

# Mitos y realidad del gobierno de Internet\*

Amadeu Abril

## Resumen

En su intervención, que transcribimos a continuación, Amadeu Abril abordó la cuestión del gobierno de Internet desmontando uno por uno lo que calificó de mitos sobre esta materia. Entre ellos, la idea de que ICANN gobierna la Red, cuando realmente ICANN no es más que el punto visible de control, o la idea de que ICANN puede desarrollar una infinidad de funciones distintas de las que ahora lleva a cabo. Deshizo también el tópico de la conveniencia de que los usuarios participen directamente en el gobierno de la Red para garantizar su carácter democrático, cuando el interés de la generalidad de los usuarios es, en realidad, que Internet funcione y que cuando las cosas no funcionen, alguien se haga responsable. Se refirió también a la dificultad de modificar el rol de Estados Unidos mientras las compañías que cuentan en la Red sigan siendo mayoritariamente estadounidenses. Si bien aventuró que en el futuro puede llegar a constituirse en el seno de las Naciones Unidas una entidad que rija los aspectos técnicos de Internet, consideró completamente inviable que hoy por hoy se hiciera cargo de dicha tarea la Unión Internacional de Comunicaciones.

## Palabras clave

Internet governance, ICANN, WSIS, Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información

## Tema

Internet Governance

## Abstract

In his intervention, which is transcribed below, Amadeu Abril addressed the issue of Internet governance by exposing, one by one, what he referred to as the myths surrounding this subject. They include the idea that ICANN governs the Net, when it is actually no more than the visible point of control, or the idea that ICANN can perform endless functions that are different from those it currently undertakes. He also refuted the clichéd idea that it is desirable for users to participate directly in the governance of the Internet in order to ensure its democratic nature, whereas what the majority of users really want is simply for the Internet to work and, when things do not work correctly, someone should be held responsible. He also referred to the difficulty of modifying the role of the USA while the companies that have a presence on the Net continue to be mostly North American. Although he also ventured that an entity may one day be constituted within the United Nations that would manage the technical aspects of the Internet, he dismissed the possibility that the International Communications Union could take charge of this task at the present time.

## Keywords

Internet Governance, ICANN, WSIS, World Summit on the Information Society

## Topic

Internet governance

\* Transcripción revisada por Miquel Peguera, profesor de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC.

En primer lugar, quiero dar las gracias a la Universitat Oberta de Catalunya por haberme invitado un año más. En esta ocasión para hablar de un tema realmente importante, como es el gobierno de Internet. No digo ya la reforma del gobierno de Internet, sino del gobierno como tal. Esto es lo que interesa. Éste es el tema, la batalla: ¿quién manda en Internet?, ¿quién controla el funcionamiento de la Red?

Son posibles muy diversas aproximaciones para tratar de responder esta pregunta. La visión clásica, utópica, la lección de John Perry Barlow en Davos en el año 1996, es que aquí no manda nadie y mandamos todos. Que Internet es libre, que la información *quiere* ser libre (porque al parecer la información tiene voluntad). Hay un espacio libre y además es inorganizable y, por tanto, nuestras leyes de aquí abajo no se aplican no sé si allí arriba, aquí al lado o dentro de nosotros: donde pueda estar Internet.

Otra visión es que Internet, más que no gobernarlo nadie, lo gobierna todo el mundo; y por tanto el objetivo ya no es limitar el rol de los gobiernos, como sería una primera visión (de todas formas se van a limitar solos cuando fracasen, quiero decírselo ya de entrada), sino que el objetivo básico es mejorar los sistemas democráticos gracias a la nueva herramienta y a este nuevo ámbito. Porque se supone que aquí sí que vamos a poder hacer *democracia de verdad*.

Otra visión es que manda ICANN. Es cierto que ICANN es el único punto visible del gobierno de Internet. Es algo concreto que realmente gobierna por lo menos una parte de Internet. Como pasar de la parte al todo es fácil, cuando se ve que existe una organización que controla determinadas cosas, enseguida se cree que esa organización es quien realmente controla Internet en su generalidad. Esta visión lleva a dos objetivos contradictorios sobre lo que hay que hacer con ICANN. Uno: destruirlo, porque es el poder. Y otro: ocuparlo, porque es el poder. Y en ese juego estamos.

La siguiente visión, como no podía ser menos, es que gobierna la Casa Blanca, el Pentágono, la CIA y en definitiva

el Gobierno americano en el sentido clásico. En cierta forma los norteamericanos se lo creen. El Congreso de Estados Unidos declaró no hace tantos años que Internet era un asunto puramente interno americano. ¡Y americano significaba hasta Río Grande, claro, ni siquiera incluía Puerto Rico...! Pero esa perspectiva solamente la tienen ellos.

