gestión estuvieron dominados por sus organismos de seguridad... La mera ubicación de los servidores raíz en la India no serviría a ningún propósito a menos que también se nos permitiese tener un rol en su control y gestión".⁸⁹

China. El gobierno de China se ha adherido a la misma propuesta con Rusia para cambiar el control de las direcciones de Internet.⁹⁰ Un artículo publicado en 2012 resume lo que a menudo se cree es el punto de vista de China. En primer lugar el

⁸⁴ Véase resultados de NETmundial, *supra*. También vease debates más avanzados acerca de los principios de NETmundial, en el Anexo B, *infra*.

⁸⁵ Leo Kelion, "EE.UU. resiste ceder el control de Internet a una agencia de la ONU", BBC News, 2 de agosto de 2012, disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/technology-19106420>.

⁸⁶ Documento DT-X, Propuesta de Rusia, UAE (Emiratos Árabes Unidos), China, Arabia Saudita, Argelia, Sudán y Egipto, 5 de diciembre de 2012 en §3A.2, disponible en <http://files.wcitleaks.org/public/Merged%20UAE%20081212.pdf>. Esta disposición también aparece en otros lugares. Véase el Documento 47-E, Propuesta de Argelia, Arabia Saudita, Baréin, China, UAE, Rusia, Irak y Sudán, en §3A.2, 11 de diciembre de 2012, disponible en <http://files.wcitleaks.org/public/S12-WCIT12-C-0047!!MSW-E.pdf>

⁸⁷ Véase Cerf et. al., Responsabilidad Compartida, citado *supra* en 12-13.

⁸⁸ "Moscú respalda la idea de una regulación internacional de Internet", *Voice of Russia (Voz de Rusia)*, 5 de diciembre de 2013, disponible en <http://goo.gl/qQUJng>

⁸⁹ Sandeep Joshi, "India presiona por la liberación de Internet del control de los EE.UU.", *The Hindu* 7 de diciembre de 2013, disponible en <http://goo.gl/zGPofR>

⁹⁰ Véase Documento DT-X, citado *supra*.

artículo afirma que el DoC desea "retener indefinidamente la supervisión de los 13 servidores raíz de Internet", el artículo continúa diciendo que EE.UU. no desea globalizar y que "ésta negativa refleja la mentalidad hegemónica y la doble moral [de los EE.UU.]".⁹¹

Sudáfrica. Aunque Sudáfrica no se ha expresado en el último par de años, ha anteriormente sido uno de los líderes en la "Propuesta de IBSA", una coalición entre la India, Brasil y Sudáfrica. Las partes de IBSA llevaron adelante este proceso, desde alrededor de 2009, hasta 2011, y recomendaron directrices para un "nuevo organismo mundial" que "estaría ubicado dentro del sistema de la ONU".⁹² Ampliamente discutido en el IGF (Foro de Gobernanza de Internet) en Nairobi, en 2011, esta propuesta se basó en la declaración conjunta sobre la ICANN que IBSA hizo en la ONU:

Aunque existe un movimiento positivo hacia la mejora de la transparencia y la responsabilidad en las actividades de la Corporación para la Asignación de Números y Nombres en Internet (ICANN), su situación jurídica sigue siendo problemática. El hecho de que sólo un país —en lugar de la comunidad internacional de Estados—, sea el proveedor y garante de la gestión de los nombres y números de Internet en todos los países, contraviene los principios establecidos por la ONU y universalmente aceptados del multilateralismo.

ii) Europa

Uno de los mayores conjuntos de aliados políticos para el gobierno de los EE.UU. se encuentra en Europa. Aunque las perspectivas entre los EE.UU. y Europa en la globalización de la ICANN están cada vez más alineadas, se trata de un fenómeno reciente. En un informe acerca de Internet y las políticas internacionales, Lars-Erik Forsberg, Jefe Adjunto de la Unidad Internacional de la Comisión Europea declaró que: "la ICANN sigue siendo un espectáculo para unos pocos", y que la posición de Europa en las funciones de la IANA está alineada con Brasil e India: "¿Cómo puede la Unión Europea (UE) asumir este desafío? . . . Necesitamos un compromiso firme por parte de los Estados miembros para trabajar juntos en este tema y para seguir trabajando con Estados Unidos. También debemos incorporar países con ideas afines como Brasil y la India".⁹³

El 12 de febrero de 2014, la Comisión Europea publicó un documento de posición y un comunicado de prensa relacionado con la globalización de la ICANN y en la gobernanza de Internet en general. En el comunicado de prensa, titulado "La Comisión busca un rol como mediador honesto en las futuras negociaciones mundiales sobre la gobernanza de Internet", el vicepresidente de Neelie Kroes declaró que: "Europa debe

⁹¹ "EE.UU. debe ceder el control de la Internet al mundo", *People Daily*, 18 de agosto de 2012, disponible en <http://english.peopledaily.com.cn/90777/7915248.html>

⁹² Reunión Multisectorial de IBSA sobre la Gobernanza de Internet, Recomendaciones, 1-2 de septiembre 2011, disponible en <http://goo.gl/W5qpt>

⁹³ Erin Baggot (Relator), "Internet y las Políticas Internacionales: Implicaciones para los EE.UU. y Europa", 16 de junio de 2013 en 30, disponible en <http://goo.gl/OSI6t5>

contribuir a un camino creíble hacia la gobernanza de Internet a nivel mundial. Europa debe desempeñar un fuerte rol en la definición de cómo será la red del futuro".⁹⁴

El documento de la Comisión Europea llamó a continuar trabajando para "identificar cómo globalizar las funciones de la IANA, salvaguardando al mismo tiempo la continua estabilidad y seguridad del sistema de nombres de dominio".⁹⁵ En respuesta, el gobierno de EE.UU. intervino con una confirmación rápida:

El gobierno de EE.UU. recibe con agrado el compromiso firme y permanente de la Comisión Europea para el modelo de gobernanza de Internet de múltiples partes interesadas. Trabajaremos con la Comisión y otras partes interesadas de Internet para que la gobernanza de múltiples partes interesadas sea más incluyente, especialmente para apoyar la participación de los países del mundo en vías de desarrollo. Tal como se refleja en nuestro trabajo de los últimos cinco años, durante mucho tiempo hemos alentado una mayor globalización de la ICANN para mejorar su responsabilidad y transparencia con respecto a todas las naciones y partes interesadas.⁹⁶

El anuncio de la Comisión Europea surgió a partir de una consulta con las partes interesadas, iniciada en octubre de 2013.⁹⁷ La consulta suscitó respuestas de los gobiernos, asociaciones y del sector privado.⁹⁸ En la tabla que se presenta a continuación, el Panel ha resumido ejemplos seleccionados de dichas respuestas. Aunque los extractos de abajo provienen de actores del sector privado, se observa que muchos de ellos cuentan con la participación significativa de gobiernos europeos, indicando que las perspectivas transmiten una influencia más amplia de lo que pueden tener desde un contexto exclusivo del sector privado.

Organización/ Gobierno	Declaración sobre la Supervisión de las Funciones de la IANA
Nominet (Registro .UK)	"No recibiríamos con agrado la supervisión intergubernamental de la función de la IANA: creemos que esto conllevaría la politización de un proceso que únicamente debe ser una cuestión nacional. Cualquier internacionalización adicional de la IANA debe realizarse mediante el desarrollo de la responsabilidad directa".
Orange <i>(27% controlada por el gobierno de Francia)</i>	"Mientras que la AoC [...] es un paso fundamental hacia la independencia de la ICANN de la histórica gestión por parte del Gobierno de los EE.UU., la parte operativa de la misión de la ICANN, llamada función de la IANA [...] sigue siendo objeto de un contrato con el Departamento de Comercio del Gobierno de los EE.UU. Esta

⁹⁴ Comunicado de prensa de la Comisión Europea, "La Comisión busca un rol como mediador honesto en las futuras negociaciones mundiales sobre la gobernanza de Internet", 12 de febrero de 2014, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-142_en.htm

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ Declaración del Subsecretario Strickling sobre la Declaración de la Comisión Europea sobre Gobernanza de Internet, 12 de febrero de 2014, disponible en <http://goo.gl/OaeW4G>.

⁹⁷ Neelie Kroes, "Gobernanza de Internet: ¡Quiero sus opiniones!", *EC Blog en la Agenda Digital*, 9 de octubre de 2013, disponible en <http://goo.gl/PnJwkd>.

⁹⁸ "Europa e Internet en el Contexto Mundial" Comisión Europea, noviembre de 2013, disponible en <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/content/europe-internet-global-context>

Telecom Italia (TI)	situación no es satisfactoria y la verdadera internacionalización de la estructura, incluyendo su misión operacional, es esencial". "TI apoya el esfuerzo del nuevo presidente de la ICANN, Fadi Chehadé, para hacer que la ICANN sea verdaderamente una organización internacional, reajustando el rol que históricamente ha tenido EE.UU. en la designación del contrato de la IANA para la asignación de direcciones y gestión de la raíz del DNS".
Asociación Europea de Operadores de Redes de Telecomunicaciones Públicas (ETNO) Dinamarca	"Una parte central de ese debate entre todas las partes interesadas debe ser la pregunta en torno a si las funciones de la IANA deben seguir siendo objeto de un contrato de adquisición del Gobierno de los EE.UU." "Creemos que un nuevo marco para la ICANN y para la IANA debe ser debatido en un proceso abierto con las partes interesadas a nivel mundial"
Deutsche Telekom (32% controlado por el gobierno de Alemania)	"Las prerrogativas nacionales unilaterales, como las funciones de la IANA, que siguen siendo objeto de un contrato de adquisición del Gobierno de los EE.UU., no son compatibles con lo que hoy es un asunto multilateral".

Muchas de las respuestas a la consulta de la Comisión Europea fueron a favor del modelo de gobernanza de Internet de múltiples partes interesadas y en apoyo a la Declaración de Montevideo (véase el Recuadro de Texto 3), especialmente en su llamamiento a la globalización de la IANA. El Panel observa que, si bien muchas de las respuestas fueron a favor de la globalización de la IANA, las mismas tenían diferentes ideas respecto a cómo el proceso sería reemplazado.

iii) Países en Etapas Tempranas de Adopción

En los países donde Internet aún está en las primeras etapas de adopción y donde la inversión del sector privado es nuevo, ha resultado difícil para los miembros locales de la comunidad de Internet y sus representantes gubernamentales navegar y participar plenamente en los procesos de múltiples partes interesadas de la ICANN, el IETF, el W3C, los RIRs y otras organizaciones de normalización y desarrollo de políticas. Aquí la complejidad de las interrelaciones entre las diferentes instituciones acopladas ligeramente trabaja en contra de este tipo de nuevos adoptantes de Internet, quienes están aislados cuando sus prioridades políticas no resuenan con cualquiera que sea el tema de apremio político del momento.

En estos países, las partes interesadas del sector privado y la sociedad civil aún no pueden jugar el mismo papel que estas partes interesadas en aquellos países donde la infraestructura y la filosofía de múltiples partes interesadas están más desarrolladas. Esta falta de capacidad se sustituye por una mayor participación del gobierno y los recursos limitados de estos países han estado orientados a las carreras basadas en el gobierno. En forma adicional —y si bien existen oportunidades de becas para los miembros principiantes de la comunidad técnica provenientes de las economías emergentes para unirse a eventos del IETF—, históricamente el IETF no se ha extendido para trabajar directamente en los mercados emergentes. Una revisión de sus planes a futuro demuestra que la mayoría de todas sus reuniones previstas se hallan en lugares altamente industrializados. Observamos que APNIC tiene un sólido

programa de difusión⁹⁹ y, de manera similar, la Conferencia Regional de Internet de Tecnologías Operativas de Asia Pacífico (APRICOT), participa en la difusión efectiva. Estas actividades pueden ser reforzadas y ampliadas aún más con recursos adicionales.¹⁰⁰ Los administradores de Dominios de Alto Nivel con Código de País (ccTLD)¹⁰¹ y los RIRs (AFRINIC, APNIC, ARIN, LACNIC y RIPE) juegan todos un rol importante como partes interesadas en sus regiones.

El trabajo del IETF, los RIR y otros están mostrando mejoras; sin embargo, hay otra explicación para la falta de participación en la gobernanza de Internet por parte de los países que se encuentran en las primeras etapas de adopción de Internet. En muchos casos, hay mucho más que una costumbre y tradición para que los representantes justifiquen su asistencia y participación en el marco de organizaciones basadas en la ONU que en entidades del sector privado que conforman la mayor parte del aparato técnico de la gobernanza de Internet. La UIT es un organismo especializado de la ONU y ha desarrollado una "División para el Desarrollo de Capacidades Humanas" realiza activamente tareas de difusión destinadas a los participantes provenientes de economías en vías de desarrollo.¹⁰² Esto ha generado inversiones en varios "Centros de Excelencia" donde la UIT, conjuntamente con varios funcionarios del gobierno, participa en un programa regular de capacitación y difusión en la región.¹⁰³ La UIT abrió primero los Centros de Excelencia en Dakar y en Nairobi en 2007: estos Centros se han convertido incluso en generadores de ingresos, con utilidades a partir de su capacitación que en 2007 alcanzaron los \$2,7 millones de dólares estadounidenses.¹⁰⁴ Además, la UIT complementa esto con muchos "centros de capacitación en Internet", incluyendo 7 academias en la región árabe, 21 academias en Asia/Pacífico, 17 academias en África y 9 academias en América Latina.¹⁰⁵ Por otra parte, la UIT ofrece becas de viaje para venir a Ginebra o para viajar a las reuniones que se realizan en todo el mundo y ha preaprobado la elegibilidad de participantes procedentes de 64 países para el programa.¹⁰⁶ Por lo tanto, existe disponibilidad de una serie de ofertas (y, de hecho, una superestructura educativa y de redes) organizada por la ONU para

⁹⁹ Véase APNIC, Actividades de la Comunidad, *disponible en* <https://www.apnic.net/community/support>

¹⁰⁰ Véase el sitio web de APRICOT, *disponible en* <https://www.apricot.net/about.html>

¹⁰¹ Un ejemplo de colaboración entre los ccTLD y los RIR para abordar las necesidades específicas de los mercados emergentes es AYITIC, un proyecto de desarrollo de capacidades diseñado específicamente para Haití. El programa de difusión se ha implementado en forma conjunta por el ccTLD para Haití, LACNIC y de varios patrocinadores y benefactores. Véase *Ayitic*, *disponible en* <http://www.ayitic.net/en/about.html>

¹⁰² UIT, Programa de Desarrollo de Capacidades Humanas, *disponible en* <http://www.itu.int/ITU-D/hcb/>

¹⁰³ UIT, Información sobre la Creación de Centros de Excelencia en África, *disponible en* <http://www.itu.int/en/ITU-D/Capacity-Building/Pages/coe-afr.aspx>

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ UIT, Centros de Capacitación de Internet, *disponible en* [http://www.itu.int/en/ITU-D/Capacity-Building/Pages/ITUInternetTrainingCentres\(ITC\).aspx](http://www.itu.int/en/ITU-D/Capacity-Building/Pages/ITUInternetTrainingCentres(ITC).aspx)

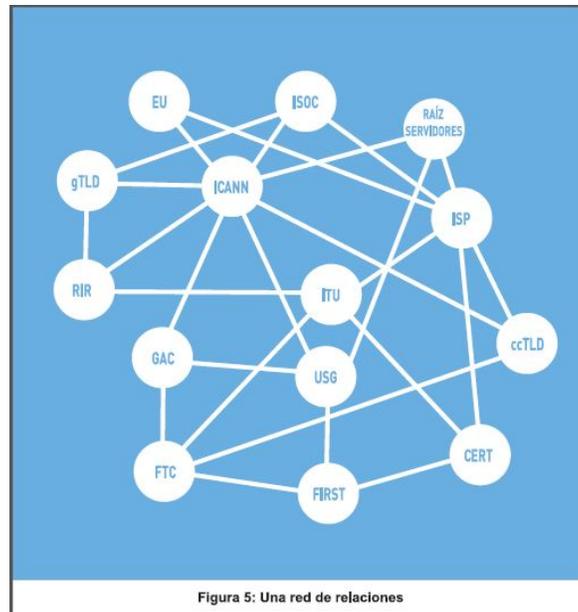
¹⁰⁶ "Países elegibles para becas y tarifas reducidas", UIT, *disponible en* <http://www.itu.int/en/ITU-T/membership/Pages/fellowships-reduced-fees.aspx>

los expertos procedentes de economías emergentes.

