

# Gobernanza de Internet y los principios *multistakeholder* de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información

*Alejandro Pisanty Baruch*

## Gobernanza

Por *gobernanza* se entiende el conjunto de mecanismos, acuerdos y estructuras por medio del cual un grupo social coordina su acción. El concepto incluye desde luego a todas las estructuras formales de los gobiernos nacionales, pero también las excede. Hay formas de gobernanza desde las más elementales normas de convivencia social hasta los sofisticados acuerdos multisectoriales e internacionales que rigen el manejo del medio ambiente natural para la humanidad.

En las últimas décadas, las formas tradicionales de gobernanza internacional, como son las organizaciones intergubernamentales y los tratados, se han visto complementados cada vez más activamente por la participación de ciudadanos, organizaciones sociales y empresas, que en muchos casos han rebasado o antecedido a la acción gubernamental nacional y a la intergubernamental en el plano internacional.

El medio ambiente, motivo de atención creciente, da muestras de este tipo de acción. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) se anticiparon a los gobiernos, en las décadas de la

posguerra, en la identificación de los graves problemas antropogénicos del medio ambiente y en la acción contra sus causantes, especialmente cuando éstos son empresas privadas o públicas que producen contaminación severa e identificable.

Los gobiernos y las empresas han creado mecanismos para la gobernanza del medio ambiente que dan amplio espacio a la sociedad civil y a los expertos; estos últimos constituyen una fuerza por sí mismos, independientemente del hecho de que en instancias específicas no logren acuerdos ni tengan una posición unificada.

El impacto de estas formas de gobernanza ha sido amplio. Si bien las organizaciones internacionales que rigen los acuerdos entre naciones en materia de medio ambiente siguen siendo intergubernamentales, han tenido que dar entrada, desde el establecimiento de la agenda hasta el seguimiento de los acuerdos, a los nuevos actores no gubernamentales.

## **Gobernanza de Internet**

### *Origen de Internet y su gobernanza*

Como se sabe, Internet es una red de redes; un sistema de interconexión de redes de cómputo, que se ha extendido ya quizás a una sexta o incluso una quinta parte de la población mundial. Las redes que se interconectan en Internet son redes que conectan computadoras y otros dispositivos en sitios tan diversos como, entre otros, los hogares, las oficinas, los laboratorios y las fábricas.

El salto cualitativo que dio lugar a Internet fue un conjunto de ideas concebidas y puestas a prueba de manera experimental en los años de las décadas de 1960 y 1970, a saber, la conmutación por paquetes, el principio “punta a punta” o *end*

to end, la “inteligencia en la orilla”, y la estandarización de las comunicaciones no al interior de todas las redes sino en la comunicación entre ellas.

Los desarrollos tecnológicos fundamentales para el crecimiento de Internet se basaron en un principio también fundamental: la estandarización en la interfase y la interoperabilidad de las tecnologías. Para que la estandarización se diera de manera ágil y no interfiriera con el desarrollo de la tecnología, a diferencia de los procesos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)<sup>1</sup> y de la ISO,<sup>2</sup> los ingenieros productores de la tecnología se agruparon en la IETF<sup>3</sup> y dieron lugar al proceso de los RFC.<sup>4,5</sup>

Éstas fueron las primeras formas de gobernanza propias de Internet. Se orientaron a la solución de un problema específico, la estandarización para la interoperabilidad, y crearon mecanismos originales, distinguidos por la apertura en la discusión, la meritocracia, la importancia de las soluciones funcionantes, y la evolución constante tanto de las tecnologías como de los modos de gobernanza. La Internet Engineering Task Force (IETF) se volvió paradigmática de una amplia forma de conducir los asuntos de la comunidad, que fue reconocida como la “comunidad Internet”.

En la IETF no hay autoridad sino coordinación; no hay una estructura permanente constituida jurídicamente sino una con-

---

<sup>1</sup> Unión Internacional de Telecomunicaciones, <http://www.itu.int>.

<sup>2</sup> Organización Internacional de Estandarización, <http://www.iso.int>.

<sup>3</sup> Internet Engineering Task Force, <http://www.ietf.org>.

<sup>4</sup> Request for Comments. Véase el sitio web de la IETF para una amplia explicación.

<sup>5</sup> Véase K. Krechmer, “Open Standards Requirements”, en Kai Jacobs (ed.), *Information Technology Standards and Standardization Research*, vol. I, *Idea Group, Hershey*, 2006, pp. 27-48. En particular véase en la página 45 la forma en que se ha clasificado a la IETF como la organización de estandarización más abierta.

junción de voluntades. La IETF se describe a sí misma bajo el lema “Rough Consensus and Running Code”, consenso aproximado y programas que funcionan, con los cuales ha llegado a agrupar hasta 15 000 especialistas y, a través de sus reuniones presenciales y sus interacciones a distancia, sobre todo por correo electrónico, producir una panoplia de tecnologías ya reconocida como una de las 20 tecnologías de uso general más transformadoras de la historia.<sup>6</sup>

Los participantes de la IETF lo son a título individual y pertenecen a toda suerte de organizaciones: empresas, laboratorios de investigación públicos o privados, instituciones académicas, gobiernos, etcétera. Si bien en la IETF se expresan conflictos entre estas entidades en diversas formas, una de ellas las “guerras de estándares”, la participación multisectorial no le da mayor peso a ninguno de estos tipos de organizaciones por sí mismo.

Hacia 1995 la evolución de la IETF exigió la creación de la Internet Society (ISOC),<sup>7</sup> para contar con un paraguas corporativo que se hiciera cargo de operaciones como la organización de reuniones y publicaciones de la IETF; diera alojamiento formal a la función de editor de los RFC, y protegiera los estándares contenidos en éstos del riesgo de apropiación privada (desde un principio, y a diferencia de muchos otros procesos de estandarización, los estándares de la IETF han sido abiertos y gratuitos, para su libre adopción). De manera adicional, ISOC se estableció como una sociedad profesional para los especialistas dedicados a Internet como principal campo de acción, y como una sociedad para la promoción de Internet, su difusión global, y el conocimiento técnico necesario para expandirla.

---

<sup>6</sup> Richard G. Lipsey, Kenneth I. Carlaw y Clifford T. Bekar, *Economic Transformations: General Purpose Technologies and Long Term Economic Growth*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

<sup>7</sup> <http://www.isoc.org> y <http://www.isoc.org.mx>.