Otra visión –y todas ellas tienen algo de verdad–, es que Internet lo gobiernan algunas multinacionales: Microsoft, Verisign, Nokia, Coca-Cola... ¿Coca-Cola, por qué? Porque siempre sale Coca-Cola cuando hablamos de teorías de poder y de teorías de conspiración, ¿no?

Una visión minoritaria, pero con mucho fundamento, es que mando yo, pero no se lo digan a nadie.

Podemos añadir además todo tipo de explicaciones peregrinas: que mandan unos extraterrestres..., en fin, lo que ustedes quieran. Las mezclas de Estados Unidos, las multinacionales, ICANN y cualquier conspiración, sobre todo si es muy, muy improbable, son las que más éxito suelen tener hoy en día.

En todo caso, la parte triste de la ponencia –y podríamos acabar aquí– es que no hay ninguna respuesta. O por lo menos no hay una sola respuesta y ni siquiera hay una buena respuesta a quién manda en Internet, porque esto es un poco más complicado de lo que queremos pensar cuando discutimos en términos de gobierno. En Internet no hay un territorio y una población más o menos claramente establecidos a partir de los cuales podamos crear unas estructuras organizativas y unas jerarquías y unos sistemas normativos con los correspondientes aparatos de aplicación que nos lleven a algo parecido a un gobierno. Y al fallar esta base nos fallan seguramente los esquemas que proyectamos.

Veamos con más detalle algunos de los mitos que corren sobre el gobierno de Internet, para ver hasta qué punto son verdad.

El primero es que ICANN es el gobierno de Internet. Así suele afirmarse, y esta idea ha estado en el centro de la

Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Una cumbre que se ha desarrollado en dos etapas: una primera etapa en la que todo el mundo sabía que habría una segunda etapa y en la que por tanto no se decidió nada importante; y una segunda etapa en la que se decidió que habrá una tercera etapa, y algunas cosas marginales... La gran batalla planteada en la Cumbre ha sido la del control de ICANN. Tanto quienes participaban como Estados como quienes participaban en representación de la sociedad civil pretendían modificar el funcionamiento de ICANN. En otras materias, más que falta de acuerdo lo que había era falta de ideas. En lo referente al control de ICANN sí había ideas, pero faltaba acuerdo.

El segundo mito es que ICANN puede dedicarse a tareas distintas de las que hoy en día lleva a cabo. ICANN sufre de los dos ámbitos de crítica: la de los que lo conocen, que dicen que hace demasiadas cosas; y la de los que no lo conocen, que dicen que tendría que hacer muchas más cosas (como controlar el *spam*, o la felicidad universal pongamos por caso).

Otro de los mitos es que hace falta una reforma democrática para hacer participar a los usuarios. Aquí el mito es que los usuarios realmente se preocupan de cómo funciona Internet.

Otra visión es que hay que sustituir el rol del Gobierno de Estados Unidos por alguna forma de control internacional. Pero ¿significa esto que debe controlarlo una entidad específica?, ¿o que debe controlarlo cada gobierno por separado?, ¿que lo controlen todos juntos? Aquí no hay demasiado acuerdo, pero en todo caso existe esa tendencia a considerar que todos los Estados son iguales pero que hay uno que es mucho más igual que los demás, que es Estados Unidos. Esto resulta estéticamente muy molesto. Organizativamente quizás no lo sea tanto, pero en todo caso realmente puede molestar y parece que hace falta enfrentarse a ello. Pues bien, el mito es que

tengamos una solución para esto, o siquiera que sepamos qué solución queremos imponer.

El penúltimo mito, que es el que seguramente es más pernicioso de todos, es que pueda haber *un* gobierno de Internet; es decir, que basta una determinada estructura, por compleja que sea, para regular los diferentes aspectos de Internet que necesitan o pueden necesitar algún sistema de regulación.

El último mito y el más sencillo es creer que la Cumbre ha servido para algo. (Bueno, sí que ha servido. Ha servido para lo que sirve todo este debate de la gobernanza de Internet desde 1995, y es para engrosar las arcas de las compañías aéreas y de las compañías telefónicas a través de teleconferencias). Al margen de esto, el problema de esta Cumbre es que... ¿cómo lo diría yo...? Tomemos el ejemplo de la Cumbre sobre el Cambio Climático. Independientemente de lo que se consiguiera en ella, por lo menos se logró visualizar algo. Todo el debate sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> y el Protocolo de Kyoto que vino después seguramente no han servido para que los objetivos se cumplan, pero la cumbre sirvió para lograr esa visualización. Al dar un titular que resulta comprensible y que da la imagen de qué es lo que se está discutiendo, se consigue al menos convencer a los gobiernos y a la opinión pública de que, en primer lugar, no es posible hacer política, política de Estado, política de ningún tipo, sin tener en cuenta las consecuencias medioambientales, y en segundo lugar, que esto es cuantificable y que es posible llegar a acuerdos concretos, más allá de constatar qué bonita es la montaña, o qué sucio está el mar.