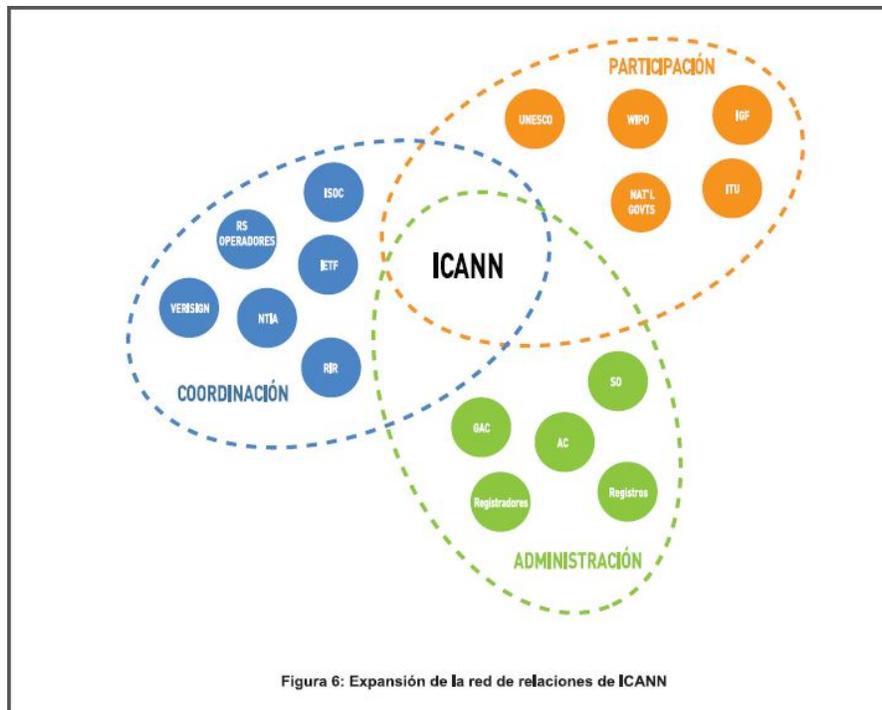
Por tanto, es comprensible que los participantes procedentes de países que se encuentran en las primeras etapas de la adopción de Internet lleguen con una predisposición natural a percibir a la Internet en términos que están centrados, tanto en las telecomunicaciones, como en el contexto del multilateralismo intergubernamental. Así es como los funcionarios públicos se capacitan y se exponen a las políticas de tecnología en forma periódica, y esto también sirve como una carrera profesional atractiva. Por esta razón, la educación, la difusión, la inversión del sector privado y las iniciativas de desarrollo de capacidades son esenciales para hacer frente a la deficiencia en la participación de múltiples partes interesadas procedentes de estos países. El sector de telecomunicaciones ha sido relativamente exitoso en el desarrollo de hacedores de políticas mediante el ofrecimiento de capacitación en programas especializados y escuelas de telecomunicaciones. A menudo estos programas existen a través de alianzas público-privadas. Si bien en la actualidad existen algunas iniciativas a través de organizaciones tales como la Fundación Diplo, el Instituto de Capacitación en Telecomunicaciones de los EE.UU. (USTTI), la ISOC Y la ICANN, la amplitud es menor que la UIT y las personas que asisten a estas formaciones tienen un nivel relativamente mixto de impacto institucional en sus respectivos países. Esto puede deberse a que muchos asisten en el contexto del interés personal y no como parte de una estrategia institucional y gubernamental. Además, muchas de las iniciativas actuales suponen viajes internacionales, lo cual limita aún más el aspecto del desarrollo de capacidades de difusión: el brindar a más personas exposición a nivel local es verdaderamente lo que la *difusión (alcance)* implica. El Panel considera que el remedio para la deficiencia en educación y capacidad constituye un objetivo importante para la mejora de los procesos de gobernanza de Internet de múltiples partes interesadas.

5. Mapeo del Ecosistema de Gobernanza de Internet

En su sentido más general, la gobernanza de Internet está caracterizada por una **red de relaciones** entre las instituciones que tienen roles que afectan la operación y el uso de Internet a través de todas las capas que conforman sus funciones. Estas relaciones reflejan y reconocen las responsabilidades, roles y dependencias entre las diversas instituciones y organizaciones. Es el conjunto de este entorno de colaboración y articulación flexible el que ha permitido que Internet evolucione, se expanda y apoye a un conjunto de aplicaciones cada vez más diverso. El conjunto de dependencias mutuas constituye un rasgo distintivo y el respeto por ello ha sido y continúa siendo una característica fundamental de la gobernanza de Internet. La Figura 5 ilustra esto de una manera conceptual. Los lectores *no* deben leer más en la figura que su sentido de representación de la riqueza y la diversidad de estas instituciones que interactúan cooperativamente. En el mundo real de Internet, algunos de los vínculos en la figura (es decir, las relaciones) están documentados y otros son más informales. Hay muchas más organizaciones en el espacio de las que se pueden mostrar en un diagrama.



¿Cómo participa la ICANN en esta red? En la Figura 6 ilustramos la naturaleza de sus relaciones. Dentro de la ICANN en sí existen elementos estrechamente acoplados en forma de organizaciones de apoyo y comités asesores, tal como el Comité Asesor Gubernamental (GAC), que participan en el rol de *corresponsabilidad* de la ICANN para la gestión de los identificadores y parámetros de protocolo de Internet. Para satisfacer sus responsabilidades, la ICANN *coordina* estrechamente con otras organizaciones que tienen un rol directo en la gestión de estos elementos técnicos de la arquitectura de Internet. En forma más general, la ICANN tiene relaciones *participativas* con muchas instituciones internacionales o mundiales que tienen interés y responsabilidades sobre otros aspectos de la gobernanza. Además, conforme se describe en otras partes del texto, las organizaciones y los mecanismos de gobernanza de Internet tienen sus propias fluctuaciones. Aparecen algunos problemas, luego crecen en protagonismo, son resueltos al menos parcialmente, luego se desvanecen ya sea a causa de una solución que está en marcha o porque nuevos problemas ganan prominencia. El ecosistema cambia con el tiempo en forma dinámica.



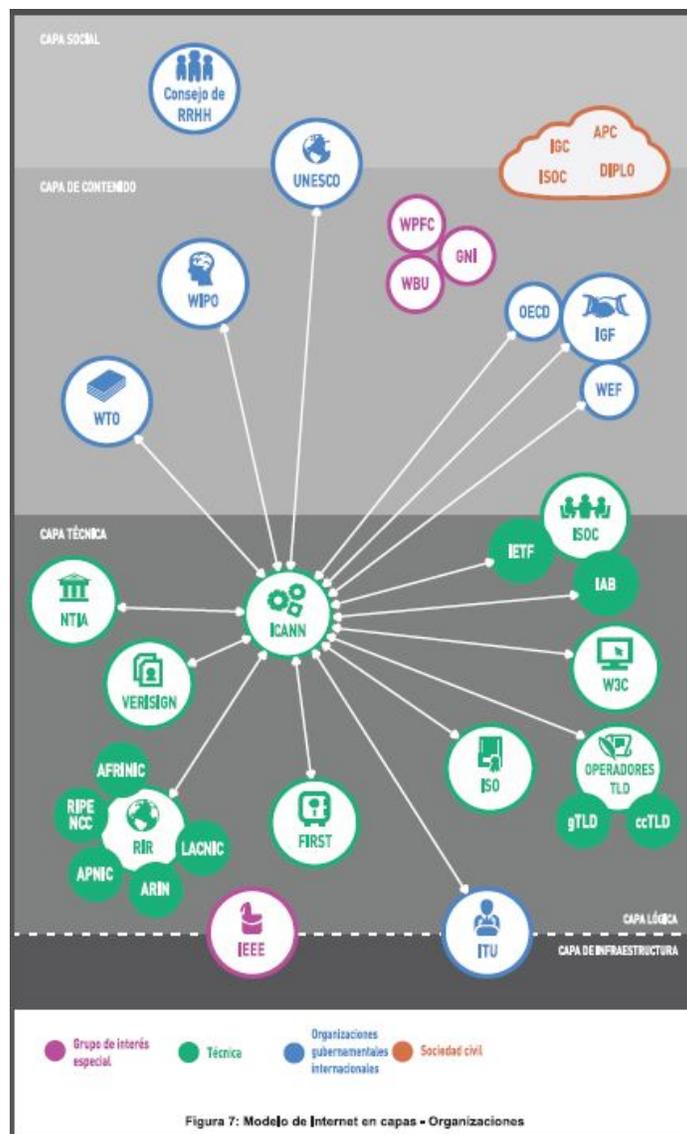
b) Mapeo de las Relaciones de la ICANN dentro del Modelo de Capas

¿Cómo se relacionan los actores en el ecosistema de Internet con el Modelo de Capas? Bajo el actual ecosistema de gobernanza de Internet de múltiples partes interesadas, ninguna institución, parte interesada o influyente (con la excepción histórica del gobierno de los EE.UU.) desempeña un papel único en la gobernanza. En lugar de ello, cada parte interesada participa como un representante de su respectiva unidad constitutiva o de acuerdo a sus responsabilidades particulares, ya sea a través de la formulación de políticas locales y foros reguladores como a través de la participación en órganos enfocados en el gobierno, tal como UIT. Por supuesto, los gobiernos mantienen un rol singularmente importante en la gobernanza de Internet ya que, en última instancia, dictan normas de interés público y desarrollan los mandatos relativos a la aplicación de ley, la competencia, los organismos de protección de consumidores, las autoridades de protección de datos y otras agencias gubernamentales e intergubernamentales. Es importante recordar que los gobiernos también participan en muchos otros foros además de la UIT; por ejemplo, tienen un lugar especial para expresar sus opiniones en la ICANN a través del GAC, y patrocinan regularmente debates sobre cuestiones de cooperación económica y asuntos de desarrollo de políticas (por ejemplo: la privacidad, la política de consumidores, los impuestos) en la OCDE.

En la Figura 7, se ilustra la manera en que algunas de estas organizaciones forman parte del modelo de capas de Internet. Tenga en cuenta que nuestra ilustración no constituye un punto de vista integral, sino que pretende caracterizar algunas de las

instituciones, así como algunas de las interacciones, aunque existen muchas más.¹⁰⁷ Esta ilustración en particular se enfoca en la ICANN, si bien existen ilustraciones similares para muchos de los diversos actores en el ecosistema.

¹⁰⁷ Ejemplos de las relaciones de la ICANN con otras organizaciones en el ecosistema incluyen: la NTIA, Observadores del GAC (la UIT, la OMC, la OCDE, la UNESCO y la OMPI); los trabajos del IETF con la ICANN sobre el servicio de registro de los parámetros del protocolo de las funciones de la IANA; el asesoramiento de la UIT, el W3C y la IAB a la Junta Directiva de la ICANN a través del Grupo de Coordinación Técnica (TLG); la WIPO como proveedor de la UDRP (Política Uniforme de Resolución de Disputas por Nombres de Dominio) para los gTLDs; el trabajo de la UNESCO con la ICANN sobre los IDN (Nombres de Dominio Internacionalizados) para el Programa de Nuevos gTLD; la confianza de la ICANN en las normas ISO en relación a las designaciones de ccTLD; y la participación de la ICANN como miembro del WEF. La ICANN no tiene ninguna relación específica con el Consejo de Derechos Humanos de la ONU; WPEC; WBU; GNI; IEEE. Nótese que sólo representamos a organizaciones gubernamentales que tienen más de un gobierno, aunque la ICANN también tiene relaciones con agencias individuales como la NTIA o compañías individuales como Verisign.



En este contexto, las estructuras de gobierno y los mecanismos de Internet han surgido progresiva y ampliamente de la necesidad, sobre una base de tema por tema. El Panel resonó con la frase "la forma sigue a la función" porque muchas de las instituciones asociadas a Internet han surgido de la necesidad (véase la Sección 2). ARPANET, el predecesor de Internet,¹⁰⁸ impulsó la creación de un Grupo de Trabajo de Redes (NWG) para coordinar el desarrollo distribuido de protocolos para la implementación y el uso de la red. La atmósfera de cooperación histórica y la eficacia de este grupo, contribuyeron sucesivamente a la conformación del Grupo Internacional de Trabajo de Redes (INWG), la Junta de Arquitectura de Internet (IAB), el IETF, Equipo de Investigación sobre Internet (IRTF), la ISOC y los RIRs entre muchos otros organismos asociados a la Internet de hoy.

¹⁰⁸ Patrocinado por la Agencia de Proyectos Avanzados de Defensa de EE.UU. (DARPA), iniciado en 1968 como un experimento para compartir recursos informáticos.

Además es vital señalar que las relaciones de gobernanza varían fuerte y ampliamente de acuerdo con el asunto o problema que se está tratando. El Grupo de Trabajo sobre Gobernanza de Internet (WGIG) identificó unos 40 temas de Gobernanza de Internet y recientemente Laura DeNardis ha confeccionado una lista de muchas de las tareas de coordinación complejas en la Gobernanza de Internet.¹⁰⁹ Para varias de estas tareas, las organizaciones en la figura juegan papeles centrales y necesitan de una estrecha coordinación; para otras, apenas son relevantes o no lo son en absoluto. Por ejemplo, conforme su propia competencia claramente delimitada, la ICANN juega un papel central en la coordinación del DNS; un papel importante en algunos aspectos de la seguridad informática que se refieren al DNS pero no lo afectan directamente; y apenas un papel, si lo tiene, en la provisión de acceso directo a Internet.

De hecho, la Internet ha visto el planteo de un conjunto constante de desafíos y, para hacer frente a estos desafíos,¹¹⁰ han surgido instituciones y relaciones, tanto formales, como informales (algunas de las cuales ya se han disuelto).¹¹¹ El Panel espera que esta tendencia continúe a medida que Internet se globaliza. Fiel a esta tradición, la ICANN fue creada para brindar un hogar dedicado a la función de coordinación del sistema de identificadores únicos de Internet, luego de que la propia Internet se abriese a la actividad comercial a mediados de 1990. La ICANN, junto con otras muchas instituciones estrechamente relacionadas con Internet, surgió a partir de discusiones e iniciativas de múltiples partes interesadas, impulsadas por el crecimiento y la adopción de Internet y su tecnología y, especialmente, por su uso en el sector privado y por parte de los individuos. El último y el principal ejemplo del surgimiento sobre la base de necesidad es el IGF, creado a partir de los extensos debates de la CMSI y el WGIG con el fin de permitir la continuación de un diálogo entre múltiples partes interesadas respecto a las diversas cuestiones de política pública relacionadas con Internet y, en particular, su uso y uso indebido.

Si hubiese que elegir una palabra para caracterizar la gobernanza del ecosistema de Internet, la misma tendría que ser *diversidad*. El sistema está poblado por grupos de individuos pequeños o grandes, formales e informales, por organizaciones e

¹⁰⁹ Laura DeNardis, "La Guerra Global por la Gobernanza de Internet" *Yale University Press*, 2014, en 45.

¹¹⁰ Véase Andrew L. Russell, "'Rough Consensus and Running Code' ('Consenso Aproximado y Código Ejecutable) y la Guerra de Normas Internet-OSI", *IEEE Crónicas de la Historia de la Computación*, 2006, disponible en <http://doi.ieeecomputersociety.org/10.1109/MAHC.2006.42>; y Andrew L. Russell, "OSI (Modelo de Interconexión de Sistemas Abiertos): La Internet que no fue", *IEEE Spectrum* (30 de julio de 2013), disponible en <http://spectrum.ieee.org/computing/networks/osi-the-internet-that-wasnt>

¹¹¹ Por ejemplo, en 1995 el Intercambio Comercial de Internet (CIX) era el centro del universo comercial de Internet, pero expiró en el año 2001. La Red de la Fundación Nacional para la Ciencia (NSFNET) fue retirada en 1995. ARPANET fue disuelta en 1990. La Junta de Control y Configuración de Internet (BICE) se convirtió en la Junta de Actividades de Internet que luego se convirtió en la Junta de Arquitectura de Internet (IAB). La mayoría de las redes de nivel intermedio patrocinadas por NSF se han desmantelado o han sido adquiridas por los ISP más grandes.

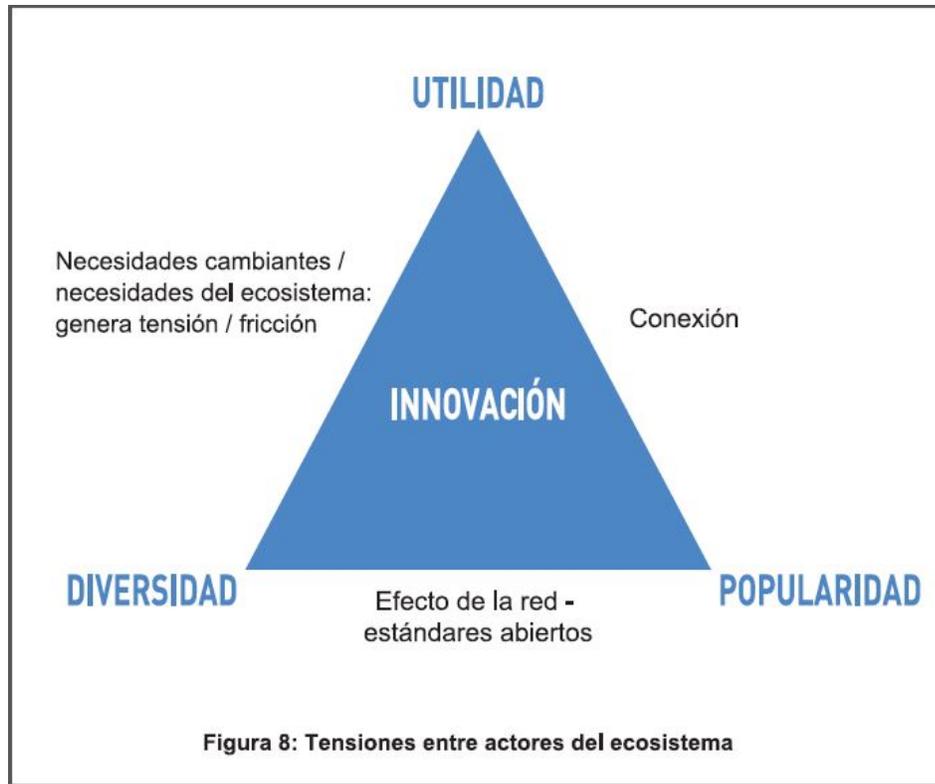
instituciones procedentes del sector privado, por académicos, la sociedad civil y los gobiernos, así como por organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales de todo el mundo. Como se muestra en la Figura 8, esta matriz de actores e instituciones ayuda a producir tensiones pero también oportunidades. Tales actores encuentran alguna utilidad a partir de la conexión a la Internet global y crean un bucle de retroalimentación positiva, un efecto de red para que otros puedan conectarse, lo cual populariza su adopción aún más. En este caso, tal como señala el documento RFC 1958: "la conectividad es su propia recompensa" e impulsa la demanda de la adopción de normas abiertas que alienten simultáneamente tanto la interoperabilidad como la competencia.¹¹² Esta diversidad de intereses, no todos los cuales se pueden alinear y los cuales también pueden cambiar con el tiempo, tienen necesidades de evolución y deseos que generan 'tensión y fricción' sintomática asociada con la exitosa 'innovación sin permiso'. Cualquier tipo de régimen sostenible de gobernanza de Internet va a tener que tomar en cuenta la diversidad de estas entidades en el ecosistema y los intereses que motivan sus acciones.