## Identificadores de Internet que son coordinados de manera central

Si bien Internet es, como red de redes, un ente enormemente descentralizado, que permite la conexión de cualquier nueva red con la sola condición de que cumpla con los estándares de interoperabilidad y de que encuentre a un miembro de la red que le otorgue la conexión (en forma comercial o altruista), existen algunos pocos elementos que deben ser coordinados de una manera central: el Sistema de Nombres de Dominio; el sistema de asignación de direcciones numéricas o direcciones IP, y algunos parámetros técnicos. A continuación, haré una breve descripción en orden inverso:

Los parámetros que deben ser coordinados centralmente son los parámetros de los protocolos técnicos que no son fijados en los propios estándares. Un ejemplo es la asignación del número 80 como número de puerto<sup>8</sup> para el protocolo HTTP, que es el que se utiliza para representar las páginas web, o la del 21 para el protocolo FTP, que se utiliza para copiar archivos vía Internet. Otros parámetros son las tablas de interconversión de diversos alfabetos y sus representaciones computacionales. Evidentemente se requiere un depósito único de estos parámetros a fin de garantizar la interoperabilidad de todos los sitios web.

---

<sup>8</sup> El protocolo IP o *Internetworking Protocol*, actualmente conocido también como *Internet Protocol*, es la base de Internet. Describe la partición de la información a transmitir en paquetes, y el enrutamiento de estos paquetes a través de puntos entre el origen y el destino. Puede ser concebido como un sistema que crea 65 535 “puertos”, es decir, posibilidades de conexión entre computadoras. Cada puerto se asigna a una función diferente. Algunas funciones como las mencionadas en el texto tienen números de puerto fijos; otras seleccionan entre los puertos disponibles, o dentro de intervalos que pueden ser de cientos de números. Esta información evoluciona dinámicamente en el tiempo, conforme se inventan y estabilizan nuevas tecnologías en Internet.

Cada computadora o dispositivo es identificado por una dirección numérica o dirección IP. En la versión vigente del protocolo IP, conocida como IPv4, estas direcciones numéricas se forman por cuatro tripletes de dígitos como, por ejemplo, 132.248.10.1. Cada organización utiliza una o más secuencias o “bloques” de direcciones, procurando utilizarlas con parsimonia y mantener los dispositivos cercanos entre sí con direcciones contiguas para mantener compactas las “tablas de enrutamiento” que están en el corazón de la transmisión de datos por paquetes. Las direcciones son asignadas por cinco organismos regionales llamados Regional Internet Registries (RIR).<sup>9</sup> Las políticas de asignación de direcciones se discuten y elaboran en mecanismos altamente participativos dentro de las regiones respectivas. Los principales participantes de dichas discusiones y elaboración de políticas son los usuarios directos de las direcciones, es decir, en general los proveedores de servicios de Internet (ISP) y otras organizaciones, así como expertos en la tecnología.

El Sistema de Nombres de Dominio (DNS, por sus siglas en inglés) fue creado para facilitar la designación de recursos en las redes, con lo cual se evita la memorización de direcciones numéricas. Los nombres de dominio son fácilmente reconocidos en ejemplos como sre.org.mx, unam.mx, o bien isoc.org, un.int, entre otros. Los nombres de dominio son creados a solicitud de los usuarios (para este fin, “registrantes”) mediante organizaciones comerciales o no lucrativas llamadas “registraros” y asentados en bases de datos operadas por “registros”. En algunos casos, los registrantes hacen transacciones directamente en los registros.

---

<sup>9</sup> Los RIR son ARIN, RIPE, APNIC, LACNIC y AFRINIC, en orden cronológico de creación, y sirven, respectivamente, a las regiones de América del Norte, Europa, Asia-Pacífico, América Latina y el Caribe, y África.

Los registros y los nombres de dominio de primer nivel (TLD, por sus siglas en inglés) pueden ser “genéricos”, como .com, .net, .org, .biz, .info, .museum, .aero, .cat, etcétera, o “nacionales” (más exactamente *country-coded TLD* o ccTLD, ya que no todos corresponden exactamente a una entidad nacional) como .mx, .fr, .de, .uk, .us, por nombrar algunas. Los operadores de los registros genéricos son en general compañías privadas, mientras que los de ccTLD presentan una amplia gama de tipos (instituciones académicas, gubernamentales, ONG, compañías privadas, entre otros) pudiendo además estar asociados a empresas fuera del país al que se refiere el nombre (el caso más conocido es .tv, que corresponde al archipiélago de Tuvalu, pero es operado por una compañía privada lucrativa de Estados Unidos con base en su analogía con las siglas de “televisión”).

Las operaciones de cada registro “nacional” se rigen por un régimen interno al país al cual corresponden (con algunas salvedades que se omiten por brevedad y claridad). En un registro central se hace constar únicamente los datos técnicos del registro (direcciones IP de los servidores del DNS asociados) y los datos de contacto de los operadores.

El DNS es entonces una gran base de datos que asocia nombres de dominio con direcciones IP, la cual se encarga a una serie de organizaciones para su administración bajo cada TLD. En realidad esta base de datos no sólo es jerárquica, en este sentido, y también a niveles inferiores (por ejemplo: .gob.mx, sre.gob.mx) su administración está delegada, sino que es una base de datos distribuida. Es decir, no hay una tabla general con todas las asignaciones para los alrededor de cien millones de nombres de dominio, sino que la base de datos está distribuida. Así, por ejemplo, el administrador de .mx sólo registra los datos técnicos y de contacto de los registros directos bajo .mx, como unam.mx, com.mx, gob.mx, pero no los del siguiente nivel: sre.gob.mx es administrado dentro de la Secretaría de Relaciones

Exteriores (SRE), y es ese administrador el que opera un servidor de nombres para la SRE.

Si ahora nos movemos hacia arriba del sistema jerárquico encontraremos a .com, .net, .org, etcétera, y a .mx, .de, .tv, etcétera. El registro que contiene los datos de los TLD se conoce como “raíz” del DNS y está formado por una base de datos muy pequeña, de menos de trescientas entradas. La gobernanza del resto del DNS está claramente descrita ya: cada entidad delegada toma decisiones, con un marco que se describirá a continuación, y la raíz debe ser objeto de atención especial por su papel central.

La raíz fue creada y puesta originalmente en operación por Jonathon B. Postel, un investigador de la Universidad del Sur de California (USC), quien creó la entidad llamada Internet Assigned Names Authority (IANA), para llevar el registro de las asignaciones de direcciones y de protocolos, y el de las delegaciones de nombres de primer nivel. El propio Postel seleccionó a los administradores de cCTLD y negoció, conjuntamente con el gobierno de Estados Unidos, con diversas compañías la operación de .com, .net y .org (al final entre dichas firmas sólo Network Solutions decidió continuar en el negocio de registros de nombres, que se volvería enormemente lucrativo a la vuelta de unos cuantos años).

## ICANN

La autoridad de Postel para realizar estas operaciones provenía de su autoridad moral como buen tecnólogo y como persona dedicada al servicio de la comunidad; en términos formales, sin embargo, en forma gradual pasó a derivar de los contratos de su laboratorio con el gobierno de Estados Unidos, mediante los cuales éste transfería fondos para el desarrollo de la tecnología

y, posteriormente, para su estabilización y comercialización. Hacia 1995-1996 los asuntos contenciosos en materia de registro de nombres (en especial los conflictos relacionados con el uso de secuencias de caracteres idénticos o similares a marcas comerciales registradas, como en la práctica conocida como *cybersquatting*) crecían en forma explosiva, y tanto Postel como sus contrapartes en el gobierno estadounidense buscaron transferir las responsabilidades derivadas de estos conflictos a nuevas entidades.