En el caso de la cumbre sobre la población, que tuvo lugar en Sudáfrica, el problema es que allí la gente no se aclaró muy bien respecto a qué es lo que se quería hacer. Y lo que acabó haciendo fue... una condena de la esclavitud. Lo cual está muy bien, pero ¿qué implicación ha tenido *a posteriori* esa cumbre? Prácticamente ninguna porque no se escogió bien el objetivo.

El problema de la Cumbre de Túnez, en sus diversas versiones, es que primero nació la idea y después nacieron las necesidades. Al Gobierno de Túnez se le ocurrió que sería bueno organizar esto, y a partir de aquí hubo una especie de concurso de ideas. Las reuniones de la Cumbre eran algo parecido a un mercado persa. Cada uno iba allí con su historia. Algunas eran de gobernanza, otras de dinero, otras eran de fractura social, transversales, locales, globales... Cada uno iba a buscar financiación para su proyecto. Si se hubiera conseguido esto, financiación para unos cuantos proyectos, ya estaría bien, pero ¿cuál era el objetivo principal? Nadie lo sabe muy bien... Probablemente la batalla por el poder, pero el problema es que nadie había definido bien dónde estaba el poder. Al final el objetivo se convirtió en la batalla por el poder *en* ICANN, que era el objetivo equivocado, que no servía para lo que quienes daban esta batalla pensaban que iba a servir.

Por otra parte, la gran novedad es que por primera vez teníamos una Cumbre «a tres patas»: los gobiernos, los sectores económicos y la sociedad civil. Yo creo que, francamente, la pata de la sociedad civil no estuvo muy atenta para intentar conseguir algún objetivo visible que permitiera hacer de esta Cumbre un triunfo. De hecho, el único triunfo es el reconocimiento de que sobre estas materias hay que discutir con las tres patas. Es decir, la aceptación por parte de los otros actores de que la sociedad civil, signifique lo signifique –y viendo la Cumbre era muy difícil saber qué significa exactamente–, tiene que participar en la discusión. Pero no se consiguió visualizar eso con ningún objetivo concreto. No se consiguió dar cuerpo a un titular, a un objetivo, que realmente pudiera considerarse el resultado de Túnez o de Ginebra.

Volviendo al principio, ¿por qué decía que ICANN no es el gobierno? Siempre sale ICANN cuando hablamos del gobierno de Internet. El problema de ICANN, como decía, es que es el punto visible de control. Y es así porque

seguramente es el único punto de control. En Internet todo es, desde el punto de vista técnico, necesariamente descentralizado. Excepto dos cosas y media. Una, que es básica, es la gestión del sistema de direcciones IP: direcciones numéricas, que hacen que las máquinas se encuentren y por tanto comuniquen. He dicho mal: he dicho la gestión. En realidad me refiero al sistema de direcciones como tal. La gestión del mismo puede ser perfectamente descentralizada. Incluso muy poco coordinada. Pero sí tiene que estar mínimamente coordinada. No puede haber dos máquinas con el mismo número, no puede haber sistemas diferentes de numeración, porque si esto ocurriese simplemente estaríamos hablando de varios Internet. No es que el mundo se parara, simplemente Internet, como lo conocemos, como recurso global, desaparecería y tendríamos diversos Internet parciales. Por tanto, eso requiere un mínimo de coordinación.

Lo segundo son los nombres de dominio. Como los números son difíciles de recordar nos inventamos los nombres, como alias. También aquí tiene que haber una mínima coordinación. Alguien debe decidir qué nombres existen, quién los gestiona y con qué criterios. Esto debe estar coordinado. Donde hay necesidad global de coordinación también hay consenso en la necesidad de esa coordinación. Porque si no lo coordinamos, sabemos que quienes fabricamos las máquinas, quienes hacemos el código, quienes queremos prestar servicios, quienes queremos utilizar los servicios, no podremos utilizar el recurso. Por tanto, estamos de acuerdo en el principio de que haya coordinación. Donde hay necesidad de coordinación acaba surgiendo un coordinador, y eso es ICANN, es el coordinador de esos recursos.

El «y medio» al que antes me refería es el depósito de los protocolos. Es decir, simplemente mantener un archivo de los protocolos para el funcionamiento del código, de la capa estrictamente técnica. Para que si alguien, por

ejemplo, quiere hacer un programa de *e-mail* que cumpla con los diversos protocolos (de modo que llegue a otros programas y pueda recibir otros programas y la gente sepa cómo hacerlos funcionar y llegue a las direcciones correspondientes, etc.) pueda saber cuáles son las decisiones técnicas que han tomado los demás. «Nosotros lo hacemos así y si tú quieres participar, hazlo también como nosotros»: eso son los protocolos.