Los actores en el ecosistema de Internet también pueden tener intereses y autoridades superpuestas, como en cualquier ecosistema complejo. El rápido flujo y el movimiento de la tecnología y las políticas pueden crear una *fricción dinámica* entre los actores, resultando en superposiciones reales o percibidas. También puede haber *tensiones estáticas* entre los actores si sus problemas no encuentran una resolución clara o si la misma se manifiesta en direcciones diametralmente opuestas. Esta fricción y tensión es buena, en la medida en que ayuda a impulsar la necesidad de una mayor innovación. Un régimen de gobernanza que funcione, no debe intentar eliminar todos estos "forcejeos"¹¹³, en su lugar, debe intentar moderarlos en forma productiva con el fin de ayudar a identificar los problemas y luego, como un próximo paso concreto, ayudar a reducir el problema a porciones trabajables y resolverlos. En otras palabras: buena ingeniería.

Un foro que funcione bien puede convocar a los actores con diferentes intereses, promover el debate entre ellos y luego reducir los efectos negativos planteados por los conflictos. El panel encontró útil la utilización de un diagrama triangular para visualizar algunas de las tensiones entre los actores, el cual se muestra en la Figura 8.

¹¹² Brian Carpenter, "Principios de la Arquitectura de Internet" *IETF RFC 1958*, Junio de 1996, disponible en <http://www.ietf.org/rfc/rfc1958.txt>

¹¹³ David D. Clark, *et al.*, "Pelea en el Ciberespacio: Definiendo la Internet del Mañana" *IEEE/ACM Transactions on Networking*, Vol. 13, No. 3, junio de 2005, disponible en <http://goo.gl/mXv51>



Por tanto, un aspecto importante del ecosistema de gobernanza de Internet es la forma en que la autoridad y la responsabilidad de la gobernanza de Internet son distribuidas entre numerosos actores y estructuras, y su entendimiento dentro de la compleja red de intereses. La distribución de la responsabilidad entre las instituciones en el ecosistema crea flexibilidad —capacidad de recuperación— para la gobernanza de Internet, de la misma manera que la propia Internet es flexible debido a su arquitectura distribuida. El navegar por el ecosistema es difícil, y por estas razones, los actores dentro del ecosistema deben adherirse a un fuerte sentido de liderazgo basado en principios. En la siguiente sección nos referimos a algunos de estos principios sugeridos.

6. Principios para la ICANN en este Ecosistema

Podría nunca haber y tal vez nunca debería haber un único "momento constitucional" para Internet o para la ICANN. En el Anexo B a continuación, resumimos algunas de las actividades que han tomado lugar en los últimos 15 años, incluyendo algunos de los principios que han sido propuestos dentro del contexto actual de Paneles de Estrategia de la ICANN. El Panel se propuso identificar principios para guiar a la ICANN en su evolución dentro del ecosistema de Internet, como una de las tareas más importantes a nuestro cargo. Para lograr este objetivo, el Panel analizó exhaustivamente la desconcertante cantidad y la diversidad de conjuntos de principios propuestos en los últimos años para la ICANN, para la gobernanza de Internet en su conjunto y para los subconjuntos de la misma, tal como las libertades o los derechos humanos en Internet. También se examinaron minuciosamente los principios y los valores establecidos en las

declaraciones fundacionales y en los Estatutos de la ICANN.

A partir de este estudio hemos identificado un conjunto de principios propuestos que se aplicarían en general a las organizaciones y mecanismos de gobernanza de Internet, y la forma específica en que los mismos se aplicarían a la ICANN.

En los siguientes párrafos afirmamos y describimos estos principios. En algunos casos donde existe una diferenciación adicional significativa para la aplicación específica de un principio a la ICANN, esto se indica en forma explícita. El Panel propone un conjunto de principios en el contexto de las "5 R". Ellas son: (1) Reciprocidad, (2) Respeto, (3) Robustez, (4) Razonabilidad y (5) Realidad. Cada una se encuentra descrita a continuación.

a) Reciprocidad: No hacer daño ni amenazar con hacer daño

Internet y sus mecanismos de gobernanza no se caracterizan por un modelo jerárquico de arriba hacia abajo, sino en cambio, por una red de relaciones complejas entre las diferentes partes interesadas. El ecosistema está en un constante estado de cambio y los actores dentro de dicho ecosistema siempre deben tener en cuenta el objetivo de mejorar constantemente la estabilidad, la seguridad y la flexibilidad de Internet. Y deben hacerlo de una manera que anticipa y espera reciprocidad por parte de otros actores. En la Figura 5 se presenta una vista de la "red de relaciones" que existe en el ecosistema de Internet. La figura es meramente ilustrativa; la misma no incluye a todos los actores en el ecosistema de Internet. Sin embargo, todas las organizaciones involucradas en la gobernanza de Internet deben centrarse en el objetivo de mejorar la estabilidad, la seguridad y la flexibilidad de Internet mediante una acción proactiva y considerada y evitando, de forma reflexiva, la omisión perjudicial. Las organizaciones pueden adoptar enfoques de diferente manera, aunque un principio de **reciprocidad** ayudará a garantizar que los actores se comporten y actúen con los demás de la misma manera que ellos esperan ser tratados en el ecosistema.¹¹⁴

b) Respeto: Honrar la libertad de elección y la diversidad

Como hemos descrito anteriormente, la compleja red de relaciones en el ecosistema requiere que todos los actores se vinculen entre sí de una manera respetuosa. Tal como David Clark expresó famosamente en 1992: "Rechazamos reyes, presidentes y votantes". La ausencia de jerarquías formales y títulos, implica entonces una profunda necesidad de inclusión, cooperación y colaboración.

¹¹⁴ Véase la Solicitud de Comentarios sobre las Funciones de la Autoridad de Números Asignados en Internet (IANA), Administración Nacional de Telecomunicaciones e Información, Expediente N° 110207099-1099-01, *disponible en* <http://goo.gl/dGbByp>. El RFC describe la responsabilidad compartida de la siguiente manera: "Dada la importancia de Internet como un medio global para apoyar el crecimiento económico y la innovación, el continuar preservando la seguridad y la estabilidad del DNS de Internet sigue siendo una prioridad principal para la NTIA. Esta es una responsabilidad compartida entre todas las partes interesadas en la comunidad de Internet".

Inclusión. Todas las organizaciones que participan en la gobernanza de Internet deben ser inclusivas, en la medida que sea posible y sin entrar en conflicto con su misión. La inclusión es la habilidad de introducir en el proceso de desarrollo de políticas (PDP) a participantes afectados, que provengan de todas las geografías, profesiones, campos de comercio e industria, edades, géneros, etnias, capacidades diferentes¹¹⁵, etc. La inclusión y la diversidad deben ser manejados con honestidad y transparencia, evitando simulaciones y engaños deliberados, y declaraciones falsas.¹¹⁶

Cooperación y colaboración. Las organizaciones que participan en la gobernanza de Internet deben actuar conducidas por la voluntad de cooperar por encima del impulso de competir entre sí. Internamente deben incentivar la cooperación y la colaboración, mientras promocionan un entorno que aliente la competencia entre ideas, tecnología y casos de negocio para que sobrevivan los mejores. Se debe conceder a las partes interesadas un campo para la competencia y la cooperación con el fin de mantener el ecosistema sano y el mercado total en expansión. En este caso, la cooperación tiene un límite claramente definido en la evitación de oligopolios, conspiraciones y otras prácticas anticompetitivas del mercado.

Creemos que para la ICANN esto significa poner en marcha incentivos para la cooperación a través de todas las partes interesadas, inclusive las organizaciones de apoyo, consejos asesores, junta directiva y personal. La expansión de la participación de un grupo no debe ocurrir a expensas de la disminución de otro.

c) Robustez: *Enviar en forma conservadora y aceptar en forma liberal*

Tanto Internet como sus mecanismos de gobernanza son muy complejos. Siempre que sea posible, la ICANN debe tomar los principios que han funcionado en el IETF en este contexto y adaptarlos. En particular, el "Principio de Postel" sugiere que los actores en el ecosistema deben "ser conservadores en lo que envían y liberales en lo que aceptan".¹¹⁷ En el contexto del IETF, esto se conoce como el "Principio de Robustez".¹¹⁸ Es en virtud de esta metodología que se abordan las interacciones entre

¹¹⁵ Incluido conforme el informe de la Comisión Europea (p.6): "En este contexto, también deben ser tomadas en cuenta las necesidades de las personas con discapacidades", disponible en http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=4453.

¹¹⁶ Un ejemplo de esto que es frecuente en muchas zonas es el concepto de "astroturfing". Esta es la práctica de contratar a un grupo de terceros para abogar por un tema, dando falsamente la impresión de que el esfuerzo constituye una iniciativa "base" de abajo hacia arriba.

¹¹⁷ Propuesto por el pionero de Internet Jon Postel, este concepto se conoce indistintamente como el "Principio de Postel" o la "Ley de Postel" o el "Principio de Robustez". Véase §2, Paul Hoffman "El Tao del IETF: Una Guía para el Principiante en el Grupo de Trabajo en Ingeniería de Internet" *IETF*, 2 de noviembre de 2012, disponible en <http://www.ietf.org/tao.html>. [De aquí en adelante referenciado como: "El Tao del IETF"].

¹¹⁸ "Principio de Robustez" Wikipedia, 8 de noviembre de 2013, disponible en

los usuarios, los diversos aspectos de la comunidad técnica y las cuestiones allí planteadas. El Panel entiende a la robustez como la capacidad de un sistema para seguir funcionando bajo variaciones amplias de las condiciones existentes, y recomienda que esta definición sea probada para todos los mecanismos y organizaciones de gobernanza de Internet.

Hallamos que la ICANN ha sido capaz de evolucionar de manera continua ante grandes variaciones en la cantidad de participantes, los niveles de intercambio de las partes interesadas (incluidos los gobiernos), la disponibilidad/preparación de disputas, los litigios, el crecimiento en la cantidad de registros de TLD, las redelegaciones y muchas otras variables determinadas en forma externa. El Panel recomienda que se planifiquen variaciones futuras de pasar esta prueba extenuante y que la ICANN prefiera relacionarse con los demás de una manera tal que aumente la robustez.

Tal como señalamos anteriormente, el principio de robustez, tal como fuese articulado por Jon Postel en 1981, ha resistido la prueba del tiempo, a pesar de las críticas válidas acerca de sus limitaciones.¹¹⁹ La ICANN debe sostenerse con los más altos estándares, a la vez que es tan indulgente como sea posible respecto al fracaso de los demás para hacer lo mismo. Mientras que la labor de desarrollo de políticas de la ICANN se esfuerza por repetir, validar y simplificar, la misma también puede abrazar el principio de Robustez y evitar mandatos de arriba hacia abajo. Los elementos del principio de Robustez se pueden ver aún más a través de las lentes de la racionalidad técnica, el concepto de "articulación flexible/ligera", la capacidad de evolución, la sencillez y la escalabilidad, todas las cuales se describen brevemente a continuación.

Racionalidad Técnica. Todos los aspectos de la gobernanza de Internet deben estar firmemente arraigados en la racionalidad técnica de Internet, desde sus principios centrales y normas de diseño, a través de su evolución y en los aspectos operativos de la extensibilidad, eficiencia y SSR (Seguridad, Estabilidad y Flexibilidad). Internet es un medio completamente artificial cuyas propiedades no pueden simplemente darse por sentado. Su corresponsabilidad y gobernanza determinan su evolución; por lo que es una forma de ingeniería que debe llevarse a cabo con el mismo cuidado, sometido a las mismas limitaciones y gestionada de conformidad con los mismos principios que cualquier otro proyecto de ingeniería de Internet.

Articulación flexible El término "articulación flexible" (o "articulación ligera") significa que las interacciones entre los componentes del ecosistema de gobernanza de Internet se basan en el conocimiento de la información relevante derivada de los diferentes

http://en.wikipedia.org/wiki/Robustness_principle.

¹¹⁹ Téngase en cuenta que el Principio de Postel no es perfecto para todos los usos y, tal como Steve Crocker ha señalado, no es un buen principio para muchos temas relacionados con la seguridad. No obstante, el Panel considera que es un principio válido en el contexto de la participación humana dentro del ecosistema. Para obtener otra opinión, véase Eric Allman, "El Principio de la Robustez Reconsiderado" *ACM Queue*, 22 de junio de 2011, disponible en <http://queue.acm.org/detail.cfm?id=1999945>

componentes, así como la previsión de su impacto, aunque no en una coordinación estrictamente obligatoria excepto cuando y donde es indispensable. Al articular las relaciones en forma flexible, la robustez es más probable debido a que los actores no están sujetos a ninguna restricción artificial. La articulación flexible abarca la complejidad y ofrece mejores herramientas para responder a dicha complejidad y para adaptarse a los cambios, que una construcción de obligaciones altas y pesadas, inflexibles y estrictas. Las organizaciones y los mecanismos de gobernanza de Internet deben utilizar este principio para la flexibilidad, la fortaleza y flexibilidad. En la Figura 7 ilustramos algunos ejemplos de articulación flexible, que muestra las relaciones que la ICANN tiene con muchos otros actores en el ecosistema. Téngase en cuenta que muchas de estas relaciones no se basan en ninguna obligación contractual firme, sino que se basan en memorandos de entendimiento y en la práctica colaborativa.

Capacidad de Evolución y Excelencia Empresarial. Todos los mecanismos de gobernanza de Internet deben estar preparados para la propia evolución de Internet, la evolución de la materia objeto de su acción, y el mecanismo y la propia capacidad correspondiente de las organizaciones para adaptarse y evolucionar de manera oportuna. Esto incluso puede significar que la ICANN puede necesitar estar preparada para la posibilidad de que, en algún momento futuro, su modelo de funcionamiento y de negocios pudiese convertirse en innecesario. La evolución no es sinónimo de expansión de la misión; sino que debe verse en el contexto de un esfuerzo sistemático para desarrollar una cultura de la *excelencia empresarial* operativa y organizativa que permita a la ICANN y a sus unidades constitutivas adaptarse a las condiciones y requisitos cambiantes en el ecosistema de Internet.¹²⁰ Esta atención debe centrarse en la estabilidad a largo plazo y la responsabilidad de las funciones de la IANA en base a criterios de éxito y a criterios establecidos de "Excelencia Empresarial". La ICANN debe prepararse para la posibilidad de que ella misma —al igual que otras organizaciones en el ecosistema— se divida en partes componentes, genere nuevas organizaciones o, en el sentido contrario, se fusione total o parcialmente, o se disuelva y desaparezca. En cierto sentido, algunos aspectos de la ICANN pueden estar en una perpetua fase "beta" y nunca lograr un estado definitivo, lo que refleja la naturaleza propia de Internet.¹²¹

Simpleza. La gobernanza de Internet tiene que ver con la gobernanza de un sistema complejo y, por tanto, está llamada a convertirse a sí misma en compleja. Una mayor complejidad surge a partir de los múltiples espacios de problemas que la componen y el múltiplo correspondiente de efectos interactuantes de gobernanza. En la medida de

¹²⁰ Hay muchas maneras de lograr el objetivo de la excelencia empresarial, a través de la aplicación de diversas prácticas recomendadas que deben ser exploradas. Véase "Excelencia Empresarial", Wikipedia, 16 de enero de 2014, *disponible en* http://en.wikipedia.org/wiki/Business_excellence

¹²¹ Tim O'Reilly, "Qué es la Web 2.0", *O'Reilly.com*, 30 de septiembre de 2005, *disponible en* <http://goo.gl/ognr>. El autor describe la perpetua versión beta de la siguiente manera: "El refrán de código abierto: 'publicar en forma temprana y publicar a menudo' se ha de hecho transformado en una posición aún más radical, 'la versión beta perpetua', en la cual el producto se desarrolla al descubierto, con nuevas características de flujo sobre una base mensual, semanal o incluso diaria".

lo posible, los mecanismos de gobernanza de Internet deben buscar un componente adicional mínimo de complejidad a este sistema. Sin embargo, la ICANN no debería estar satisfecha con la complejidad y debería —en forma constante y proactiva—, repetir, validar, simplificar sus procesos; particularmente como un mecanismo para fomentar la participación de otros que no están dentro del ecosistema. Nada debe ser considerado como sacrosanto y la organización debe buscar repetir y validar su propia evolución. A medida que el sistema se vuelve más complejo, la organización debe buscar constantemente soluciones más sencillas, siempre y cuando cumplan con todos los demás principios. La ICANN debe esforzarse constantemente para eliminar las barreras artificiales para la participación y el compromiso de la comunidad. Algunas de las acciones fundamentales en este sentido deben incluir el trabajo para minimizar las muchas siglas que representan las diversas funciones, y para hacer que la historia de la ICANN (y los 40.000 documentos de los cuales es el custodio) sea más fácilmente investigable y accesible en forma externa.

Escalabilidad. La impresionante escalabilidad de Internet se basa y se refleja en la extensibilidad de muchos de sus componentes y debe ser preservada y mejorada. En la medida de lo posible, los factores de escala para cada aspecto de la gobernanza de Internet deben ser determinados de antemano. Entre ellos existe cierta cantidad de puntos conectados afectados.¹²² Se deberán instaurar con antelación, mecanismos alternativos para sustituir a los planes originales, con todas las características de la buena gobernanza de Internet (por ejemplo, la evolución del procesamiento manual hacia la automatización). La ICANN debe controlar y ajustar sus procedimientos y estructuras internas para la escalabilidad con respecto a los factores de extensión, tales como: la cantidad de nuevos gTLD colocados en la raíz, la cantidad de litigios incluyendo demandas, fallos en el cumplimiento, la reorganización de las unidades constitutivas (tanto a través de la separación de las partes componentes como a través de reagrupamientos), los ataques al DNS ante los cuales la ICANN puede contribuir con una respuesta, la cantidad de personal, la cantidad de oficinas, etc. La escalabilidad también debe existir en las partes interesadas, los límites geográficos y los valores culturales.

d) Razonabilidad: La evitación de decisiones caprichosas o arbitrarias

La legitimidad de cualquier sistema de gobernanza depende de la confianza que los participantes atribuyen al proceso, las decisiones y los resultados. Sería extraño lograr el apoyo unánime de cualquier medida, dado que el sello distintivo de un sistema confiable es uno donde personas razonables pueden tener diferentes opiniones. A fin de que la sensatez prevalezca, el Panel considera que las partes interesadas deben tener fe en la transparencia, la responsabilidad en la rendición de cuentas, la subsidiariedad y la imparcialidad. Cada una se encuentra descrita a continuación.