Después de un complejo proceso inicial, el gobierno de Estados Unidos emitió el documento conocido como *Green Paper*, que orientaba la transferencia de las principales funciones de coordinación descritas a un organismo o empresa de ese mismo país. Debido a intensas protestas internacionales, dos años más tarde, el *White Paper* llamaba a transferirlas a un organismo constituido internacionalmente.

El *White Paper* imponía cuatro principios al organismo que sería aceptado por el gobierno estadounidense para transferirle la administración de los identificadores centralmente coordinados: estabilidad de Internet y especialmente del DNS; introducción y promoción de la competencia en los mercados de nombres de dominio; coordinación “de abajo hacia arriba” en el sector privado (entendido éste en el sentido “anglo” que incluye no sólo a los negocios sino también a las organizaciones de la sociedad civil), y la introducción de representación de los diversos sectores interesados y de los usuarios en general (*at large*). El principal impulsor de estos conceptos fue Ira Magaziner, activo miembro del gobierno de Clinton.

Diversos grupos se dieron a la tarea de construir este organismo. El que resultó reconocido como Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), que tuvo a la cabeza a Joe Sims, el abogado de Jon Postel en la firma Jones-Day ya mencionado; a Louis Touton, también abogado de Jones-Day,

quien se convirtió en el primer empleado de ICANN; a Michael Roberts, un conocido impulsor de la informática en el sistema educativo estadounidense, y a Esther Dyson, impulsora de los mercados e inversiones en tecnologías de información tanto en Estados Unidos como muy señaladamente en los mercados, entonces emergentes, de la ex Unión Soviética y otros países del oriente de Europa.

ICANN quedó formalmente constituido y firmó sus primeros convenios (memorandos de entendimiento o MoU) entre 1997 y 1998, como una organización no lucrativa con sede en Los Ángeles, California. Uno de los MoU encarga a ICANN la operación de IANA.

Las partes constitutivas de ICANN fueron desde el principio las organizaciones de soporte de nombres de dominio y de direcciones IP; la comunidad técnica; los usuarios en general (problema de representación particularmente complejo), y un poderoso Comité Asesor Gubernamental (GAC, por sus siglas en inglés) formado por representantes de gobiernos y de organizaciones intergubernamentales. En la organización de nombres de dominio se diferencia la participación de registros y registradores de nombres; intereses marcarios y contrarios a la falsificación y la piratería; ISP; usuarios comerciales, y usuarios no comerciales. Esto define a una lista de agrupamientos de *stakeholders*,<sup>10</sup> que constituye uno de los puntos de partida de la originalidad de ICANN.

---

<sup>10</sup> *Stakeholder* es un término de difícil traducción. El término entra al debate a partir de dos raíces: *Shareholder* y “to have [something] at stake”. En las compañías privadas *Shareholders* son accionistas ante los cuales la empresa y el Consejo Directivo de la misma tienen una obligación de rendición de cuentas. “To have something at stake” se traduciría castizamente como “que le vaya algo en ello”, que se juegue, que tenga algo en riesgo. De allí que en la constitución de ICANN se convocara a los *stakeholders*, fueran éstos entes lucrativos o no, cuyos intereses fueran aceptados o cuyos principios fueran desafiados por la administración de los nombres de dominio y las direcciones IP. El término sería transportado a la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información especialmente en los debates sobre la gobernanza de Internet.

Esta descripción detallada es necesaria para ubicar las coordenadas de interés político y para los internacionalistas. La forma, ya mencionada, en que se constituyó ICANN permitió al gobierno de Estados Unidos mantener al organismo en su territorio y por tanto sujeto, en última instancia, a las leyes y autoridad de ese país. Se evitó de esta forma crear un organismo con sede en Ginebra, como lo proponían algunos actores del momento. Igualmente, se impidió que la coordinación global del DNS, sistema de asignación de direcciones IP y parámetros de los estándares técnicos de Internet pasaran a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

La UIT se consideraba —y se sigue considerando— un organismo inadecuado para ser el continente de Internet, por diversas razones. Una de ellas es la repetida incapacidad de la UIT para producir estándares de tecnología efectivos para la interconexión de redes heterogéneas, en especial a la velocidad a la que evolucionaba la tecnología en las últimas décadas. El fracaso de la UIT con los estándares OSI y X.25, en comparación con la gran familia que deriva de IP, la había desprestigiado en la industria y entre los usuarios. El modelo de gobernanza de la UIT, en el que los tomadores últimos de decisiones son los Estados, en una asamblea plenipotenciaria que tiene lugar cada cuatro años, es igualmente percibido como problemático para Internet. Y lo es también el modelo de membresía, que en lo esencial excluye a los actores más importantes de Internet, que operan en las capas superiores de los modelos de la red, es decir, produciendo información, *software*, así como servicios, y que con frecuencia se trata de empresas pequeñas al menos en sus años iniciales.

Esta severa limitación del papel de la UIT sembraría las semillas de una competencia interinstitucional formidable que, en opinión de este autor, aún no concluye.

En los años de su existencia ICANN ha tenido logros muy importantes. Se ha consolidado y establecido en el ámbito internacional,<sup>11</sup> entre los actores del mercado de nombres de dominio; los del espacio de direcciones IP, y la comunidad de la IETF que le encarga el registro de parámetros de protocolos, así como entre los gobiernos que en número cada vez mayor envían representantes a las reuniones del GAC, y elevan el nivel de atención de los mismos. Ha liberalizado ampliamente el mercado de nombres de dominio, en el cual, a pesar de fuertes tendencias especulativas revividas por el modelo de Pay Per Click (PPC), impera ahora una feroz competencia que ha favorecido a los registrantes. Ha introducido nuevos nombres de primer nivel como .aero, .biz, .info, .museum, .cat, .mobi, significativos tanto por los nuevos servicios que crean como por representar competencia en el primer nivel del DNS. En términos de estabilidad ha asegurado la de los registros y registrantes de los servicios, tanto en nombres como en direcciones IP; resuelto el problema de “SiteFinder”, que además reafirmó la autoridad de ICANN para evitar usos engañosos del DNS (en este caso mediante “comodines”, que afectan el principio *end-to-end*). La reciente resolución del caso Registerfly da una base firme a la defensa de los consumidores. Las redelegaciones complejas de ccTLD se han estabilizado. Y la estructura y operación internas de ICANN y sus colaboraciones con otros organismos son ya un ejemplo de evolución y mejora constantes, subrayadas por la obligación de revisiones trienales de los componentes de la organización.

La relación de ICANN con el gobierno de Estados Unidos ha evolucionado también hacia una creciente independencia.

---

<sup>11</sup> Destacan en este sentido las declaraciones hechas por el nuevo secretario general de la UIT, doctor Hamadoun Touré, que refieren los asuntos de la gobernanza de Internet fuera de esa organización y reconocen a las que ya están a cargo de ellos. Véase por ejemplo la nota del *International Herald Tribune* en <http://www.ihf.com/articles/2006/12/03/technology/btitu.php>.

Así, los memorandos de entendimiento que implicaban una supervisión bastante detallada del avance de ICANN por ese gobierno han evolucionado hacia un acuerdo para el desarrollo de un proyecto conjunto, el Joint Project Agreement (JPA) que prepara el terreno para una operación que en 2009 podría ser completamente independiente. El Comité de Estrategia de ICANN ha sugerido pasos concretos para este fin. Queda un punto de relación que continúa siendo contencioso: en la realización de cambios al archivo raíz del DNS sigue existiendo un paso que requiere autorización del Departamento de Comercio de Estados Unidos. Este paso se requiere al crear nuevos TLD, en las redelegaciones de ccTLD, y en algunas actualizaciones de datos. En general, el papel del Departamento de Comercio se ha restringido a verificar que IANA e ICANN hayan seguido los procedimientos acordados en el aparato normativo vigente. Una aspiración de la comunidad, hacia la que se trabaja de manera constante y consistente, es eliminar este papel de un único gobierno, o incluso eliminarlo por completo como una acción gubernamental.

## Otros temas de gobernanza de Internet

He descrito hasta aquí en cierto detalle la evolución de dos mecanismos de gobernanza de Internet, en temas específicos: el de los estándares técnicos, del que se encarga la IETF, y el de los identificadores que requieren coordinación central, a cargo de ICANN. Ambos tienen en común el sentido amplio del término *gobernanza* como lo cito al inicio del texto: un conjunto de reglas, mecanismos y acuerdos que permiten la coordinación de una comunidad determinada. También tienen en común una característica sobresaliente: son mecanismos de gobernanza específicos para un dominio determinado, reúnen a una co-

munidad específica y difícilmente pueden incorporar nuevos temas. De hecho el surgimiento de IANA, y posteriormente de ICANN, así como el de ISOC, hablan de que la IETF no estaba en condiciones de absorber la gobernanza de temas que no fueran los estándares técnicos. Además, ICANN deliberadamente excluye de su campo de acción numerosos temas en los que su acción es solicitada con frecuencia (hostigamiento, fraude electrónico, *spam*, *phishing*, piratería, y muchos más) porque no están en su misión y porque no está constituido para hacerse cargo de ellos.

Temas como los citados parecen susceptibles de tratamiento mediante mecanismos de gobernanza globales. Por ejemplo en *spam*, la reducción del envío abusivo de correo electrónico comercial no solicitado, con frecuencia fraudulento y causante de graves desperdicios de recursos, parece susceptible de una combinación de acciones legislativas (para caracterizarlo y penar los casos delictivos); técnicas (para filtrar el correo electrónico no deseado antes de que consuma recursos de redes, servidores y clientes); económicas (para volverlo incosteable), y educativas (para inducir una conducta ordenada de quienes envían correo electrónico publicitario, e inducir en el público que lo recibe conductas que vuelvan poco atractivo su envío).

Sin embargo, las diferencias entre las tradiciones legislativas y jurídicas de diversos países, la enorme disparidad en capacidades técnicas de los operadores de redes y de los usuarios individuales, la refractariedad del público ante las medidas para protegerse de los fraudes y engaños, la escasa utilidad del conjunto de las medidas mientras subsistan “puertos seguros” o “paraísos” donde el envío de correo no deseado o fraudulento no sea penalizado, y otros factores hacen que un acuerdo global para reducir significativamente el *spam* sea una meta lejana.

Cabe subrayar entre estos factores la divergencia que existe en distintos sectores y países en relación con el tema de

la protección de datos personales y, consecuentemente, en la visión del comercio con listas de dichos datos, que es uno de los ejes facilitadores del *spam*. Las empresas que realizan o aprovechan la “mercadotecnia directa” oponen un obstáculo importante a la lucha contra el *spam*. Como un conjunto de medidas parcialmente útil, disponible país por país y en acuerdos bilaterales o multilaterales, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha producido el *spam toolkit*.<sup>12</sup>

En otros temas, como el *phishing*,<sup>13</sup> no se han aportado soluciones tan elaboradas como la de la OCDE contra el *spam* (que además sigue siendo dramáticamente insuficiente). Sin embargo, se observan esfuerzos para reunir a los actores competentes de diversos sectores en busca de acuerdos y la construcción de capacidades para combatir esta práctica negativa y mitigar sus efectos. Así en el Antiphishing Working Group (APWG)<sup>14</sup> se reúnen expertos en seguridad informática; bancos y otros intermediarios financieros; instituciones académicas; empresas; centros de seguridad, y otros que o bien son afectados en sus finanzas o las de sus clientes; los que pueden aportar tecnología para detectar e impedir el delito; quienes pueden perseguirlo, y quienes realizan investigación útil para impedirlo y perseguirlo. El APWG no pretende hacerse cargo de la gobernanza de Internet y en cambio sí provee capacidades basadas en un nivel de gobernanza específica para disminuir el *phishing* y mitigar sus efectos.

---

<sup>12</sup> Véase <http://www.oecd.org/dataoecd/63/28/36494147.pdf> para una amplia y sólida descripción reciente de este trabajo, su impacto y los obstáculos que habrá que vencer en la materia.

<sup>13</sup> Práctica que consiste en inducir mediante engaños a los usuarios de intermediarios de pago, como la banca, tarjetas telefónicas prepagadas, sitios en línea de comercio electrónico o subastas, etcétera, a que entreguen a terceros dolosos los identificadores necesarios para que estos terceros obtengan los recursos de los usuarios.

<sup>14</sup> Véase <http://www.apwg.org>.

Se configura así un panorama en el que la gobernanza de Internet se está construyendo por organizaciones que reúnen a los actores competentes y se dotan de herramientas y medios para lograr sus fines, en forma específica para cada dominio de acción. Omito por el momento numerosos otros temas que serán listados más adelante (en la sección acerca del Grupo de Trabajo sobre Gobernanza de Internet).

### **Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información**

A partir de la Cumbre del Milenio, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) identificó que, junto con graves problemas a los que dedicaría sendas cumbres, como el agua y la salud y la pobreza, la humanidad, al llegar al tercer milenio de la era cristiana, había creado un área de oportunidad, el uso inteligente y apropiado de las tecnologías de información y comunicación (TIC), para dar paso a una evolución global hacia la Sociedad de la Información,<sup>15</sup> como una etapa positiva de la humanidad. En un intenso jaloneo político, la UIT acabó imponiéndose a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en contra de la opinión global de numerosos académicos y organizaciones de la sociedad civil, como organizador de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI o WSIS, por sus siglas en inglés).