Transparencia. La gobernanza de Internet exige transparencia en aras del principio en

¹²² Algunos ejemplos son: usuarios individuales, ordenadores, dispositivos, "cosas" (como en la "Internet de las Cosas"), partes en contienda, ancho de banda, capas, etc.

sí, como uno universal, y para las funciones a las que sirve, tal como la evaluación del cumplimiento de los demás principios y el estar en consonancia con la transparencia que Internet ha generado en otros lugares. Todos los mecanismos y organizaciones de gobernanza de Internet deben cumplir con este principio. La ICANN debe continuar evolucionando y adaptando sus mecanismos para la transparencia y debe exigir una mayor transparencia de las personas y organizaciones que dan forma a sus decisiones. A veces la transparencia y la eficacia pueden estar en desacuerdo, dado que la transparencia a menudo se interpreta como la exigencia de documentación extensa *ex-ante* y *ex-post*. Un equilibrio que no sacrifica la eficacia es perseguir un objetivo que cambie en forma dinámica.

Responsabilidad. Todas las organizaciones y los mecanismos implicados en la gobernanza de Internet deben ser responsables en la rendición de cuentas a las partes interesadas, sobre una base periódica. La diversidad de los espacios problemáticos y los mecanismos de gobernanza de Internet requiere de una gran diversidad de mecanismos de responsabilidad. Los mecanismos de responsabilidad deben ser lo suficientemente fuertes como para ser capaces de ordenar un cambio en la organización. Entre otras cosas, la responsabilidad se refiere a la capacidad de explicar las razones que fundamentan las decisiones, particularmente a las partes afectadas. Aunque señalamos que la responsabilidad no significa que existan múltiples niveles de remedio, al punto que cada decisión tenga capas y capas de apelación. Sin embargo, significa que cualquier grupo dentro de la ICANN que emite una decisión debe contar con un camino para entablar un recurso/apelación. En forma adicional y con el fin de satisfacer el objetivo de la transparencia, las decisiones que sean reconsideradas, apeladas o dilatadas deben ser informadas a través de un conjunto de métricas público.

Por supuesto, la responsabilidad y la transparencia deben ser entendidas como un trabajo de doble vía, exigiendo de este modo responsabilidad y transparencia a las partes. Del mismo modo, la capacidad de influir en las políticas en una organización o mecanismo de gobernanza de Internet debe ser proporcional a la solidez de los principios defendidos o bien al compromiso de las partes para con los resultados del cambio. Esto refuerza y expresa en acción el principio de reciprocidad detallado más arriba.

Subsidiariedad. Todas las decisiones de gobernanza de Internet deben ser hechas en el lugar correcto: uno en el cual las partes interesadas se reúnen en condiciones de igualdad, que es relevante para el problema a resolver por la decisión, que es sostenible y que pueden tener el máximo efecto posible. Con este fin, la subsidiariedad es un principio organizador de la descentralización que indica que los asuntos deben ser tratados por la autoridad más pequeña, más baja o menos centralizada capaz de abordar ese asunto con eficacia. En la gobernanza de Internet, la subsidiariedad está estrechamente relacionada con la arquitectura de capas de Internet, que ya ha sido presentada con anterioridad. Tanto como sea posible, las decisiones deben ser confinados a una única capa o a capas lo menos contiguas posibles. Las decisiones de la ICANN se refieren a la coordinación central del DNS y al sistema de asignación de

direcciones IP, y al repositorio de parámetros de protocolo del IETF. A los efectos de la subsidiariedad, "política" en la ICANN significa la eliminación o reducción de la posible arbitrariedad (o percepción de la misma) o la discreción dada la relación de su labor con el DNS. La gobernanza y su ejecución deberían aplicarse lo más cerca posible a la/s capa/s en que surgen los problemas que requieren de la gobernanza. En el caso de problemas centrados en el usuario, en particular, las soluciones deben dirigirse tan cerca del usuario como sea posible.

Imparcialidad. Las organizaciones que participan en la gobernanza de Internet deben operar y actuar con imparcialidad para todas las partes que intervienen en la toma de decisiones y en el funcionamiento, así como *vis-á-vis* otras organizaciones. En la medida de lo posible se debe trabajar con reciprocidad; una organización que invita a otra en sus procesos o que está abierta a la participación en pie de igualdad con los demás participantes, debería tener derecho a la recepción similar en la otra organización. Por otro lado, la reiterada negativa a cooperar, las fallas en la imparcialidad y la falta de reciprocidad no deben ser recompensadas. La ICANN debe operar con imparcialidad, conforme lo establecido en la sección 2.8 de sus Estatutos:¹²³ "tomando decisiones mediante la aplicación de políticas documentadas en forma neutral y objetiva, con integridad e imparcialidad", y debe buscar la colaboración y la apertura en otros corresponsables de la gobernanza de Internet. Si esta cooperación es rechazada, la ICANN debería tener derecho a ajustar las condiciones de la relación con las partes pertinentes.

e) Realidad: Prueba Persistente de las Teorías en Práctica

La gobernanza de Internet se ha desarrollado a través de un enfoque heurístico (es decir, mediante técnicas basadas en la experiencia para la resolución de problemas, el aprendizaje y el descubrimiento) y en el futuro debe seguir evolucionando de esta manera. La historia muestra que no existe una forma clara de crear un solo mecanismo de talla única para todos, para ninguna industria, y la gobernanza de Internet no es una excepción. Incluso si fuese posible crear un mecanismo único de gobernanza de Internet, no está claro que fuese necesario hacerlo. La naturaleza distribuida de la implementación de Internet y la comunicación entre los muchos organismos que contribuyen al funcionamiento de Internet, demuestra la viabilidad de un modelo de colaboración flexible, incluso sabiendo que se cometerán errores. Esta es la naturaleza de un sistema "beta", que está en constante evolución, mejorando y es de "código ejecutable". Esto significa que la gobernanza de múltiples partes interesadas a nivel mundial no siempre tiene por qué resultar en una norma o decisión, siempre y cuando haya un proceso heurístico claro para llegar a una conclusión. Algunos temas pueden necesitar algo de tiempo para ser definidos, o pueden ser tan ampliamente acordados que la necesidad de ser específicos es importante, pero secundaria. Las decisiones de

¹²³ "Tomando decisiones mediante la aplicación de políticas documentadas de forma neutral y objetiva, con integridad e imparcialidad". Véase el Artículo 1, Sección 2.8, Estatutos de la Corporación para la Asignación de Números y Nombres en Internet, *disponible en* <http://www.icann.org/en/about/governance/bylaws>

gobernanza interna de la ICANN se deben tomar de conformidad con los procedimientos documentados; esto incluye cambios en dichos procedimientos.

La forma sigue a la función. Los mecanismos e instituciones de gobernanza de Internet deben estar orientadas a facilitar el funcionamiento y la evolución de Internet como una 'red de redes' interoperable basada en el protocolo IP o un eventual sucesor de ella "basado en la plena participación de todas las partes interesadas", según la Agenda de Túnez.¹²⁴ La estructura organizacional, los mecanismos de acción, la forma de las decisiones, la toma de esas decisiones, su revisión y eventualmente la apelación de esas decisiones, deben seguir la función del mecanismo u organización. La ICANN fue diseñada para su misión y, en la constelación de organizaciones relacionadas con la gobernanza de Internet, tiene la forma que sigue a su función. Otros cambios deben seguir el principio.

Eficacia. Los mecanismos y las organizaciones de gobernanza de Internet deben ser eficaces en el logro de su misión declarada. Ellos deben ser capaces de tomar decisiones y ponerlas en práctica de manera eficiente, con la suficiente previsión de los efectos secundarios que pudiesen preverse para sí mismos o para los demás a fin que puedan ser evitados, y deben tener la capacidad de revertir las decisiones que tengan consecuencias negativas no deseadas, en una manera grácil; es decir, sin dejar secuelas de daño irreversibles. El Panel considera que una de las cosas que la ICANN puede hacer para mantener su eficacia es a participar en el ecosistema de gobernanza en las áreas donde es relevante, al mismo tiempo que ejercita la deferencia hacia otros por sus propios temas. En otras palabras, que se adhiera a la misión y evite la expansión de dicha misión. Para más detalles sobre la opinión del Panel en relación a la ubicación de la ICANN en el ecosistema, véase la Sección 4.

Aprender de la historia. La historia de la gobernanza de Internet es breve (el término en sí mismo continúa siendo disputado), pero intensa. A pesar del tiempo relativamente breve durante el cual la gobernanza de Internet ha existido como una disciplina, hay temas importantes relacionados cuya historia es relevante para la gobernanza de Internet, tanto como lecciones sobre lo que no se debe hacer y sobre qué hacer. Estos temas incluyen amplias áreas de: economía de la red, relaciones internacionales, doctrina de las facultades esenciales, políticas sobre la propiedad intelectual, así como el estudio de los recursos comunes. El recurrir a estas historias es obligatorio a fin de evitar la repetición de errores conocidos. Dentro de este contexto, los actores de la gobernanza de Internet también deben avanzar e innovar cuando ello sea requerido. En el Anexo A, hemos esbozado el compromiso histórico de la ICANN y el gobierno de los EE.UU. en el espacio de gobernanza. Estos antecedentes históricos demuestran la tendencia hacia la globalización.

¹²⁴ Agenda de Túnez, citado *supra*.

7. Plan de acción hacia la Globalización de la ICANN

El rol de la ICANN como corresponsable de funciones específicas, significa que no puede y no debe abordar todos los temas de Internet. Como todas las instituciones en el ecosistema de gobernanza, es crucial que la ICANN entienda su rol, donde se asienta dentro del modelo de capas, y que se esfuerce por optimizar su eficacia en ese lugar. Como cualquier organización, la ICANN tiene una serie de intereses que están inmediatamente vinculados a su labor, así como otros que se encuentran en diferentes lugares dentro de su círculo de intereses.

a) Globalizar, no "Intergubernamentalizar".

La ICANN tiene la responsabilidad de la administración de componentes clave y de los registros de Internet en forma transnacional. A pesar de sus orígenes en el gobierno de los EE.UU., el diseño de Internet, la implementación y funcionamiento tuvieron sus raíces primarias en los sectores académico y privado. Su arquitectura y utilización son no nacionales, en gran medida, y, en particular, de características no intergubernamentales. Esto ha producido instituciones que reflejan un modelo de Gobernanza global, pero no de características puramente intergubernamentales. Ciertamente, los países son partes interesadas, pero la estructura de la ICANN y sus instituciones asociadas o relacionadas ahora son —y deben serlo cada vez más— globales o regionales en su alcance. Una vez más se nos recuerda que la forma sigue a la función.

b) Consolidación y Simplificación de la Administración de la Zona Raíz.

La globalización de los recursos críticos de Internet continúa y la ICANN se enfrenta a uno de los siguientes pasos críticos: la estabilidad de la zona raíz del DNS. También se ha hecho evidente que la estructura actual del contrato de funciones de la IANA, con su participación exclusiva de la NTIA, se ha convertido en inconsistente con el modelo de gobernanza de múltiples partes interesadas a nivel mundial que, tanto el Panel, como el gobierno de los EE.UU. promueven.¹²⁵ El Panel considera que las cuestiones relacionadas con la protección del sistema de la zona raíz y el contrato de las funciones de la IANA como asuntos que deben abordarse holísticamente. Los principios de transparencia y de responsabilidad deben dictar un alto grado de visibilidad pública para este proceso.

La comunidad de múltiples partes interesadas también ha estado trabajando en esta cuestión. Aunque el grupo /1Net aún no ha elaborado un conjunto específico de

¹²⁵ Libro Blanco de la NTIA, *citado supra* y Nota 17 *et seq.*

recomendaciones, al 31 de enero de 2014, los participantes de /1Net observaron que en el pasado "[s]e han propuesto varias soluciones posibles; sin embargo, no ha habido consenso para que alguna de ellas fuese ampliamente aceptable".¹²⁶ Las discusiones de /1Net también dieron lugar a la producción de varios "criterios" que podrían utilizarse para medir soluciones aceptables. Los criterios delineados son los siguientes:

1. Apoyo a una sola zona de raíz unificada
2. Integridad, estabilidad, continuidad, seguridad y robustez de la administración de la zona raíz
3. Protección de la zona raíz de la interferencia política u otra interferencia impropia
4. Confianza generalizada por parte de los internautas en la administración de esta función
5. Acuerdo respecto a un mecanismo de responsabilidad para esta función que sea ampliamente aceptado como de interés público global¹²⁷

El Panel constató que las articulaciones señaladas con anterioridad son perspicaces y consistentes con los puntos que se plantearon durante las dos consultas públicas que el Panel realizó en la preparación del presente informe. Aunque el desarrollo de un plan de consolidación puede llevar algún tiempo, la ICANN podría aprobar y hacer públicos los criterios por los cuales se evaluará el desarrollo de un plan para la consolidación y la simplificación de la gestión de la zona raíz.

c) Una Red de Afirmaciones de Compromisos (AoC)

Entre los conceptos más importantes que se trataron en el panel estuvo el uso de afirmaciones bilaterales —y posiblemente multilaterales— de compromisos mutuos para documentar las relaciones entre los actores del ecosistema de gobernanza de Internet (véase la Figura 5 de la Sección 5). La propuesta fue debatida en el IGF de Nairobi, en 2011.¹²⁸ Estas afirmaciones fortalecen y documentan entendimientos mutuos y reconocimientos de roles y responsabilidades. Para todas estas afirmaciones en el espacio de la Internet resultará fundamental un compromiso con la custodia como principio rector para todos los acuerdos.

Para las organizaciones cuyo compromiso sea la transparencia, será de mucha utilidad documentar sus relaciones y compromisos con otras organizaciones. Normalmente, estas afirmaciones son bilaterales, pero las entidades involucradas pueden no ser siempre capaces de suscribir contratos. Estas relaciones documentadas, con frecuencia se personalizan de acuerdo a las partes involucradas, y, en algunos casos,

¹²⁶ Lista de correo pública /1net de LISTSERV, citado *supra*.

¹²⁷ Lista de correo pública /1net de LISTSERV, citado *supra*.

¹²⁸ Véase Bill Drake (moderador), "Elección Institucional en el Cambio de Medios y División de Innovación de la Gobernanza Mundial de Internet" Taller del IGF organizado por IPMZ, Universidad de Zurich, 29 de septiembre de 2011, disponible en <http://www.friendsoftheigf.org/transcript/81>. En el taller, John Curran afirma: "Y supongo que yo diría que las cosas que quitaría es el hecho de que [la Afirmación de Compromisos] es un modelo abierto. La gente puede verlo y, en teoría, creo que otros podrían entrar en un acuerdo similar, que es una posibilidad".

pueden no ser absolutamente vinculantes.

La red resultante de las relaciones documentadas puede crear una estructura flexible, elástica y defendible que pueda evolucionar con el tiempo y que no tenga ningún punto central de frágil control. La estructura permite la creación y la salida de entidades del ecosistema, así como variaciones en los compromisos por pares sin la necesidad de un acuerdo a gran escala para cambios por parte de todas las partes del ecosistema a la vez. Este tipo de acuerdo también podría crear los medios para lograr la responsabilidad en la rendición de cuentas entre las partes comprometidas.

Al preparar este Informe, los panelistas y comentaristas han señalado que dicha red de compromisos puede resultar rígida y difícil de modificar. Incluso, una tercera parte puede considerarse afectada por algunos arreglos bilaterales que esa tercera parte considere indeseables por alguna razón. El Panel cree que, para que una estructura como la mencionada resulte útil, estos problemas deben ser abordados. A pesar de que no es posible brindar una respuesta exhaustiva a estos problemas, a continuación se proporcionan algunos ejemplos y casos de utilización.

i) AOCs con Asociados No Gubernamentales del Ecosistema

Es de vital importancia que la ICANN, las organizaciones I*, los operadores del Servidor Raíz, los operadores de TLD y otros, documenten los compromisos mutuos y respeten los roles de los demás, en el ecosistema de Gobernanza de Internet. Al respecto, el Panel recomienda que, en general, la ICANN desarrolle un juego de textos de AoC *a medida*, que se utilizarán para establecer relaciones bilaterales o multilaterales, documentando las relaciones entre la ICANN y los asociados del ecosistema que deseen participar.¹²⁹ No es necesario que estos AoC sean vinculantes legalmente, ni tampoco ejecutables, o vistos como contratos.

Uno se puede preguntar lo siguiente: ¿Cuál es el propósito de un AoC, si no tiene las características de un instrumento vinculante legalmente? La respuesta a esta pregunta la podemos encontrar en el diseño y la función de la Internet misma. De hecho, uno de los aspectos más importantes de la historia y el progreso de la Internet, han sido los apretones de manos, y la naturaleza de buena voluntad y mejores esfuerzos de las partes que han contribuido a la Internet. Como ha observado la OCDE, gran parte de la funcionalidad de la Internet ha sido llevada adelante a base de "apretones de manos", y, a causa de este arreglo poco vinculante, es que la Internet ha "impulsado el crecimiento y la competencia y ha hecho que los precios de los datos caigan hasta 100,000 menos del valor de un minuto de voz".¹³⁰ Por tanto, la sugerencia del Panel no es que cambiemos estos "apretones de manos" entre las partes interesadas en la

¹²⁹ Téngase en cuenta que el Panel se refiere a éstos como AoC, aunque no necesitan ser AoC en forma explícita sino que podría ser un compromiso similar a un AoC.