Se ha debatido mucho acerca de esta tensión, que en sus conceptos y consecuencias va más allá del colorido *folclore* de la

---

<sup>15</sup> El concepto de Sociedad de la Información se ha establecido no sin cierto debate. Los trabajos más conocidos al respecto son los de Manuel Castells, *The Network Society*, varias eds.; una crítica marxista al concepto en Frank Webster, *Theories of the Information Society*, Routledge, Londres, 2006, y una amplia literatura.

política de los organismos multilaterales. Quienes favorecían a la UNESCO como líder de la organización de la Cumbre se basaban (además de sus lealtades con una u otra organización) en la idea de que la Sociedad de la Información está definida ante todo por la información y el conocimiento; por su creación y propagación; por el acceso a ellos, y no por el despliegue de la infraestructura tecnológica de comunicaciones y el conocimiento técnico para operarla, que serían más propios del encargo de la UIT. Al respecto, destacan el encargo fundamental de la UNESCO en materia de educación, ciencia y cultura, al igual que el papel que ha tenido en defender el acceso libre a la información, el despliegue de los medios de difusión y la libertad de expresión y de prensa, contra el corporativismo de la UIT y su concentración en el negocio de telecomunicaciones o, a través de la UIT-D, en las inversiones en infraestructura.<sup>16</sup>

En otras interpretaciones, además de la competencia por el territorio político, sectores líderes de la UIT ambicionaban recuperar el espacio que habían perdido en los fiascos de OSI y X.25, entre otros, mientras que Internet se expandía incesantemente por el planeta. En particular, además, en esta interpretación, la ambición puntual de la UIT se concentraría en el control de la asignación de direcciones IP, interpretadas como parte de los planes fundamentales de las redes de telecomunicaciones, y en los nombres de dominio, al menos los cCTLD toda vez que sobre éstos pueden emitirse reclamaciones en términos de soberanía nacional. En opinión de este autor, ambos trenes dejaron la estación irreversiblemente hace muchos años. En el caso de

---

<sup>16</sup> Véase Sean O'Siochru, "United Nations Education, Science and Culture Organization (UNESCO)", en *Global Information Society Watch*, Association for Progressive Communication, 2007, p. 48 (disponible en línea en <http://www.globaliswatch.org/download>) para una descripción más diplomática de estas tensiones. Al respecto, cabe señalar que considero mal informada su evaluación de ICANN en el capítulo de la página 27 de la misma publicación.

las direcciones numéricas, además, los criterios de globalidad, parsimonia de asignación y compactez de las tablas de enrutamiento hacen inviables los esquemas tradicionales de control exclusivamente nacional sobre los planes fundamentales. La UIT creó para sí un innecesario fiasco adicional con la propuesta de Houlin Zhao, a la sazón director de la UIT-T (Buró de Estandarización Técnica), de dividir el espacio de direcciones del nuevo estándar IPv6 en asignaciones “nacionales” y asignaciones “globales”, que fue rechazado por la comunidad técnicamente competente.

La UIT recibió de la Asamblea General un encargo inusual y de complejidad adicional, al decidirse que la Cumbre se llevara a cabo en dos etapas: una en Ginebra y otra en Túnez, con dos años de diferencia (2003 y 2005, respectivamente), que contaran con la participación de organismos e individuos del sector privado y de la sociedad civil. Esta variable corresponde a la afirmación de Kofi Annan, entonces secretario general de la ONU, equivalente en español a que la sociedad civil, como actor de las relaciones internacionales, “llegó para quedarse”.

El proceso de la Cumbre fue particularmente colorido por el mandato de incorporar a la sociedad civil y al sector privado. A lo largo de las reuniones regionales y las preparatorias (PrepComs) en las dos fases de la Cumbre, diversos intereses se alternaban en facilitar o impedir la participación de representantes de los organismos de la sociedad civil o, como ocurrió algunas veces, en sesgar la agenda. Esto en particular se observó con los repetidos esfuerzos de las autoridades tunecinas y grupos afines a ellas para acallar y excluir a las voces que protestaban por la severa restricción de los derechos de acceso a la información y de libre expresión en ese país, que llegaron en más de una ocasión a la violencia física, en las propias instalaciones del Palacio de las Naciones en Ginebra.

Las discusiones de la Cumbre reflejan bien la diversidad global de conceptos alrededor de la Sociedad de la Información y de temas como el financiamiento para su desarrollo. El acceso a la información, la libertad de expresión y la difusión libre del conocimiento son percibidos como fundamentales; como derivados directos de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en muchos países y organizaciones, sobre todo de Occidente. En países como China, Viet Nam, Arabia Saudita, muchos de Medio Oriente y otros, así como en algunas organizaciones sociales, las afirmaciones a favor de esos derechos se consideran cuando menos sospechosas y subversivas; corrosivas de un orden social colectivo o, como lo enuncia oficialmente China en algunas ocasiones, causantes de intranquilidad a los habitantes del país.

La tensión derivada de estos derechos llevó a que un gran número de los documentos de la Cumbre que fueron preparados en el proceso de la primera etapa omitieran o contuvieran expresiones muy neutrales al respecto, y que gradualmente la tensión se desplazara a dos temas en los que las controversias se revelaron irreductibles en la fase de Ginebra (2003): el financiamiento para el desarrollo de la Sociedad de la Información y, más inesperado aún, la gobernanza de Internet.

Sobre el financiamiento la controversia era más predecible. Después de enunciar elevadas metas como la dotación de conexiones a las redes para las escuelas, gobiernos y hospitales del mundo, por ejemplo, después de enunciar los nobles fines de crear una Sociedad de la Información centrada en el ser humano, abierta, incluyente, que atienda en forma preferencial y dedicada a las mujeres, los niños, los Estados insulares pequeños, las comunidades indígenas, y todo otro grupo en desventaja, cabía preguntarse con qué fondos, con qué recursos materiales y económicos se pagaría este ambicioso viaje hacia el futuro cuasi utópico de la humanidad.

La representación de Senegal, empezando por el presidente de esa República, propuso la creación de un fondo para la solidaridad digital mediante aportaciones que se harían obligatorias en acuerdos vinculantes de la Cumbre para los países más desarrollados. No hay ni hubo sorpresa en que éstos en lo fundamental se opusieran a la creación de un nuevo mecanismo de financiamiento al desarrollo con cargo a sus dineros. En una propuesta que buscaba la mediación, propusieron aportar fondos para el desarrollo de la Sociedad de la Información, incluso etiquetándolos, a través de los mecanismos ya establecidos como los del Banco Mundial y las bancas regionales de desarrollo. Al final del proceso, el mismo quedaría establecido como un fondo de aportación voluntaria al que contribuyen entidades como algunas ciudades (Lyon, Francia, por ejemplo), sin la creación de un cargo distintivo o de poder para los proponentes iniciales. Por separado, la ONU transformaría una organización preexistente, la UNICT-TF o fuerza de tarea de la ONU para las TIC —en realidad un órgano multisectorial conformado también por representantes de empresas y organizaciones como el World Economic Forum—, en la Alianza Global para TIC y Desarrollo (GAID),<sup>17</sup> para promover proyectos que asocien a las TIC con el desarrollo mediante contribuciones de todos los sectores.

El tema de la gobernanza de Internet en la Cumbre atrajo la condensación de múltiples corrientes de acontecimientos y sirvió como el campo en el que se desplegarían las rivalidades políticas de diversos actores gubernamentales e intergubernamentales, además de los de la sociedad civil y los de las empresas. Muy temprano en la discusión se descubrió el punto contencioso político clave en este tema: el papel asimétrico que juega el gobierno de Estados Unidos en la administración del DNS, que puede ser caracterizado bajo la bandera política de

---

<sup>17</sup> Véase <http://www.un-gaid.org>.

“control unilateral de la raíz”. Este tema sirvió de cobertura también al rechazo de China y otros países a la intervención extragubernamental en “asuntos de políticas públicas”, que en realidad era una codificación para “política”, y en forma específica, en el caso mencionado, expresaba una continua molestia por el reconocimiento internacional a la administración independiente del ccTLD .tw correspondiente a Taiwán. Bajo este título, el tema se polarizó, omitiendo los muchos otros tópicos en los que la Cumbre pudo haber producido acuerdos positivos.

La polarización sobre el DSF y sobre el tema de la gobernanza de Internet alcanzó tal intensidad que incluso en la fase de Ginebra, en 2003, la Cumbre no logró acuerdos, más allá del de continuar los trabajos hacia la segunda fase; en el segundo tema, mediante la formación del Grupo de Trabajo sobre Gobernanza de Internet (WGIG, por sus siglas en inglés),<sup>18</sup> que definiera el tema; delimitara su alcance, y presentara opciones para que la Cumbre, en su segunda fase, estuviera en capacidad, de ser posible, de tomar decisiones. El mandato de la Cumbre al secretario general de la ONU era, además, que este grupo estuviera formado por miembros provenientes de los diversos sectores, explícitamente de “todos los *stakeholders*”. La tradición se había invertido; donde antes la sociedad civil, el sector privado y los expertos pedían un lugar a la mesa, hoy eran los gobiernos del mundo los que buscaban asegurarse de no quedar fuera de la misma.

El Grupo fue formado por convocatoria del secretario general de la ONU, negociación que llevó cerca de un año.<sup>19</sup> En el

---

<sup>18</sup> Véase <http://www.wgig.org> para conocer la composición del Grupo; su informe final, un importante informe no resumido que no representa posiciones finales pero sí recoge puntos de vista amplios, y el libro producido por los miembros del Grupo que presenta perspectivas adicionales, análisis y algunos elementos de prospectiva.

<sup>19</sup> El autor de este trabajo fue uno de los miembros seleccionados.

Grupo había representantes de gobiernos (por ejemplo, China, Arabia Saudita, Irán); el sector privado (a través de asociaciones como la Cámara Internacional de Comercio o la Asociación Americana de la Industria de Tecnologías de la Información, ITAA); académicos y expertos técnicos, al igual que organizaciones de la sociedad civil (como la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones, APC). Los organismos intergubernamentales del sistema de la ONU, como la UIT, la UNESCO, y las confederaciones regionales tuvieron un lugar *ex officio*. En total, el grupo de 40 personas tuvo más de veinte asociados a los gobiernos; incluso, en muchos casos de miembros registrados como expertos, se buscó la anuencia de los gobiernos de sus países de origen. El Grupo contó con la presidencia del experimentado diplomático Nitin Desai y con el también experimentado y hábil Markus Kummer a la cabeza del Secretariado. Dadas las presiones de tiempo para preparar documentos para su distribución y discusión previa a la última sesión preparatoria, el plazo de dos años del Grupo se vio reducido a seis meses de trabajo efectivo.

El WGIG produjo un documento apegado a su mandato, en el cual dio a conocer la definición operacional solicitada por la Cumbre: “La gobernanza de Internet es el desarrollo y la aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en las funciones que les competen respectivamente, de principios, normas, reglas, procedimientos de adopción de decisiones y programas comunes que configuran la evolución y la utilización de Internet”. Además, identificó los problemas abiertos en cuanto a la gobernanza de Internet, y enunció cuatro modelos de gobernanza global de Internet, sobre los cuales el Grupo nunca alcanzó ningún consenso. Se trata únicamente de propuestas de distintos subgrupos de miembros. El punto axial de las discusiones que dejó abiertas el Grupo está en el peso relativo de los *stakeholders* ya que algunos siguen reclamando un papel

definitorio y diferencial de los gobiernos, que en la práctica vuelve nugatoria la acción de los demás actores.

Asimismo, el WGIG enunció un listado de 40 temas afectados por o relacionados con la gobernanza de Internet, que incluyen los ya mencionados en este texto y otros como los de la propiedad intelectual e industrial; los costos de interconexión internacional de redes; la construcción de capacidades; la privacidad y protección de datos, y el multilingüismo.

El informe del WGIG fue entregado oportunamente a la Cumbre, que lo discutió en su sesión preparatoria en septiembre de 2005, y de allí llevó propuestas de acuerdo y jalones de las posiciones de disenso a la Cumbre misma en Túnez. En este país se estableció una sesión permanente dedicada al tema de la gobernanza, ocasionalmente dividida en tres subgrupos, y que se mantuvo sin acuerdos salvo en el último minuto de la Cumbre.

Los acuerdos de la Cumbre esencialmente representan un reconocimiento de la mayoría de edad de ICANN (organismo al que nunca mencionan por su nombre o siglas); de la complejidad del problema de encontrar o construir una organización única que se haga cargo de todos los temas de la gobernanza de Internet, y en atención a todo ello dejan al futuro la resolución de los problemas. Para su discusión en el ambiente internacional y *multistakeholder* mandatan al secretario general de la ONU a convocar a un foro sobre gobernanza de Internet (Internet Governance Forum o IGF)<sup>20</sup> esencialmente deliberativo, que tendrá que reunirse por cinco años y evaluar sus logros.

El IGF se reunió por primera vez en Atenas, en diciembre de 2006, y abarcó los temas de apertura, acceso, diversidad y seguridad en Internet. Para la segunda reunión en Río de Janeiro, que se llevará a cabo en noviembre de 2007, se está elaborando el programa. Se prevé que sea un foro más tenso que el

---

<sup>20</sup> Véase <http://www.intgovforum.org>.

de Atenas dado el intento que hacen diversos grupos de volver a focalizar las discusiones sobre ICANN, esta vez explícitamente y ya no bajo la cobertura de eufemismos como “recursos críticos de Internet”.

### **Lecciones sobre *multistakeholderismo***

Vale la pena detenernos un instante para extraer algunas lecciones que los últimos años nos proveen acerca del *multistakeholderismo* —si cabe introducir un neologismo tan atroz—, comparando los enfoques de las diversas experiencias descritas (se añadirá información a lo aquí descrito para mayor claridad).