¹³⁰ Rudolf Van der Berg, "Intercambio de tráfico en la Internet: 2 mil millones de usuarios y se hace con un apretón de manos", *OECD Insights*, 22 de octubre de 2012, disponible en <http://goo.gl/pKpwV>.

Internet por contratos vinculantes, sino que la propuesta es documentar la existencia de estos apretones de manos, de manera de proporcionar transparencia y visibilidad a las partes y la naturaleza de las relaciones informales que existen actualmente. Si las partes deciden que sus AoC tengan un carácter vinculante, eso es algo que deben decidir las partes. Sin embargo, la recomendación del Panel es que los acuerdos y AoC se pongan por escrito y se compartan con el mundo -sin importar donde- y el Panel no hace ninguna recomendación con respecto a si estos acuerdos deben ser vinculantes o no.

Esto ya está sucediendo, y el Panel sugiere que la tendencia continúa y se está convirtiendo cada vez más en una parte regularizada que la cultura dinámica, abierta, sin necesidad de autorización, y en constante evolución de la Internet. Hay documentos existentes que pueden servir como base conceptual para estas afirmaciones bilaterales. Por ejemplo, el IETF es un caso de una entidad no registrada dentro de la Sociedad de la Internet, pero con la cual la ICANN tiene relaciones y compromisos documentados. Las relaciones y compromisos con el IETF no son vinculantes (no existe una entidad legal -no hay una persona corporativa formal- en contra de la cual se pueda ejecutar esa relación), pero son, a pesar de ello, extremadamente influyentes. Los siguientes documentos, conocidos como Solicitud de Comentarios (RFC)¹³¹, representan los cimientos a partir de los cuales algunas de las afirmaciones de compromiso existen actualmente, y en base a los cuales pueden existir algunas otras en el futuro. El documento RFC 2860 y su sucesor parcial RFC 7020;¹³² el Memorando de Entendimiento entre los RIR y la ICANN;¹³³ el establecimiento de la Organización de Recursos Numéricos (NRO) a través de acuerdos mutuos entre los RIR y los operadores de ccTLD;¹³⁴ y la AoC de la ICANN/NTIA.¹³⁵ Podemos encontrar otros ejemplos en las más de 70 relaciones que la ICANN ha documentado con los ccTLD.¹³⁶ Los ccTLD no están obligados a suscribir ningún tipo de contrato con la ICANN, y, aún así, este intercambio de cartas posibilita una manera transparente de que la comunidad y las partes interesadas puedan ver hasta qué punto pueden (o no), existir derechos y responsabilidades. Es de destacar que no existe un modelo de "talle único" para estos documentos.

¹³¹ Véase IETF, "Solicitud de Comentarios", *disponible en* <https://www.ietf.org/rfc.html>.

¹³² "Memorando de Entendimiento Relativo a la Labor Técnica de la Autoridad de Números Asignados en Internet", *IETF RFC 2860*, junio de 2000, *disponible en* <http://tools.ietf.org/search/rfc2860> "El Sistema de Registro de Números de Internet", *IETF RFC 7020*, agosto de 2013, *disponible en* <http://tools.ietf.org/html/rfc7020>.

¹³³ Véase Housely *et. al.*, "El Sistema de Registro de Números de Internet", *IETF RFC 7020*, *disponible en* <http://tools.ietf.org/html/rfc7020>

¹³⁴ Véase Historia de la ASO, *disponible en* <http://aso.icann.org/internet-community/history-of-the-aso/>

¹³⁵ Véase Acuerdos DoC/ICANN: Memorando de Entendimiento de la ICANN/Acuerdo de Proyecto Conjunto, citado *infra*.

¹³⁶ ICANN, Acuerdos con ccTLD (e Intercambio de Cartas), *disponible en* <http://www.icann.org/en/about/agreements/ctlds>

AoC de la ICANN con los Gobiernos

En el caso de las relaciones de la ICANN con los gobiernos, se recomienda que se establezca un texto común de Afirmación con el fin de lograr un tratamiento igualitario. Es importante que, en lo que respecta al desarrollo de políticas, ningún gobierno tenga una relación privilegiada con la ICANN. Es posible que el GAC pueda asistir ayudando a elaborar la redacción del texto de tal documento común.

El Panel observa que desde 1997 ha habido 31 audiencias en el Congreso sobre el DNS y la ICANN en los EE.UU., y con todo este interés legislativo, no ha habido ninguna legislación para requerir alguna gestión o supervisión exclusiva por parte del gobierno de los EE.UU.¹³⁷ Al momento en que la AoC fue firmada, el gobierno declaró el fundamento de la siguiente manera:

La NTIA y la ICANN han firmado una [AoC] que completa la transición de la administración técnica del DNS a un modelo de múltiples partes interesadas, liderado por el sector privado. La [AoC] asegura la responsabilidad y la transparencia en la toma de decisiones de la ICANN, con el objetivo de proteger los intereses de los usuarios de Internet a nivel mundial. La [AoC] también establece mecanismos para hacer frente a la seguridad, la estabilidad y la flexibilidad del DNS de Internet, así como para promover la competencia, la confianza del consumidor y la elección del consumidor.¹³⁸

d) *Globalizar el Proceso de Responsabilidad en la Rendición de Cuentas dentro de una Red de Relaciones.*

En la Sección 5, el Panel ha recomendado que la ICANN continúe viéndose a sí misma en el ecosistema de Internet en evolución, como parte de una red de relaciones. Del mismo modo, el Panel recomienda posibilitar más oportunidades para que todas las partes interesadas se unan a la red de relaciones a través de mecanismos como AoC mutuos. La cuestión de cómo hacer frente a la responsabilidad dentro de esta red de relaciones es compleja, y cada una de las partes de un AoC puede tener diferentes preferencias para dicha responsabilidad en la rendición de cuentas.

Postulamos la idea de paneles de responsabilidad cuyos miembros y procesos sean acordados por las partes en virtud de una AoC. El propósito de un panel es brindar apelación/recurso en caso que una parte en la AoC considere que otra parte ha fallado de alguna manera que deba ser registrada y que todos los otros mecanismos de

¹³⁷ Leonard Kruger, "Gobernanza de Internet y el Sistema de Nombres de Dominio: Cuestiones para el Congreso", *Congressional Research Service* (Servicio de Investigación para el Congreso), 13 de noviembre de 2013 en 19, disponible en <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42351.pdf>.

¹³⁸ Comunicado de prensa: "El Departamento de Comercio de los EE.UU., la NTIA y la ICANN Establecen un Marco de Larga Duración para la Coordinación Técnica de los Nombres de Dominio y el Sistema de Direcciones de Internet" 30 de septiembre de 2009, *disponible en* <http://www.ntia.doc.gov/press-release/2009/commerces-ntia-and-icann-establish-long-lasting-framework-technical-coordinatio-0>.

resolución implícitos o explícitos dentro de la AoC no hubiesen resultado satisfactorios. Uno de los desafíos de un panel de responsabilidad puede ser la asimetría natural de poder entre los gobiernos y la ICANN (y la asimetría de poder que los gobiernos tienen sobre la mayoría de todas las partes interesadas). Por esta razón, la implementación de paneles de responsabilidad podría estudiarse en mayor detalle, para ver si se podría establecer algún modo vinculante a nivel internacional, por ejemplo, en la forma de asuntos de arbitraje que sean exigibles a nivel mundial a través de la Convención de Nueva York de 1958.¹³⁹ A medida que la red de afirmaciones quede documentada, surge otro desafío por parte de terceros beneficiarios, quienes pueden no ser partes en ningún acuerdo particular documentado. En forma similar, la resolución de estos intereses necesitará ser analizada en el contexto de otros estudios.

El término 'panel de responsabilidad' no debería ser malinterpretado como una creación necesariamente *sui generis*. Puede ser una entidad de arbitraje reconocida, un sistema de jurisdicción legal y litigio acordado, un mecanismo de recurso existente a disposición de las partes de la AoC, o incluso podría ser un organismo creado como consecuencia del desarrollo de la AoC. Lo importante es destacar es que esta formulación permite la flexibilidad, la experimentación y la elección de la ejecución/cumplimiento de responsabilidad. El Panel ha observado que los Tratados de Asistencia Legal Mutua (MLAT) conforman actualmente el principal mecanismo para hacer frente a cuestiones de jurisdicción. Hay muchas cuestiones relacionadas con la gobernanza de Internet que no encajan dentro del marco de los MLAT, aunque esta es un área que merece más estudio.¹⁴⁰

En el caso de la AoC común propuesta entre la ICANN y los gobiernos, se cree que una opción común con respecto a la responsabilidad sería preferible y que podría depender de un órgano u órganos con reconocida capacidad de arbitraje internacional. Esta opción también puede satisfacer la importante tarea de asegurar que las acciones de la ICANN permanecen dentro del interés público. Al estar encargados de proteger el interés público, los gobiernos podrían ejercer un arbitraje internacional para resolver las preocupaciones sobre las decisiones de la ICANN y el interés público, teniendo en cuenta que el alcance de la responsabilidad de la ICANN está limitado por el lenguaje descriptivo de la AoC.

La responsabilidad también se debe referir al problema de terceras partes en el cual una tercera parte, que no sea parte de una AoC, tiene algún problema o alguna queja con respecto al efecto de esa AoC sobre los intereses de la tercera parte. Las situaciones transnacionales simplemente exacerban el problema. El Panel no contó con los recursos y el tiempo suficiente para explorar estos problemas con la profundidad adecuada.

¹³⁹ Convención sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Exteriores, Conferencia de la ONU sobre Arbitraje Comercial Internacional, de 1958, también conocida como la "Convención de Nueva York de 1958", disponible en <http://goo.gl/hS3IQ6>.

¹⁴⁰ Véase el Documento Blanco del Proyecto Internet y Jurisdicción de 2013, disponible en <http://www.internetjurisdiction.net/2013-white-paper/>

En virtud de su AoC actual con el gobierno de los EE.UU., la ICANN asume compromisos para "la responsabilidad, la transparencia y los intereses de los usuarios de Internet a nivel mundial"¹⁴¹ a fin de asegurar que la ICANN esté "[p]reservando la seguridad, la estabilidad y la flexibilidad"¹⁴² y para los asuntos relativos a "[p]romover la competencia, la confianza del consumidor y la elección del consumidor".¹⁴³ El Panel recomienda que la ICANN emprenda un mayor análisis de sus propias opciones de responsabilidad.

8. Conclusiones

El Panel considera que la ICANN tiene un rol fundamental aunque limitado en el ecosistema de Internet, que está fuertemente ligado a su responsabilidad de gestionar la Zona Raíz del DNS y la delegación de los registros de nombres de dominio de alto nivel, a la asignación del espacio de direcciones de alto nivel de Internet —primariamente a los Registros Regionales de Internet (RIR) y a través de ellos a los Proveedores de Servicios de Internet (ISP)— y al registro de parámetros de conformidad al asesoramiento brindado por la IANA, a partir del trabajo del IETF.

La ICANN tiene la obligación de avanzar en la documentación de las relaciones mutuas y los compromisos con otras entidades en el ecosistema de Internet; perfeccionando sus prácticas internas en la búsqueda de la excelencia de funcionamiento, y garantizando el cumplimiento de sus responsabilidades en función del interés público global.

El Panel considera que las medidas establecidas en el Plan de Acción (Sección 7) de este informe representan pasos concretos hacia la realización de los principios esbozados en la Sección 6. Reconocemos la naturaleza evolutiva de las tareas de la ICANN y esperamos que este informe contribuya a la capacidad de la ICANN de cumplir con sus obligaciones y con la visión que la creó en 1998.

ANEXO A: Historia de la ICANN y el Departamento de Comercio (DoC)

Desarrollo de ICANN y su relación con el DoC

Desde los primeros días de Internet, el gobierno de EE.UU. ha jugado un rol significativo en la administración del DNS. Al principio, se convirtió en el controlador de

¹⁴¹ Afirmación de Compromisos, *citado supra*, en §9.1.

¹⁴² *Id.*, en §9.2.

¹⁴³ *Id.* en §9.3.

facto del DNS, principalmente debido a su inversión e innovación en la tecnología de conmutación de paquetes y el pago de los costos asociados a la administración del DNS a través de contratos con el gobierno. La administración del DNS era generalmente un proceso *ad hoc* realizado por voluntarios, la Fundación Nacional de Ciencia (NSF) y contratistas del gobierno.¹⁴⁴ La IANA fue administrada por el Instituto de Ciencias de la Información de la Universidad del Sur de California (USC), en virtud de un contrato con el Departamento de Defensa de los EE.UU.¹⁴⁵ La IANA era responsable de coordinar la asignación de direcciones IP mediante la asignación de bloques de direcciones numéricas a los registros regionales de IP.¹⁴⁶ La IANA también tenía la responsabilidad de asignar y mantener un registro de las asignaciones de protocolos únicos (por ejemplo, números de protocolo, números de puerto, números del sistema autónomo, y los identificadores de objetos de la base para la gestión de información).¹⁴⁷ Otro contratista privado del gobierno, Network Solutions, Inc. (NSI), firmó un acuerdo de cooperación con la NSF para gestionar el sistema de registro de nombres de los usuarios de Internet y mantener los dominios .com, .org y .net.¹⁴⁸ En consulta con la IANA, NSI también fue responsable por el control del sistema raíz.¹⁴⁹

A medida que el uso de Internet creció exponencialmente en la década de 1990, la administración del DNS se hizo más complicada y las empresas y los gobiernos extranjeros presionaron al gobierno de los EE.UU. para aumentar la competencia y la privatización del control sobre el DNS.¹⁵⁰ El 1 de julio de 1997, como parte del Marco de la Administración Clinton para el Comercio Electrónico Mundial, el Presidente indicó al Secretario de Comercio privatizar, aumentar la competencia en y promover la participación internacional en el DNS.¹⁵¹ En respuesta, en junio de 1997, la Administración Nacional de Telecomunicaciones e Información (NTIA), una agencia del Departamento de Comercio (DoC), emitió una Solicitud de Comentarios (RFC) sobre "el/los sistema/s actual/es y futuro/s para el registro de nombres de dominio de Internet"¹⁵² Tomando en cuenta el rol esencial que el gobierno de los EE.UU. jugó en el "desarrollo inicial, la implementación y operación de los sistemas de registro de nombres de dominio", la RFC declaró que "la expansión de Internet ha sido principalmente impulsada por el sector privado. Internet ha funcionado por consenso y no por regulación gubernamental. Muchos creen que la estructura descentralizada de

¹⁴⁴ ICANN: El Debate sobre la Gobernanza de Internet", Duke L. & Tech. Rev. Iss. No. 2, 2001, en 5.

¹⁴⁵ Informe GAO, en 17-18.

¹⁴⁶ *Id.*, en 3.

¹⁴⁷ *Id.*, en 5-6.

¹⁴⁸ ICANN: El Debate sobre la Gobernanza de Internet", *supra* nota 2, en 5.

¹⁴⁹ *Id.*

¹⁵⁰ *Id.*, en 6.

¹⁵¹ *Gestión de los nombres y las direcciones de Internet*, 63 Reg. 31, 741, 10 de junio de 1998, disponible en http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/6_5_98dns.pdf

¹⁵² *Solicitud de comentarios sobre el Registro y la Administración de los Nombres de Dominio en Internet*, 62 Fed. Reg. 35.896, 2 de julio de 1998, disponible en <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/dn5notic.pdf>

Internet explica, al menos en parte, su rápido crecimiento".¹⁵³

Tras la RFC, la NTIA publicó en enero de 1998 el "Libro Verde" en busca de comentarios sobre una propuesta para privatizar la administración del DNS y "facilitar la retirada [del gobierno] de la administración del DNS".¹⁵⁴ De acuerdo con la NTIA,

El Libro Verde propuso ciertas acciones destinadas a privatizar la administración de los nombres y direcciones de Internet de una manera que permitiese el desarrollo de una competencia robusta y que facilitase la participación global en la gestión de Internet. El Libro Verde propuso una variedad de temas relacionados con la gestión del DNS para discusión, incluida la creación del sector privado de una nueva corporación sin fines de lucro (la "nueva corporación"), administrada por una Junta Directiva global y funcionalmente representativa.¹⁵⁵

La NTIA recibió más de 430 comentarios con respecto a la RFC ¹⁵⁶ 650 comentarios sobre el Libro Verde.¹⁵⁷ En respuesta a la retroalimentación pública, en junio de 1998 la NTIA publicó una Declaración de Política, el "Libro Blanco", el cual instó a la comunidad de Internet para conformar una corporación privada sin fines de lucro para la administración del DNS y la función de la IANA.¹⁵⁸ La publicación del Registro Federal del Libro Blanco identificó varias fuentes estatutarias para respaldar la autoridad de la NTIA para la creación de tal organización para la administración del DNS. En primer lugar, citó una sección estatutaria del Título 15 que autoriza al Departamento de Comercio a "promover, fomentar y desarrollar el comercio exterior y doméstico".¹⁵⁹ También hace referencia a varios artículos de la Ley de Autorización de Telecomunicaciones de 1992, que autoriza a la NTIA a "prever la coordinación de las actividades de telecomunicaciones de la rama ejecutiva y la asistencia en la formulación de políticas y normas para esas actividades", "desarrollar y establecer las políticas de telecomunicaciones relativas al avance económico y tecnológico de la

¹⁵³ *Id.*

¹⁵⁴ *Mejoramiento de la Gestión Técnica de los Nombres y Direcciones de Internet*, 63 Fed. Reg. 8826 20 de febrero de 1998.

¹⁵⁵ Véase *Gestión de los nombres y las direcciones de Internet*, 63 Fed. Reg. 31,741, 43, 10 de junio de 1998, disponible en http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/6_5_98dns.pdf

¹⁵⁶ *Id.* en 31,742.