La experiencia de ICANN es particularmente digna de estudio en este sentido dado que se trata de la organización que más lejos llega en convertir los puntos de vista, intereses y principios de un amplio conjunto de actores sociales en acciones concretas con impacto global. Conviene igualmente contrastarla con la de organizaciones internacionales tradicionales que reclaman credenciales en el campo de la gobernanza de Internet, y con organizaciones de nuevo cuño.

Las decisiones que toma ICANN son, como se ha descrito, las que conducen a la operación central del Sistema de Nombres de Dominio; el de asignación de direcciones IP, y el de registro de parámetros técnicos centrales de Internet. Para llegar a estas decisiones (por ejemplo, la incorporación de nuevos nombres de primer nivel o gTLD), la comunidad de ICANN sigue reglas estatuidas en los reglamentos de ICANN para el desarrollo de políticas (PDP o Policy Development Process, PDP, por sus siglas en inglés).

En el ejemplo de la creación de nuevos gTLD, diversas voces de la comunidad global reclaman la ampliación de ese espacio, además de que ICANN obedece a su mandato de crear competen-

cia en el mercado de nombres de dominio. Para ello, el personal directivo de ICANN (previa consulta al Consejo Directivo) convoca al inicio de un PDP. Como primer paso, la Generic Names Supporting Organization (GNSO) explora entre sus *constituencias* los criterios que deben prevalecer para la creación de nuevos nombres.

En este proceso, los defensores de derechos de propiedad intelectual e industrial expresan criterios como el de oponerse a una proliferación innecesaria de gTLD que los lleve a tener que perseguir violaciones a derechos marcarios y similares en cada uno de ellos. Por su lado, la comunidad no comercial expresa su preocupación de que no sea necesario capitalizar empresas costosas para la creación de nuevos nombres, y de que se respeten los derechos de privacidad y protección de datos personales. Los registros, en parte, pueden expresar su preferencia por reglas de creación de gTLD que protejan los mercados en que son dominantes, o bien, los registradores que pretenden establecer registros, exigen que sean abolidas las barreras de entrada a ese mercado. La comunidad técnica se preocupa por que la introducción de nuevos gTLD se haga de manera que preserve la estabilidad del DNS y de Internet (por ejemplo, con garantías que hagan difíciles las quiebras de los registros y registradores), y así sucesivamente.

Algunos pasos del proceso más adelante, se define una convocatoria para proponer nuevos gTLD dentro de un conjunto de reglas que cuenta con cierto consenso amplio en la comunidad. Se lleva a cabo el proceso, se asignan algunas propuestas y se niegan otras, y puede comenzar una serie de procesos contenciosos. ICANN cuenta con estructuras para la denuncia de hechos impropios; mecanismos de reclamación y reparación de daños; mecanismos de resolución de controversias, e incluso con un Ombudsman para la resolución de casos extremos de violaciones de las reglas.

Esta breve descripción debe dejar en claro que una organización que tiene una responsabilidad operacional y de política

prescriptiva global debe contar no sólo con la participación de todos los interesados, todos los *stakeholders*, sino con estructuras y mecanismos que aseguren grados elevados de transparencia, rendición de cuentas, garantías de participación y resolución de controversias. Debe además estar organizada de tal manera que no pueda tomar decisiones contrarias a los fundamentos de la tecnología de Internet, a fin de evitar efectos catastróficos sobre las redes; contar con autoridad (contractual y moral) sobre sus participantes y, desde luego, estar regida por un principio de eficacia. Tanto más cuanto que se fondea con las contribuciones de todos los registrantes de nombres de dominio a través de los registros y registradores.

En contraste, una organización como el IGF o incluso el WGIG, que también tiene un mandato de convocar a representaciones de todos los *stakeholders*, tiene una misión mucho más limitada: la emisión de un estudio técnico y posiblemente de unas recomendaciones. No tiene la última palabra; las conclusiones de sus trabajos no se convierten en una implementación operacional y, por ello, no cabe comparación entre unos y otros.

La experiencia de las estructuras no es en sí novedosa; después de todo, organizaciones como la UIT también dan espacio a diversos actores, aunque en subconjuntos mucho más acotados, y se distinguen precisamente por la complejidad y rigidez de sus estructuras y sus procedimientos. La comparación que se suele hacer entre una organización como ICANN y una como la UIT subraya que en las organizaciones intergubernamentales como la UIT, la instancia última de decisión es estrictamente derivada de la autoridad gubernamental y los tratados que permiten a los gobiernos obligarse unos con otros más allá de las leyes y alcances del territorio de cada uno.

Otro punto de comparación está en la apertura a nuevos y diversos miembros, que en la UIT es extremadamente limitada. Uno y otro factores destacan la novedad de las organizaciones

como ICANN, en facilitar la participación de todos los actores, sin exclusión ni invasión de la materia de los gobiernos, y estructurarla de tal manera que sea posible contar con ella de manera global, con bajas barreras de ingreso, y con orientación a resultados de alcance global.

El diseño institucional de ICANN cuenta asimismo con otro factor propio de la era de Internet: cada componente de la organización debe ser sometido a una revisión en ciclos de tres años, en los cuales se comprueba si continúa siendo relevante y de utilidad; si está debidamente organizado; si incluye a todos los actores necesarios, entre otros aspectos, además de buscar con ello un constante aumento de eficacia, transparencia y rendición de cuentas a la comunidad global interesada.

Esta lección, que debería ser más bien obvia, está siendo aplicada en otros ámbitos. Estimo que puede ser identificada en el *Toolkit* de la OCDE, que justamente convoca a partes muy diversas (autoridades, fuerzas policíacas, legislaturas, usuarios, ISP, proveedores y desarrolladores de tecnología, entre otras) a realizar tareas (emitir leyes; emitir jurisprudencia; perfeccionar evidencia; crear tratados y otras formas de acuerdos multilaterales o bilaterales internacionales, y producir tecnologías para la detección y filtrado del *spam*) que sólo pueden ser exitosas si se llevan a cabo con sentido sistémico y dentro de estructuras ordenadas, con responsabilidades definidas para cada actor, así como mecanismos de seguimiento, evaluación y corrección.

### ***Multistakeholderismo* en México**

En México se han construido a lo largo de las décadas mecanismos de participación sectorial no muy distintos de los de otros países, habida cuenta de nuestro rezago en la adopción de formas de gobierno y participación democráticas avanzadas.

Así, las consultas nacionales que realizan los gobiernos (federal y subnacionales) y el activismo de las ONG han ido introduciendo niveles de diálogo entre sectores con intereses diversos u opuestos en numerosas prácticas de la sociedad. En materia del medio ambiente, como también ocurre en otros países, este fenómeno ha sido particularmente notorio. Sin embargo, las instancias de autorregulación integral de industrias completas, con participación no rectora del gobierno, son más escasas.

Para los fines del presente artículo me referiré únicamente a dos experiencias relevantes, que además considero exitosas y significativas. Una de ellas es la de las consultas hechas por la Secretaría de Relaciones Exteriores en el proceso de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información; la otra, es la de NIC-México (o NIC-MX), administrador del dominio nacional .mx.