¹⁵⁷ *Registro y Administración de los Nombres de Dominio de Internet - Resumen de Comentarios*, Expediente N° 97061337-7137-01 18 de agosto de 1997, disponible en <http://www.ntia.doc.gov/other-%20publication/1997/registration-and-administration-internet-domain-names-summary-comments-docket>. El Comité Internacional Ad Hoc organizado por la IANA, la Sociedad de Internet y otros grupos fue uno de los grupos del sector privado que presentaron propuestas. Se propuso que un consorcio internacional sin fines de lucro de registradores competentes operen un nuevo registro fuera de Suiza. Véase también *Establecimiento de un Memorando de Entendimiento sobre el Espacio de Nombres de Dominio de Alto Nivel del Sistema de Nombres de Dominio*, 28 de febrero de 1997 disponible en <http://www.itu.int/net-itu/gtld-mou/gTLD-MoU.htm>

¹⁵⁸ Véase el Documento Blanco de la NTIA, citado supra.

¹⁵⁹ 15 U.S.C. en 1512.

Nación y para la regulación de la industria de las telecomunicaciones", y "realizar estudios y hacer recomendaciones sobre el impacto de la convergencia de la tecnología informática y de las comunicaciones".¹⁶⁰

El 25 de noviembre de 1998, DoC celebró un Memorando de Entendimiento ("MoU") con la ICANN que reconoció formalmente a la ICANN como organización privada, sin fines de lucro conforme lo solicitado en el Libro Blanco. El MOU también estableció un proyecto conjunto (el "Proyecto Conjunto del DNS") en virtud del cual ICANN y DoC acordaron diseñar, desarrollar y poner a prueba los mecanismos, métodos y procedimientos que deberían estar vigentes y los pasos necesarios para transferir las responsabilidades de administración técnica desde el gobierno de los EE.UU. a ICANN.¹⁶¹ Las partes enmendaron el MoU (más tarde conocido como el Acuerdo de Proyecto Conjunto ("JPA") varias veces para refinar el ámbito de alcance del Proyecto Conjunto del DNS y para ampliar el plazo del acuerdo.¹⁶²

I En 2009, la ICANN y la NTIA celebraron una Afirmación de Compromisos ("AoC"),¹⁶³ que sirvió para reemplazar al MoU/JPA como el documento general que refleja la relación entre el gobierno de los EE.UU. y la ICANN.¹⁶⁴ El Departamento de Comercio de los EE.UU. afirma su compromiso para con "un modelo de desarrollo de políticas de múltiples partes interesadas, liderado por el sector privado de abajo hacia arriba para la coordinación técnica del DNS, que actúe para el beneficio de los usuarios de Internet de todo el mundo",¹⁶⁵ y, entre otras cosas, la ICANN se comprometió,

a adherir a procesos presupuestarios transparentes y responsables en la rendición de cuentas, al desarrollo de políticas basadas en hechos, a deliberaciones intercomunitarias y a procedimientos de consulta receptivos que ofrezcan explicaciones detalladas de la base para la toma de decisiones, incluyendo cómo los comentarios han influido en el desarrollo de la consideración políticas [;] . a ofrecer una explicación minuciosa y razonada de las decisiones tomadas, los fundamentos de tales decisiones y las fuentes de datos e información con las que cuenta[;] . . . [a] continuar siendo una corporación sin fines de lucro con sede en los Estados Unidos de América y con oficinas alrededor del mundo, a fin de cumplir con las

¹⁶⁰ 47 U.S.C. 902(b)(2)(H)-(I),(M).

¹⁶¹ *Memorando de Entendimiento Entre el Departamento de Comercio de los EE.UU. y la Corporación para la Asignación de Números y Nombres en Internet, 25 de noviembre de 1998, disponible en <http://www.ntia.doc.gov/page/1998/memorandum-understanding-between-us-department-commerce-and-internet-corporation-assigned->*

¹⁶² Véase *Acuerdos DoC/ICANN: Memorando de Entendimiento de la ICANN/Acuerdo de Proyecto Conjunto*, disponible en <http://www.ntia.doc.gov/page/docicann-agreements>. El MoU, que en 2006 pasó a llamarse el Acuerdo de Proyecto Conjunto fue reemplazado, en 2009, por la Afirmación de Compromisos. Véase *infra*.

¹⁶³ *Afirmación de Compromisos, citado supra*.

¹⁶⁴ Véase A. Michael Froomkin, "Casi Libre: Un Análisis de la 'Afirmación de Compromisos' de la ICANN" *J. Telecomm. & High Tech. L.*, Volumen 9, 2001, en 187, 198, 203, 206-07.

¹⁶⁵ *Afirmación de Compromisos, citado supra, en 4*.

necesidades de una comunidad mundial; . a operar como una organización conducida por el sector privado, con participación múltiples partes interesadas y contribución del público, para cuyo beneficio la ICANN deberá actuar en todo momento... [y] mantener y mejorar los mecanismos robustos para la contribución pública, la responsabilidad y la transparencia, a fin de asegurar que los resultados de su toma de decisiones reflejen el interés público y sean responsables ante todas las partes interesadas...¹⁶⁶

La ICANN también se comprometió a "preservar la seguridad, la estabilidad y la flexibilidad" en el DNS y a "promover la competencia, la confianza del consumidor y la elección del consumidor".¹⁶⁷

En forma independiente a la AoC (y al MoU/JPA antes de ella), DoC y la ICANN firmaron un contrato de fuente única para que la ICANN desempeñe las funciones técnicas de la IANA descritas anteriormente (el "Contrato de la IANA"). Inicialmente, las partes celebraron el Contrato de la IANA en febrero de 2000,¹⁶⁸ y fue posteriormente ampliado en varias oportunidades.¹⁶⁹ La adjudicación más reciente del contrato siguió a un Anuncio de Indagación y a un posterior Anuncio de Indagación y una competencia formal.¹⁷⁰ La actual vigencia del Contrato de la IANA abarca hasta el mes de septiembre de 2015.¹⁷¹ El DoC tiene la opción unilateral de prorrogar el contrato hasta el mes de septiembre de 2017, y luego otra vez hasta el mes de septiembre de 2019.

Tendencias de Desinversión del Gobierno en relación a las Funciones de la IANA

En 1998, el Libro Blanco estableció: "la política del gobierno de los EE.UU. con respecto a la privatización del sistema de nombres de dominio de una manera que permite el desarrollo de una competencia sólida y que facilita la participación global en

¹⁶⁶ Froomkin, citado supra, en 200. El autor cita la Afirmación de Compromisos, citado supra.

¹⁶⁷ Id. en 9.3

¹⁶⁸ Contrato de Funciones de la IANA, 9 de febrero de 2000, disponible en <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianacontract.pdf> .

¹⁶⁹ Véase el Contrato de Funciones de la IANA, 21 de marzo de 2001, disponible en <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/sb1335-01-w-0650.pdf>; véase también el Contrato de Funciones de la IANA, 13 de marzo de 2003, disponible en http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianaorder_03142003.pdf; véase también el Contrato de Funciones de la IANA, 11 de agosto de 2006, disponible en http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianacontract_081406.pdf .

¹⁷⁰ Solicitud de Comentarios sobre las Funciones de la Autoridad de Números Asignados en Internet (IANA), Administración Nacional de Telecomunicaciones e Información, Expediente N° 110207099-1099-01, disponible en <http://goo.gl/dGbByp>.

¹⁷¹ Véase el Contrato de Funciones de la IANA (2 de julio de 2012), en F.1, disponible en http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/sf_26_pg_1-2-final_award_and_sacs.pdf.

la gestión de los nombres y direcciones de Internet" e indicó que DoC deseaba proseguir la privatización de la administración del DNS.¹⁷² A pesar de las aspiraciones expresadas en el Libro Blanco, el DoC no ha sido capaz de renunciar a su participación en las funciones de la IANA, debido en parte a las condiciones en el ecosistema de Internet que mitigan la desconexión. En su lugar, el DoC ha continuado celebrando contratos de concesión para la gestión de la IANA a la ICANN, y su más reciente solicitud de comentarios a través de la NTIA —previa al contrato actual— no refleja un deseo claro de una mayor privatización.¹⁷³ Eñ DoC no ha hecho ninguna declaración oficial reciente sobre su intención de renunciar en forma total a su papel formal vis-à-vis el Contrato de la IANA. Por su parte, la NTIA realizó una reunión pública en el 2006¹⁷⁴ y solicitó comentarios respecto a la transición de la administración del DNS al sector privado¹⁷⁵, y continúa reiterando su compromiso con un enfoque de múltiples partes interesadas para decidir qué condiciones exigir en cada contrato de la IANA posterior¹⁷⁶, particularmente en materia de seguridad.¹⁷⁷

La AoC firmada por la NTIA y la ICANN en septiembre de 2009 podría representar el desarrollo más significativo en la tendencia hacia la desinversión.¹⁷⁸ Como mínimo, la AoC es simbólicamente importante teniendo en cuenta lo que, al momento de su firma, las partes describieron:

La NTIA y la ICANN han firmado una [AoC] que completa la transición de la administración técnica del DNS a un modelo de múltiples partes interesadas, liderado por el sector privado. La [AoC] asegura la responsabilidad y la transparencia en la toma de decisiones de la ICANN, con el objetivo de proteger los intereses de los usuarios de Internet a nivel mundial. La [AoC] también

¹⁷² Véase el Documento Blanco, citado *supra*. El Libro Blanco fue publicado "con el fin de facilitar el retiro [del gobierno] de la administración del DNS").

¹⁷³ Véase Solicitud de Comentarios sobre las Funciones de la Autoridad de Números Asignados en Internet (IANA), 76 Fed. Reg. 10569, 25 de febrero 2011. La RFC establece: "Dada la [caducidad inminente] de este contrato, la NTIA solicita comentarios públicos para mejorar el desempeño de las funciones de la IANA en el desarrollo y la adjudicación de un nuevo contrato para las funciones de la IANA". disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-02-25/pdf2011-4240.pdf>.

¹⁷⁴ Departamento de Comercio de los EE.UU., NTIA, *la NTIA de Comercio celebrará una Reunión Pública sobre la Transición del DNS de Internet al Sector Privado, Comunicado de Prensa, 25 de julio de 2006*, disponible en http://www.ntic.gov/legacy/ntiahome/press/2006/dnstransition_072506.htm.

¹⁷⁵ *La Continua Transición de la Coordinación Técnica y la Administración del Sistema de Dominios y Direcciones de Internet*, 71 Fed Reg. 30.388, 25 de mayo de 2006, disponible en <http://www.ntia.doc.gov/legacy/ntiahome/domainname/dnstransition.html>.

¹⁷⁶ Véase la Solicitud de Comentarios, citado *supra*, en 10570. La RFC establece que: "La NTIA reconoce que, en el desempeño de sus funciones, el Operador de las Funciones de la IANA [es decir, la ICANN] requiere de estrechas relaciones de trabajo constructivas".

¹⁷⁷ *Id.* Explicando de la siguiente manera: "Dada la importancia de Internet como un medio global para apoyar el crecimiento económico y la innovación, el continuar preservando la seguridad y la estabilidad del DNS de Internet sigue siendo una prioridad principal para la NTIA. Esta es una responsabilidad compartida entre todas las partes interesadas en la comunidad de Internet".

¹⁷⁸ Afirmación de Compromisos, citado *supra*.

establece mecanismos para hacer frente a la seguridad, la estabilidad y la flexibilidad del DNS de Internet, así como para promover la competencia, la confianza del consumidor y la elección del consumidor.¹⁷⁹

La AoC no pretende sustituir el Contrato de la IANA. En cambio, los dos documentos existen simultáneamente y mientras que la AoC fue firmada en 2009, el Contrato de la IANA fue renovado en 2012. De esta manera, continúa en vigor un contrato de adquisición activa entre el gobierno de los EE.UU. y la ICANN, a pesar de la intención declarada de las partes es que la AoC rija la administración técnica del DNS.¹⁸⁰

Anuncio de la NTIA en marzo de 2014

En marzo de 2014, luego de la publicación inicial de este Informe (aunque antes de la finalización de la revisión), la NTIA anunció que tenía la intención de finalizar su contrato con la ICANN, con respecto a las funciones de la IANA, y de transferir su supervisión a un proceso global y de múltiples partes interesadas.¹⁸¹ En su anuncio, la NTIA abrazó el modelo de múltiples partes interesadas y declaró que "no aceptaría una propuesta que reemplace el rol de la NTIA con una solución liderada por un gobierno o una organización intergubernamental".¹⁸² Además, la NTIA enumeró cuatro principios bajo los cuales una transición debería:

- apoyar y mejorar el modelo de múltiples partes interesadas;
- mantener la seguridad, estabilidad y flexibilidad del DNS de Internet;
- cumplir con las necesidades y las expectativas de los socios y los clientes globales de los servicios de la IANA; y
- preservar la naturaleza abierta de la Internet;¹⁸³

Al tiempo que la revisión de este Informe fue terminada (en mayo de 2014), la comunidad seguía proponiendo y revisando distintos métodos para dicha transición. Sin embargo, tenemos en cuenta que la recomendación de buscar un modelo de múltiples partes interesadas y de que expresamente no sea una "solución liderada por un gobierno o una organización intergubernamental" coinciden con las recomendaciones de este Informe.¹⁸⁴

¹⁷⁹ "El Departamento de Comercio de los EE.UU., NTIA, la NTIA de Comercio y la ICANN Establecen un Marco de Larga Duración para la Coordinación Técnica de los Nombres de Dominio y el Sistema de Direcciones de Internet" Comunicado de prensa, 30 de septiembre de 2009, *disponible en* <http://www.ntia.doc.gov/press-release/2009/commerces-ntia-and-icann-establish-long-lasting-framework-technical-coordinatio-0>.

¹⁸⁰ Froomkin, citado supra, en 206-07.

¹⁸¹ Oficina de asuntos públicos, "la NTIA anuncia su intención de llevar adelante la transición de algunas funciones clave de los nombres de dominio de Internet, 14 de marzo de 2014", *disponible en* <http://goo.gl/3nMdKT>.

¹⁸² *Id.*

¹⁸³ *Id.*

¹⁸⁴ *Id.*

ANEXO B: Podría Nunca Existir un Único "Momento Constitucional"

En el desarrollo de los principios que el Panel ha propuesto, el Panel formó un subgrupo para examinar en forma amplia los principios de gobernanza de Internet, y el subgrupo ofrece esta observación complementaria respecto a la convocatoria de un "Momento Constitucional" para Internet. Como es bien sabido, los numerosos procesos iniciados por o en torno a la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) y el Foro de Gobernanza de Internet (IGF) han dado lugar a numerosos intentos de codificar los principios que rijan la gobernanza de Internet, sobre todo a nivel mundial. Hasta ahora, ninguno ha sido adoptado universalmente. Sin embargo, 2014 puede ser el año en que la comunidad avance en la alineación, incluso si la alineación sólo está articulada en forma flexible. Para ello, el Panel pregunta: ¿cómo se desarrollan los principios de la gobernanza de Internet, y habrá alguna vez un único "momento constitucional?" ¿Debería la comunidad de Internet presionar por un momento así?

En resumen, la observación del Panel sobre este punto es tanto sí como no. Sí, la comunidad de Internet debe continuar esforzándose por el logro de principios y, en la medida de lo posible, para extender esos principios tan universalmente como sea posible dentro del ecosistema de gobernanza. Pero no, la comunidad no debe considerar este esfuerzo para culminar en un solo evento constitucional y la comunidad no debe esperar un momento determinado. El progreso en la gestión del ecosistema de Internet no debe estar definido por un único momento constitucional, sino por las instancias más pequeñas en las cuales los actores contribuyen principios al ecosistema. Por ahora, el Panel está satisfecho con esta "Gobernanza lo suficientemente buena".¹⁸⁵ Como se describe a continuación, el proceso de establecer, probar y trabajar con principios debe ser un proceso continuo que siempre esté siendo mejorado. Un estudio de la práctica constitucional, enmiendas y nuevas redacciones nos ha ayudado a llegar a esta conclusión.

¹⁸⁵ Stewart Patrick, "Mundo Sin Reglas: el caso de una gobernanza global suficientemente buena", *Foreign Affairs* (Asuntos Exteriores), enero-febrero de 2014, *disponible en* <http://www.foreignaffairs.com/articles/140343/stewart-patrick/the-unruled-world>. El autor lo explica de la siguiente manera:

¹⁸⁵

¹⁸⁵ Hace una década, el académico de Harvard Merilee Grindle lanzó una andanada de críticas contra la larga lista de reformas nacionales de buena gobernanza que el Banco Mundial [...]. Ella imploró a los donantes internacionales colocar sus largas listas de verificación bien intencionadas a un lado y, en su lugar, enfocarse en la "gobernanza suficientemente buena". En lugar de tratar de hacer frente a todos los problemas a la vez, ella sugirió que las agencias de ayuda deben enfocarse en la consecución de requisitos institucionales mínimos para el progreso. Este asesoramiento de bajar las expectativas y comenzar con lo necesario y lo posible es aún más aplicable en el ámbito internacional, teniendo en cuenta todos los obstáculos en el camino de una amplia reforma institucional allí.

a) Principios y Constituciones

El proceso de proponer y lograr consenso sobre los principios de Internet es una de las actividades más complicadas en curso de la gobernanza de Internet, la cual aún no ha dado lugar a un consenso y puede que nunca lo haga. Esto no quiere decir que el esfuerzo es inútil, por el contrario, las discusiones sobre los principios resultan fundamentales para cualquier proceso de gobernanza participativa. Sin embargo, debido a la naturaleza filosófica de los principios, muchos valientes esfuerzos para desarrollar principios globales están en curso y con pocas probabilidades de resolverse en el corto plazo. Es posible que nunca se resuelvan. De hecho, si analizamos la idea de la redacción de principios con las constituciones, observamos que su establecimiento y reajuste sucede todo el tiempo. Al igual que el mundo real, tal vez el mundo virtual —Internet— puede tener varios conjuntos de principios, así como un conjunto de constituciones en curso siempre cambiante.

En muchas ocasiones, la comunidad de Internet ha hecho analogías entre la necesidad de establecer principios y ha llamado a un "momento constitucional". En 1998, David Post hizo una llamada relativamente famosa para esto.¹⁸⁶ Diez años más tarde, Susan Crawford declaró: "[e]ste año, 2008, es un momento constitucional para la ICANN".¹⁸⁷ En el IGF en Nairobi, el Consejo de Europa realizó un taller que también examinó la necesidad de un Momento Constitucional.¹⁸⁸ Y ahora, en 2014,, los Paneles de Estrategia de la ICANN están observando los principios y se ha anunciado como uno de los principales puntos de la agenda para la Reunión Global de Múltiples Partes Interesadas sobre el Futuro de la Gobernanza de Internet en Brasil. De hecho, los códigos de ética y los principios han sido una característica permanente de la evolución de Internet.

Muchos países muy grandes nunca han finalizado sus constituciones (por ejemplo, el Reino Unido e Israel) y cada año hay 5-6 nuevas redacciones completas de constituciones de todo el mundo. Otros países como Francia parecen estar en un estado constante redacción. En la Universidad de Chicago, Thomas Ginsburg, Zachary Elkins y James Melton han declarado que las constituciones son "mecanismos frágiles". Ellos señalan la siguiente broma: "un usuario entra en una biblioteca y pide una copia de la Constitución Francesa, y le contestan que en la biblioteca no tienen periódicos".¹⁸⁹ Después de estudiar las constituciones del mundo, Ginsberg y sus

¹⁸⁶ David G. Post, "Momento Constitucional del Espacio Informático" *The American Lawyer*, noviembre de 1998, disponible en <http://www.temple.edu/lawschool/dpost/DNSGovernance.htm>

¹⁸⁷ Susan Crawford, "Momento Constitucional de la ICANN", *Publius*, 20 de mayo de 2008, disponible en http://publius.cc/icanns_constitutional_moment.

¹⁸⁸ Consejo de Europa: "Los Derechos Humanos Están Primero, ¿un 'momento constitucional' para la gobernanza de Internet?" *Informe de IGF para Taller 144*, 27 de septiembre de 2011, disponible en <http://goo.gl/yQj08A>

¹⁸⁹ Thomas Ginsburg, Zachary Elkins y James Melton, "La Vida Útil de las Constituciones Escritas", *The Record Online*, primavera de 2009, disponible en <http://www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespans>

coautores determinaron que la vida útil media de las constituciones desde 1789 es de 17 años. De hecho, en algunas regiones el tiempo es menor: "Nuestro análisis actual sugiere que la vida útil media en América Latina (fuente de casi un tercio de todas las constituciones) y África es de 12,4 y 10,2 años respectivamente, y el 15 por ciento de las constituciones de estas regiones desaparece tras su primer año de existencia".¹⁹⁰

Si el desarrollo de los principios de Internet es en algo como las constituciones, entonces nunca puede haber un "momento" mágico en el cual la constitución sea escrita. Por otra parte, los principios pueden estar en una fase preliminar permanente y nunca llegar a un consenso total, pero aún así ser viables (una "fase beta" de los principios). O bien, puede haber de hecho acontecido ya un momento constitucional en la CMSI, en 2005. Es posible que, a pesar de los numerosos llamados a un momento constitucional único, el desarrollo de la constitución de la Internet haya sido constante durante décadas (mucho antes de que se concibiese Internet), y pueda continuar durante las próximas décadas. Como especialista en derecho constitucional Lawrence Tribe señala que una constitución debe ser diseñada de manera que "proteja a las personas, no a los lugares".¹⁹¹ Por lo tanto, el proceso de redacción de los principios en sí mismo, podría ser tan valioso (o más valioso) que llegar un momento en que las cosas se escriban de forma permanente en un único documento de aceptación universal.

Reconociendo la falta de Constituciones de permanencia y la naturaleza "beta perpetua" en continuo cambio de Internet, ello estaría en consonancia con la recomendación del Panel presentada en la Sección 6 del informe principal respecto a la *capacidad de evolución y la excelencia empresarial*. El establecimiento de principios rectores abraza el valor de los acuerdos de articulación flexible, donde la ambigüedad y la informalidad pueden resultar cualidades deseables, incluso si esta informalidad puede crear malestar. En cualquier caso, la realidad es que las constituciones y los principios dentro de ellas a menudo se rehacen, cambian, se debaten o tal vez no son nunca tratadas. De este modo, el país de Bután puede haber estado habitado desde hace 4.000 años, aunque su primera Constitución fue sólo escrita en 2008.¹⁹² En los Estados Unidos, ha habido 11.539 intentos de enmendar la Constitución y sólo 27 se han aprobado.¹⁹³ Las revelaciones de Snowden también revelaron al mundo que el Reino Unido no brinda una garantía constitucional de la libertad de prensa.¹⁹⁴

¹⁹⁰ *Id.*

¹⁹¹ Laurence H. Tribe, "La Constitución en el Espacio Informático", *Proceedings from the Conference on Computers, Freedom & Privacy (Procedimientos a partir de la Conferencia sobre Computadoras, Libertad y Privacidad)*, marzo de 1991, disponible en <http://goo.gl/Gnlsw3>.

¹⁹² Neil Fraser, Anima Bhattacharya y Bimalendu Bhattacharya, *Geografía de un Reino del Himalaya: Bután*, *Concept Publishing*, 2001. Véase también "Combinación y Coincidencia: Los Países a Menudo Cambian sus Constituciones. Hay una Aplicación para ello", *The Economist*, 9 de noviembre de 2013, disponible en <http://goo.gl/expV6Z>

¹⁹³ Senado de los EE.UU.: Medidas Propuestas para Enmendar la Constitución, disponible en <http://goo.gl/oYi9vv>.

¹⁹⁴ Junta Editorial de NYT, "Libertad de Prensa Británica Bajo Amenaza", *New York Times*, 14

b) Tendencias de Principios de Redacción

En muchos sentidos, los principios que el Panel ha propuesto son una compilación de otros principios que provienen de eruditos que han estudiado el esfuerzo de establecimiento de principios en la gobernanza. Algunas de las fuentes principales incluyen: el estudio de Jeonghyun Baak y Carolina Rossini;¹⁹⁵ una tabla comparativa creada por Wolfgang Kleinwächter¹⁹⁶, y los principios recomendados por la OCDE¹⁹⁷, Internet NZ¹⁹⁸ y CGI Brasil (Centro Gestor de Internet en Brasil)¹⁹⁹ —estos dos últimos únicamente de alcance nacional. Varias empresas del sector privado (AOL, Facebook, Google, LinkedIn, Microsoft, Twitter y Yahoo!) han recientemente evaluado una propuesta de cinco principios,²⁰⁰ y al momento en que el Panel finalizó el presente informe, otro conjunto de principios ha sido propuesto por el Panel de Estrategia presidido por Beth Noveck.²⁰¹

Notablemente, cerca de 2000 representantes de la comunidad de múltiples partes interesadas se reunieron en Brasil en abril de 2014 y adoptaron un juego de principios.²⁰² En muchas formas, la adopción de los principios de NETmundial es la excepción a la regla. El proceso que llevó a la adopción de los principios de NETmundial fue adoptado por muchos, a pesar de que algunos representantes de la sociedad civil expresaron su preocupación acerca de los principios, lo que quedó asentado en los registros.²⁰³ Como dijo Gabrielle Guellemin, existen "razones para festejar" y "razones para decepcionarse" a partir de Brasil. En último término, Guellemin se pregunta si la "sociedad civil [debería] abjurar del proceso de NETmundial" y su

de noviembre de 2013, *disponible en* <http://goo.gl/DyuaAB>.

¹⁹⁵ Jeonghyun Baak y Carolina Rossini, "Comparación Publicada de las Principales Declaraciones sobre la Libertad en Internet", verano de 2013, *disponible en* <http://goo.gl/PNcnkV>

¹⁹⁶ Wolfgang Kleinwächter, "Perspectiva 2014 sobre la Gobernanza de Internet: ¿Buenas Noticias, Malas Noticias o Sin Noticias?" *CircleID*, 31 de diciembre de 2013, *disponible en* http://www.circleid.com/posts/20131231_internet_governance_outlook_2014_good_news_bad_news_no_news/

¹⁹⁷ Recomendación del Consejo sobre Principios para la Formulación de Políticas de Internet, OCDE, 13 de diciembre de 2011, *disponible en* <http://goo.gl/2dUJhG> [De aquí en adelante referenciado como: Principios de la OCDE]

¹⁹⁸ "Principios", *InternetNZ*, *disponible en* <https://internetnz.net.nz/principles>

¹⁹⁹ "Principios para la Gobernanza y el Uso de Internet, Resolución", CGI.br RES/2009/003/P, *disponible en* <http://www.cgi.br/regulamentacao/pdf/resolucao-2009-003-pt-en-es.pdf>

²⁰⁰ Véase el sitio web de Reformar la Vigilancia del Gobierno, *disponible en* <http://www.reformgovernmentsurveillance.com/>

²⁰¹ "Búsqueda de una ICANN del Siglo XXI: Un Diseño", *The GovLab*, 31 de enero de 2014, *disponible en* <http://thegovlab.org/the-quest-for-a-21st-century-icann-a-blueprint/> [De aquí en adelante referenciado como: Diseño de GovLab]

²⁰² Véase Principios de NETmundial, *infra*.

²⁰³ Véase, por ejemplo, "Declaración de cierre de la sociedad civil en NETmundial", 24 de abril de 2014, *disponible en* <http://goo.gl/MddbM4>; También Véase Gabrielle Guillemin, "Netmundial: ¿Éxito o fracaso?" *Artículo19 Blog*, 29 de abril de 2014, *disponible en* <http://goo.gl/Hspcvn>.

conclusión es que "la respuesta es un NO claro y resonante".²⁰⁴ Sin embargo, Guillemin y otros señalan que hubo muchos resultados exitosos a partir de NETmundial, lo que produjo resultados que son útiles, aunque todavía no estén completos.

¿Cuáles serán las fuentes de aportes para los debates futuros y alineación acerca de los principios? Los investigadores independientes lideran el análisis. Los trabajos de Baak/Rossini y Kleinwächter son particularmente notables porque capturan, dentro de su análisis, la mayoría de todos los demás principios que han sido propuestos. Esto reduce la necesidad de que nosotros seleccionamos ejemplos concretos para señalar, y permite que los investigadores que han hecho este trabajo continúen sus análisis.

Aunque los investigadores independientes están haciendo un buen trabajo para analizar las tendencias y proponer elementos de consenso, existen por lo menos tres excepciones notables que hacemos respecto a la observación anterior. La primera es el de la OCDE, ya que la recomendación representa un consenso de más de 30 países (aunque observamos que la opinión de la OCDE no es necesariamente un reflejo de los países que no participaron).²⁰⁵ La segunda excepción son los principios del CGI Brasil, el cual incluimos debido a su naturaleza de prueba en el tiempo y su aplicación en el país, y el probable debate sobre ellos en los próximos meses. Además, algunos de los principios del CGI Brasil han sido transportados a la legislación de "Marco Civil", que se está siendo debatida en la legislatura de ese país. La tercera excepción es la entrada del sector privado en la discusión con la colaboración propuesta en diciembre de 2013 por parte de Google, AOL, Apple, Facebook, LinkedIn, Microsoft, Twitter y Yahoo.²⁰⁶

El trabajo de Baak/Rossini y Kleinwächter demuestra que es extremadamente difícil extraer un único conjunto de principios a partir del superconjunto de todas las propuestas que ellos estudiaron. No existe tal conjunto que pueda reflejarse en una visión integral de los principios para la gobernanza de Internet en general, que atraiga un amplio acuerdo. Hay grandes contradicciones, diferencias en las prioridades, en los contextos y en las preferencias lingüísticas. Mientras que la taxonomía de Baak/Rossini (por ejemplo, los "árboles lógicos"), demuestra que existe un cierto grado de alineamiento en las cuestiones centrales, también demuestra que se requiere de una considerable labor adicional a fin de dar el siguiente paso y proponer un conjunto de principios a partir de estas fuentes, que fuese universalmente aceptado. El esfuerzo de armonizar estas actividades (si alguna vez fuesen armonizadas) es un logro que tomará más tiempo. A continuación, el Panel analiza las tendencias de los Principios preliminares que son importantes de conformidad con nuestros criterios establecidos en el informe:

i) Baak/Rossini

²⁰⁴ Guillemin, *supra*.

²⁰⁵ *Principios de la OCDE, citado supra*.

²⁰⁶ Asociación de Internet, "Reformar la Vigilancia del Gobierno", *disponible en*

<http://reformgovernmentsurveillance.com/>

Este proyecto resume un total de 18 declaraciones, incluyendo 7 de la sociedad civil, 4 de las organizaciones empresariales, 4 de las coaliciones de gobierno y 3 de organizaciones internacionales. Baak/Rossini categorizan estos principios en varias "familias temáticas" y un "árbol lógico". Los autores se hallaron "asombrados y desafiados por cuán aleatorias son las familias temáticas" y señalaron que las diferentes partes interesadas tienen opiniones extremadamente fuertes acerca de la elección de palabras tales como "apertura", "libertad de expresión" y similares.

ii) Wolfgang Kleinwächter

El trabajo de Wolfgang Kleinwächter ofrece otro conjunto independiente de análisis de diferentes propuestas. En un reciente artículo suyo, Kleinwächter declara: "un análisis aproximado muestra que más del 80 por ciento de los principios contenidos en dichos documentos son los mismos".²⁰⁷ Mientras que hemos señalado que es muy difícil extraer un único conjunto de principios, la observación de Kleinwächter amerita un mayor estudio.

iii) OCDE

En 2011, la OCDE brindó una Recomendación del Consejo sobre los Principios para la Formulación de Políticas de Internet.²⁰⁸ Estos principios representan la opinión consensuada de los 34 países miembros y otros países que participaron, como Egipto y Colombia. Las Recomendaciones de la OCDE se basan en la Declaración de Seúl²⁰⁹ acerca del futuro de la economía de Internet, la cual fue adoptada por los países no miembros como India, Indonesia y Senegal. A pesar de ello, debe tenerse en cuenta que la participación en la OCDE no es global.

iv) Centro Gestor de Internet en Brasil

Los principios adoptados por CGI Brasil constituyen referencias útiles debido a que los mismos fueron establecidos por parte de una comunidad de múltiples partes interesadas y son a menudo utilizados por todas las partes interesadas en Brasil, para la formulación de políticas de Internet. Los principios están enunciados y mantenidos por CGI.BR tanto para la función operativa principal de administración del ccTLD .BR como para el rol del CGI.BR en el asesoramiento sobre cuestiones de políticas de Internet en ese país.²¹⁰

v) NETmundial

En abril de 2014, la Presidente Rousseff auspició el evento de NETmundial, el cual se

²⁰⁷ Kleinwächter, citado supra.

²⁰⁸ Principios de la OCDE, citado supra.

²⁰⁹ <http://www.oecd.org/internet/innovation/48289796.pdf>

²¹⁰ Principios de CGI, citado supra.

basó en la tradición de múltiples partes interesadas, de larga data, de CGI Brasil, pero que creo un juego completamente nuevo de principios -y hoja de ruta- para la Gobernanza de Internet. El resultado de NETmundial se produjo luego de varios meses de colaboración con la comunidad, y de más de 180 contribuciones escritas. La Sección 1 de la declaración de NETmundial (que abarca los principios) se transcribe literalmente a continuación:²¹¹

PRINCIPIOS DE GOBERNANZA DE INTERNET

NETmundial identificó un juego de principios comunes y valores importantes que contribuyen a un marco de Gobernanza de Internet que sea inclusivo, de múltiples partes interesadas, efectivo, legítimo, y de continua evolución, y reconoció que la Internet es un recurso global que debe ser gestionado en pos del interés público.

DERECHOS HUMANOS Y VALORES COMPARTIDOS

Los derechos humanos son universales, como se refleja en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y eso debe subyacer a todos los principios de Gobernanza de la Internet. Los derechos que las personas tienen fuera de línea también deben ser protegidos al estar en línea, de acuerdo con las obligaciones legales internacionales con respecto a los derechos humanos, incluyendo las cláusulas internacionales acerca de derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales, y la convención acerca de los derechos de las personas con discapacidades. Esos derechos incluyen, aunque no se limitan a:

- **La libertad de expresión:** Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye la libertad de expresar opiniones sin interferencia y de buscar, recibir e impartir información e ideas a través de cualquier medio y sin tener en cuenta ninguna frontera.
- **La libertad de asociación:** Toda persona tiene derecho a reunirse y asociarse pacíficamente en línea, inclusive a través de redes y plataformas sociales.
- **La privacidad:** El derecho a la privacidad debe ser protegido. Este derecho incluye no ser sujeto a vigilancia, recolección, tratamiento y utilización arbitraria o ilegal de datos personales. Debe garantizarse el derecho a la protección de la ley contra dicha interferencia.
- Deben revisarse los procedimientos, prácticas y legislación con respecto a la vigilancia de las comunicaciones, su interceptación y la recolección de datos personales, incluyendo vigilancia masiva, interceptación y recolección, de una manera que aplique el derecho a la privacidad, garantizando la implementación completa y efectiva de todas las obligaciones correspondientes a las leyes de derechos humanos internacionales.
- **Accesibilidad:** las personas con discapacidades deben poder acceder de manera completa a los recursos en línea. Promover el diseño, desarrollo, producción y distribución de información, tecnologías y sistemas accesibles en la Internet.

²¹¹ Declaración de Múltiples Partes Interesadas de NETmundial, 24 de abril de 2014, disponible en <http://goo.gl/f3ziWZ>

²¹¹

211

- **Libertad de información y acceso a la información:** Toda persona debe tener el derecho a acceder, compartir, crear y distribuir información en la Internet, de acuerdo a los derechos, establecidos por ley, de los autores y creadores.