Las consultas que realizó la SRE se caracterizaron por su amplitud al atraer a sectores tan diversos como la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) y la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), que presentaron posiciones totalmente opuestas en el tema de radios comunitarias como un medio de acceso de la población a la Sociedad de la Información; la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC, a través de la organización mexicana LaNeta) y las instancias del gobierno y de las compañías telefónicas que tienen visiones opuestas en materia de acceso a y uso de Internet; proponentes del *software* libre y grandes empresas transnacionales productoras del mismo; diversas entidades interesadas en materia de derechos humanos, desarrollo y derechos de los pueblos indígenas; entidades académicas, y expertos del sector de telecomunicaciones y del educativo, etcétera. Cabe destacar una de estas consultas, hecha la víspera de la partida de la delegación mexicana a una de las reuniones clave, en la que se dio a conocer el borrador de la participación de dicha delegación y el mismo fue modificado en atención a los comentarios recibi-

dos, incluso a última hora, para llevar el pulso más reciente de la discusión global reflejada también en la nacional.

Algunas de las sesiones de discusión y consulta que alimentaron las posiciones de México y entes mexicanos en la Cumbre y sus procesos preparatorios se llevaron a cabo en la UNAM bajo el impulso de la Dirección General a cargo de este autor. En ellas, el poder de las redes y la neutralidad de la institución permitieron romper algunos paradigmas que obstaculizaban el desarrollo de las perspectivas multisectoriales. Entre otros logros, en las sesiones que se llevaron a cabo en la UNAM se dieron los primeros encuentros en foros públicos entre la SRE y la SCT, así como entre éstas y actores de la sociedad civil como la asociación LaNeta y la Sociedad Internet de México. Asimismo, gracias a una activa operación de las redes de Internet y videoconferencia, las consultas tuvieron una activa participación desde el interior del país en forma simultánea e interactiva.

El alto impacto de la participación mexicana en la Cumbre, que es posible rastrear en los numerosos comentarios a los documentos en tránsito en la Cumbre que fueron incorporados a los documentos y resultados finales, se puede atribuir en parte a la pluralidad de estas consultas y a la profunda asimilación que a la delegación le permitieron sobre la problemática existente. La compenetración de la delegación con la sustancia técnica y política de los temas la volvió especialmente efectiva.

Cabe también poner de relieve el siguiente matiz: en todo momento la delegación conservó la autoridad gubernamental asociada a su posición y responsabilidad. Es decir, estas consultas fueron un gran paso hacia adelante en el diálogo multisectorial, aunque no constituyeron un mecanismo multisectorial de pleno derecho para la toma de decisiones.

Queda sólo esperar que el antecedente motive y dé confianza a las diversas autoridades gubernamentales que se relacionan con las políticas públicas hacia la Sociedad de la

Información para seguir convocando a los múltiples sectores involucrados y para construir mecanismos estructurados que permitan también la toma de decisiones entre ellos.

NIC México, o NIC-MX, por su parte, ilustra modelos más avanzados de participación y corresponsabilidad multisectorial en la toma de decisiones colectiva en Internet en México. La función fundamental de NIC México es la administración del dominio (cCTLD) .mx; es decir, el registro, altas, bajas y cambios de nombres de dominio terminados en .mx. En forma adicional se encarga de la administración de las direcciones IP que se asignan a través del propio administrador de dominio, mismas que recibe de LACNIC.

NIC México se originó en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) cuando éste tomó la decisión unilateral, y divergente de acuerdos tomados entre las universidades mexicanas activas en Internet, de solicitar a Jon Postel la delegación del dominio .mx, misma que le fue concedida. A lo largo de los años las divergencias han sido dejadas atrás y NIC México se ha establecido como un actor importante de Internet en el país, gracias a sus crecientes seriedad y capacidad. NIC México es además ampliamente reconocido en los foros internacionales como LACNIC y la asociación de cCTLD latinoamericanos llamada LACTLD, así como en el ámbito global de ICANN.

Los mecanismos de participación multisectorial más significativos para NIC México se dan en su Consejo Consultivo, en el cual la organización consulta y construye algunas de sus políticas de más amplio impacto. Así, recientemente se ha trabajado allí sobre cambios en los datos de titulares y contactos de pago de registro, la posible implantación del protocolo DNSSEC y sus implicaciones,<sup>21</sup> medidas preventivas y correctivas del abuso

---

<sup>21</sup> El DNSSEC es un protocolo técnico que permite aumentar la seguridad del DNS contra un tipo de ataque informático que consiste en suplantar los datos del DNS y así dirigir el tráfico de Internet hacia sitios diferentes de los que busca el usuario, generalmente con fines maliciosos. Su implantación requiere decisiones

de nombres de dominio para delitos como el *phishing*,<sup>22</sup> y otras. El Consejo Consultivo está formado por personas que trabajan en ISP, instituciones académicas, despachos de abogados y otras organizaciones relacionadas, además de en los entes públicos. Todos son convocados en sus capacidades individuales y seleccionados, entre otros factores, por su sensibilidad al impacto de las políticas del NIC bajo la óptica de los diversos sectores.

El fortalecimiento de estos mecanismos consultivos con todos los sectores decisivos de Internet será la base de que NIC México pueda tener una operación autónoma y legítima más allá de la sombra institucional del ITESM, para el cual también el apadrinamiento del NIC ha sido motivo de controversia y debate. Conforme NIC México extienda el alcance de las decisiones que no toma solamente a nivel ejecutivo y operacional, tendrá que estructurar más los mecanismos de toma de decisión multisectoriales y perfeccionar su gobernanza interna con mecanismos de impugnación de decisiones, resolución de controversias, transparencia y rendición de cuentas más acabados. Lo respalda en esta expectativa su constante contacto con otros administradores de cTLD que se enfrentan a retos similares, y el tejido social de ICANN, que asegura que las asociaciones entre cTLD que incluyen además a los mercados de gTLD, operaciones de direcciones IP, entre otros, estén exentas de fenómenos de cartelización.

---

complejas más allá de las técnicas, pues puede llevar a que se exhiban con facilidad datos de registro que de otra manera son inasequibles y con ello se afecte información que los registrantes estiman confidencial, además de la necesidad de definir una autoridad para la firma digital de los archivos implicados.

<sup>22</sup> *Phishing* es la conducta negativa por la cual se lleva con engaños a un usuario de Internet, generalmente a través del correo electrónico, a entregar a un tercero malicioso los datos de acceso a sus medios de pago en línea, de tal manera que el tercero puede utilizarlos para hacerse de los recursos del usuario. En algunos casos utiliza el registro de nombres de dominio engañosos. Para combatir esta forma específica de abuso se requiere que los registros como NIC México dispongan de políticas que permitan eliminar los registros de los nombres o al menos impedir que resuelvan a direcciones IP.