- **Desarrollo:** toda persona tiene derecho al desarrollo y la Internet tiene que desempeñar un papel vital para ayudar a alcanzar la completa realización de objetivos de desarrollo sostenible, que hayan sido acordados internacionalmente. Es una herramienta vital para darle a las personas que viven en la pobreza los medios para participar en los procesos de desarrollo.

LA PROTECCIÓN DE LOS INTERMEDIARIOS

Deben implementarse limitaciones de la responsabilidad de los intermediarios, de manera que se respete y promueva el crecimiento económico, la innovación, la creatividad y el libre flujo de la información. Al respecto, debe alentarse la cooperación entre todas las partes interesadas, a fines de enfrentar e impedir actividades ilegales, en consonancia con un proceso justo.

LA DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA Y CULTURAL

La Gobernanza de Internet debe respetar, proteger y promover la diversidad lingüística y cultural en todas sus formas.

EL ESPACIO UNIFICADO Y SIN FRAGMENTAR

La Internet debe continuar siendo una red de redes global coherente, interconectada, estable, sin fragmentar, escalable y accesible, basada en un juego común de identificadores únicos y que permita que los paquetes de datos y de información fluyan libremente de un extremo a otro, independientemente del contenido legal.

LA SEGURIDAD, ESTABILIDAD Y FLEXIBILIDAD DE LA INTERNET

La seguridad, estabilidad y flexibilidad de la Internet debe ser un objetivo clave de todas las partes interesadas en la Gobernanza de Internet. Como recurso global universal, la Internet debe ser una red segura, estable, flexible, fiable y confiable. La efectividad, al enfrentar riesgos y amenazas a la seguridad y estabilidad de la Internet, depende de la fuerte cooperación entre las diferentes partes interesadas.

UNA ARQUITECTURA ABIERTA Y DISTRIBUIDA

La Internet debe preservarse como un entorno fértil e innovador, en base a una arquitectura de sistema abierto, con colaboración voluntaria, participación y custodia colectiva, y mantener la naturaleza de extremo a extremo de la Internet abierta, y procurar la participación de los expertos en materia técnica a fines de resolver problemas técnicos en el foro adecuado, de una manera que sea consistente con este enfoque abierto y colaborativo.

POSIBILITAR UN ENTORNO PARA LA INNOVACIÓN Y CREATIVIDAD SOSTENIBLE

La capacidad de innovar y crear ha sido el centro del destacado crecimiento de la Internet y le ha dado gran valor a la sociedad global. A fines de preservar su dinamismo, la Gobernanza de Internet debe continuar permitiendo la innovación sin necesidad de permisos, mediante un entorno de Internet facilitador, que sea consistente con los otros principios de este documento. El emprendimiento y la inversión en infraestructura son componentes esenciales de un entorno facilitador.

PRINCIPIOS DE LOS PROCESOS DE GOBERNANZA DE INTERNET

- **Múltiples partes interesadas:** La Gobernanza de Internet debe basarse en procesos democráticos y de múltiples partes interesadas, que garanticen la participación significativa y

responsable de todas las partes interesadas, incluyendo a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, la comunidad técnica, la comunidad académica y los usuarios. Los roles y responsabilidades respectivos de las partes interesadas deben interpretarse de manera flexible, en referencia al tema bajo discusión.

- **Gobernanza basada en consenso, participativa y abierta.** El desarrollo de políticas públicas internacionales relacionadas a la Internet y acuerdos de Gobernanza de Internet deben permitir la participación completa y equilibrada de todas las partes interesadas de todo el mundo, lo que debe estar basado en el consenso, en la medida de lo posible.

- **Transparente:** Las decisiones que se tomen deben ser fáciles de comprender, los procesos deben estar documentados claramente y seguir procedimientos acordados, y los procedimientos deben haber sido desarrollados y acordados mediante procesos de múltiples partes interesadas.

- **Responsable:** Deben existir mecanismos que permitan controles y balances independientes, como así también revisiones y compensaciones. Los gobiernos tienen la responsabilidad primaria, legal y política, de la protección de los derechos humanos.

- **Inclusivo y equitativo:** Las instituciones y procesos de la Gobernanza de Internet deben ser inclusivos y abiertos para todas las partes interesadas. Los procesos, inclusive los de toma de decisiones, deben ser de abajo hacia arriba, que permitan la participación completa de todas las partes interesadas, de una manera que no ponga en desventaja a ninguna categoría de partes interesadas.

- **Distribuida:** La Gobernanza de Internet debe llevarse adelante mediante un ecosistema de múltiples partes interesadas, descentralizado y distribuido.

- **Colaborativo:** La Gobernanza de Internet debe estar basada en enfoques colaborativos y cooperativos, además de alentar dichos enfoques, y que reflejen los aportes e intereses de las partes interesadas.

- **Permitir la participación significativa:** Cualquier persona afectada por un proceso de Gobernanza de Internet debe poder participar en ese proceso. En particular, las instituciones y procesos de Gobernanza de Internet deben apoyar la creación de capacidades para los principiantes, especialmente las partes interesadas de países en desarrollo y de grupos de baja representación.

Acceso y barreras bajas: La Gobernanza de Internet debe promover un acceso universal a Internet, de igualdad de oportunidades, asequible y de alta calidad, de manera de poder ser una herramienta efectiva para el desarrollo humano y la inclusión social. No debe haber ninguna barrera discriminatoria o injustificada para el ingreso de nuevos usuarios. El acceso público es una poderosa herramienta para brindar acceso a la Internet.

- **Agilidad:** Las políticas para el acceso a los servicios de Internet deben estar orientadas al futuro y ser neutrales con respecto a la tecnología, de manera de poder adecuarse a las tecnologías de rápida evolución y a los diferentes tipos de utilización.

ESTÁNDARES ABIERTOS

La Gobernanza de Internet debe promover los estándares abiertos, en base a la información proveniente de la experiencia individual y colectiva, mientras que la toma de decisiones debe ser de consenso aproximado, de manera que posibilite la existencia de una red interconectada global, interoperable, flexible, estable, descentralizada, segura, disponible para todos. Los estándares deben estar en concordancia con los derechos humanos y permitir el desarrollo y la innovación.

vi) InternetNZ

Los principios utilizados por InternetNZ se dividen en dos subgrupos, uno para el entorno de políticas y otro para el entorno de Dominios de Alto Nivel (TLD). Ambos conjuntos conforman listas cortas, que se presentan a continuación.²¹²

Principios de Políticas

1. Internet debe ser abierta e incapturable.
2. Los mercados de Internet deben ser competitivos.
3. La gobernanza de Internet debe estar determinada por procesos abiertos de múltiples partes interesadas.
4. Las leyes y políticas deben trabajar con la arquitectura de Internet, no contra ella.
5. Los derechos humanos deben aplicarse en línea.
6. Internet debe ser accesible para todos e inclusiva para todos.
7. La tecnología cambia rápidamente, por lo que las leyes y las políticas deben enfocarse en la actividad.
8. Internet es una infraestructura de importancia nacional, por lo cual debe ser protegida.

Principios de Dominios de Alto Nivel

1. Los mercados de nombres de dominio deben ser competitivos.
2. La elección de los registratarios debe ser mantenida y ampliada.
3. La registración de los dominios debe otorgarse por orden de llegada.
4. Las partes en la registración de dominios deben estar en igualdad de condiciones.
5. Los datos de los registratarios deben ser públicos.
6. Las operaciones de Registro/Registrador dentro de un TLD deben estar divididas.
7. Las políticas de TLD deben estar determinadas por procesos abiertos de múltiples partes interesadas.

En ambos casos se puede observar que hay semillas que pueden traducirse para guiar a la ICANN en su conjunto —tanto internamente como en su labor en el ecosistema—, pero mientras que son satisfactorias a nivel nacional no son suficientes para la ICANN.

vii) Coalición para Derechos y Principios de Internet

La Coalición para Derechos y Principios de Internet (Coalición IRP) es una "coalición dinámica" como se usa en la jerga del IGF.²¹³ En 2008, IRP comenzó su labor en la promoción de principios basados en derechos.²¹⁴ Las conversaciones con las partes interesadas a nivel mundial cobraron impulso después del IGF celebrado en Vilnius en 2010, y continuaron en 2011, en el IGF celebrado en Nairobi: desde entonces, la

²¹² Principios de InternetNZ, citado *supra*.

²¹³ Sitio web de IGF, "Coaliciones Dinámicas", *disponibles en*
<http://www.intgovforum.org/cms/dynamiccoalitions>

²¹⁴ Carta orgánica de Derechos y Principios Humanos para Internet (Versión 2.0), *disponible en*
<http://goo.gl/j8yTzh>

Coalición IRP ha celebrado diversos talleres para desarrollar una Carta Orgánica de los Derechos y Principios Humanos.²¹⁵ Además, la discusión de la Coalición IRP ha sido traída al Diálogo Europeo sobre la Gobernanza de Internet (EuroDIG).²¹⁶ La Carta Orgánica de IRP ofrece 10 Derechos y Principios para la Gobernanza de Internet. (La información dentro de la Carta Orgánica y los antecedentes que acompañan son tan completos que no vamos a reproducir la Carta Orgánica aquí.)²¹⁷ La Carta Orgánica presenta un conjunto de principios abarcadores de toda la Internet, en lugar de los principios enfocados en la ICANN que han sido sugeridos por el Panel sobre Innovación Multisectorial y el Panel sobre Ecosistema.

viii) Panel de Estrategia sobre Innovación Multisectorial

Al momento en que el presente Panel de Estrategia concluía su labor, el Panel de Estrategia simultáneo sobre Innovación Multisectorial (MSI), presidido por Beth Noveck, publicó su informe. La labor del Panel MSI presenta nuevas pruebas de que un enfoque flexible, de articulación ligera puede producir la alineación de maneras inesperadas. El Panel MSI sugiere varias propuestas, de las cuales tres principios clave se alinean perfectamente con la labor del Panel sobre el Ecosistema. Ellas son: *efectividad, legitimidad, capacidad de evolución*.²¹⁸ Una breve descripción de la labor de cada panel a este respecto:

Efectividad. La definición de efectividad por parte del Panel MSI propone el desarrollo de redes de expertos, el uso de datos abiertos y herramientas de contratación abiertas, así como el aliento a una redacción colaborativa online. La descripción de efectividad del Panel sobre el Ecosistema (como un subconjunto del Principio de Realidad) sugiere que los mecanismos de gobernanza deben ser capaces de tomar decisiones y promulgarlas de manera eficiente. Estas dos definiciones son complementarias.

Legitimidad. El Panel MSI sugirió que la legitimidad incluye un enfoque inclusivo a través de la colaboración abierta distribuida en cada nivel de toma de decisiones, contando con jurados ciudadanos e innovando los protocolos de votación y de foro público. Esto resuena con las ideas expresadas en el principio de Razonabilidad del Panel sobre el Ecosistema, el cual incluye la responsabilidad, la transparencia y la imparcialidad como focos primarios de legitimidad. La legitimidad de cualquier sistema depende de la confianza que los participantes otorgan al proceso.

Capacidad de Evolución. En el desarrollo de su principio de evolución, el Panel MSI sugirió el aprendizaje experimental a través de juegos y abrazando la evidencia

²¹⁵ Amigos del Sitio web de IGF, *disponible en* <http://goo.gl/yRRmKU>. Término de búsqueda utilizado: "Coalición IRP".

²¹⁶ Sitio web EuroDIG, "¿Hacia una Internet Humana? Normas, Derechos y Responsabilidades para Nuestro Futuro Online", *disponible en* <http://goo.gl/GiF9h>

²¹⁷ Sitio web de la Carta Orgánica de IRP, *disponible en* <http://internetrightsandprinciples.org/wpcharter/>

²¹⁸ *Diseño GovLab, citado supra*

generada por los datos. En el informe del Panel sobre el Ecosistema, destacamos la importancia del principio de Realidad: hay que evaluar lo que funciona y lo que no. Señalamos que ésta es la naturaleza de un ecosistema en constante evolución.

c) Revisión de los Principios de la ICANN Existentes

Al igual que muchas organizaciones, la ICANN ha desarrollado los principios consagrados en las diferentes partes de su documentación e historia organizacional (por ejemplo, enmiendas estatutarias,²¹⁹ declaraciones de misión, etc.). Nuestra recomendación es que la ICANN intente consolidar sus principios en un único documento breve, que sea fácilmente referenciable. Al adoptar este enfoque, los principios de la ICANN pueden ser claramente accedidos por cualquier persona en la comunidad. Si los principios deben ser modificados, únicamente se necesitará actualizar un documento, y las referencias al mismo serán, por lo tanto, incorporadas automáticamente por referencia.

No obstante, esto no excluye que las unidades constitutivas elaboren sus propios principios rectores como crean conveniente para su funcionamiento o perspectiva. De hecho, todas las instituciones involucradas en la gobernanza de Internet deben formular claramente los procesos por los cuales las decisiones son tomadas; estos procesos deberían incluir reglas claras, comprobaciones y equilibrio entre las partes que sean suficientemente independientes de la organización, las definiciones del debido proceso y las oportunidades para su revisión y, si fuese necesario, la reversión de decisiones.

²¹⁹ "Estatutos de la Corporación para la Asignación de Números y Nombres en Internet", la ICANN, 11 de abril de 2013, disponible en <http://www.icann.org/en/about/governance/bylaws>

Text Box 4. ESTATUTOS DE LA ICANN --- Sección 2: Valores Esenciales

Al poner en práctica su misión, las decisiones y las acciones de la ICANN deben estar guiadas por los siguientes valores esenciales:

1. Preservar y mejorar la estabilidad operativa, la confiabilidad, la seguridad y la interoperabilidad global de Internet.
2. Respetar la creatividad, la innovación y el flujo de información, posibilitados a través de Internet al limitar las actividades de la ICANN a los asuntos comprendidos dentro de su misión que exijan o se beneficien considerablemente de la coordinación global.
3. En la medida de lo posible y siempre que corresponda, delegar las funciones de coordinación o reconocer la función política de otras entidades responsables que reflejen los intereses de las partes afectadas.
4. Buscar y respaldar una participación amplia e informada que refleje la diversidad funcional, geográfica y cultural de Internet en todos los niveles del desarrollo de políticas y de la toma de decisiones.
5. Siempre que resulte factible y adecuado, dependiendo de los mecanismos del mercado, promover y conservar un entorno competitivo.
6. Incorporar y promover competencia en el registro de nombres de dominio, siempre que resulte práctico y beneficioso para el interés público.
7. Emplear mecanismos para elaborar políticas que sean abiertos y transparentes que (i) fomenten decisiones bien informadas con la debida pericia, y (ii) garanticen que las entidades más afectadas puedan contribuir en el proceso de desarrollo de políticas.
8. Tomar decisiones mediante la aplicación de políticas documentadas de forma neutral y objetiva, con integridad e imparcialidad.
9. Actuar con diligencia para responder las necesidades de Internet al mismo tiempo que, como parte del proceso de la toma de decisión, se deben obtener opiniones informadas de las entidades más afectadas.
10. Continuar siendo responsable ante la comunidad de Internet a través de mecanismos que mejoran la eficacia de la ICANN.
11. Conservando sus raíces en el sector privado, reconocer que los gobiernos y las autoridades públicas son responsables de las políticas públicas, y tener en cuenta las recomendaciones de tales autoridades.

Estos valores esenciales se expresan deliberadamente en términos muy generales, a fin de brindar una guía útil y relevante en la más amplia gama posible de circunstancias. Puesto que no son estrictamente normativos, la forma específica en que se aplican —individual y colectivamente— a cada nueva situación, dependerá necesariamente de muchos factores que no pueden ser totalmente anticipados o enumerados. Además, debido a que son declaraciones de principios en lugar de prácticas, inevitablemente surgirán situaciones en las cuales la fidelidad perfecta de los once valores centrales no sea posible al mismo tiempo. Cualquier organismo de la ICANN que efectúe una recomendación o tome una decisión deberá poner en práctica su propio juicio a fin de determinar los valores esenciales más relevantes y cómo aplicarlos a las circunstancias específicas del caso en cuestión, y determinar, de ser necesario, un equilibrio adecuado y justificable entre los valores encontrados.

d) Conclusión

La comunidad de Internet debe continuar proponiendo, discutiendo, debatiendo, ajustando, modificando, enmendando y estableciendo principios para su gobernanza. Mientras que 2014 puede ser un año de intensa redacción y discusión de principios en diversos foros, el "momento constitucional" puede que nunca suceda. Este resultado puede ser perfectamente aceptable, siempre y cuando haya un movimiento constante hacia el establecimiento de un conjunto común de principios. Todas y cada una de las

organizaciones que elaboren sus propios principios constituyen un paso positivo hacia la uniformidad, ya que expresa el deseo de reflexionar sobre los principios. Por ahora, el contar con principios en desarrollo entre los diferentes actores del ecosistema de Internet constituye una "gobernanza suficientemente buena".²²⁰

* * *

Anexo C: Lista de Figuras y Recuadros de Texto

Figura 1: Descripción del Proceso de Administración de la Zona Raíz a través de las Funciones de la IANA

Figura 2: Perspectiva de Piel de Cebolla

Figura 3: Modelo de Capas de Internet --- Problemas

Figura 4: Una Visión Funcional del Ecosistema de Internet

Figura 5: Una Red de Relaciones (bajo revisión, se eliminaron los nombres)

Figura 6: Expandiendo la Red de Relaciones de la ICANN

Figura 7: Modelo de Capas de Internet --- Organizaciones

Figura 8: Tensiones Entre los Actores en el Ecosistema

Cuadro de Texto 1: Gobernanza en Otros Sectores

Cuadro de Texto 2: Contribución de /1net

Cuadro de Texto 3: Declaración de Montevideo sobre el Futuro de la Cooperación en Internet

Cuadro de Texto 4: Sección 2 de los Estatutos de la ICANN, Valores Centrales

²²⁰ Stewart Patrick, "Mundo Sin Reglas: el caso de una gobernanza global suficientemente buena", *Foreign Affairs* (Asuntos Exteriores), enero-febrero de 2014, disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/140343/stewart-patrick/the-unruled-world>.