Estas dos cosas y media son las que necesitan coordinación y por eso existe ICANN. O, mejor, por eso existe algo como ICANN. El porqué existe *este* ICANN concreto ya es un tema completamente diferente. Es simplemente el resultado de unas guerras internas, que como todas las guerras acaban en tratados de paz, que básicamente consisten en no hacer feliz a nadie, pero que sí hacen un poco más feliz al más fuerte, que en este caso es el Gobierno de Estados Unidos.

Si hay necesidad de coordinación, decía, acaba apareciendo un coordinador. ¿Por qué? Porque hay consenso en la función. El problema es: ¿qué otras funciones hay en Internet en las que exista un consenso sobre la necesidad de coordinación? La respuesta es que ninguna. Si nos fijamos por ejemplo en el problema del *spam*, vemos que técnicamente no requiere de ninguna gestión centralizada. Si no requiere de ninguna gestión centralizada, no habrá ninguna voluntad unánime de coordinación. Si no hay voluntad unánime de coordinación, ni siquiera los cascos azules van a imponer un coordinador (vamos, ¿ni el CNI!).

Por tanto, ICANN tiene unas funciones limitadas. Limitadas no significa que sean pocas, no significa que sean poco importantes. Es verdad que a partir de aquí se puede construir algo. Si controlas esa función, puedes imponer por ejemplo unos contratos a quien quiera gestionar un dominio, le puedes exigir que imponga un contrato a quien quiera comprar un dominio. Y a partir de aquí les puedes imponer, por ejemplo, las condiciones

sobre cómo se van a solucionar los conflictos entre marcas y nombres de dominio, a pesar de que ésta no sea una cuestión estrictamente técnica. Pero lo puedes hacer porque estás en el ámbito de uso de ese recurso necesariamente coordinado. Si además le quieres imponer a alguien cómo va a utilizar el *e-mail*, o si va a hacer *spam* o no,... eso ya es absolutamente imposible. O dónde va a pagar sus impuestos... es estrictamente imposible.

En esos otros ámbitos no hay una necesidad estricta de coordinación, y por tanto no va a nacer espontáneamente un coordinador. En consecuencia, ICANN no es exportable, a pesar de lo que determinados círculos en la Cumbre sobre la Sociedad de la Información pretendían: «ya que tenemos a ICANN, hagamos que ICANN se ocupe de otras cosas», o bien «creemos algo como ICANN que se ocupe de tal o cual cosa».

El problema es que falla la base, es decir, falla lo que podemos llamar la legitimidad. Aquí la legitimidad es la necesidad de coordinación. No es una legitimidad política, es una legitimidad derivada de la necesidad técnica. Y de la necesidad, naturalmente, surge la virtud.

Se afirma por otra parte que hay que profundizar en el carácter democrático de Internet. Pero, ¿es esto realmente posible? Más aún: ¿es deseable? Aquí hay unos cuantos problemas. Tomemos las elecciones al *Board* de ICANN como ejemplo. ICANN es una estructura con muchas patas, donde participa mucha gente, que por la base está abierto, y empieza a haber una especie de democracia orgánica: mediación y más mediación, consejos que van escogiendo otros consejos..., y al final se llega a la teórica cúpula del poder, que es el Board o Consejo de Administración. En un momento determinado, por la presión de que si ICANN es el gobierno de Internet tiene que tener un carácter democrático, se decidió que unos cuantos miembros del *Board* fueran escogidos «democráticamente», se dijo.

El problema es que la democracia empieza por tener un censo de una población que escoge a los candidatos. La teoría te dice: ésta es la población que escogerá a unos candidatos para desempeñar determinadas funciones. Aquí es al revés: teníamos las funciones, para las cuales se autoproclamaron los candidatos, que se traían consigo a su propio electorado. No hay un censo de Internet, ni es posible hacerlo, ni los usuarios de Internet se consideran ciudadanos en el sentido de querer tener acceso a la información sobre cómo funciona todo esto.

¿Qué ocurrió? Expliquemos brevemente cómo funcionaron las elecciones. No es que fueran un fracaso. En cierta forma, desde el punto de vista de la publicidad, fueron un éxito. Podríamos decir que las elecciones como tales fueron un éxito, pero como pretensión de que eran un ejercicio democrático fueron un fracaso.

En Europa se presentaron unos cuantos candidatos. Pero sucede que aparece la Fundación Bertelsmann diciendo «voy a poner dinero para que se promocionen las elecciones y la gente sepa que existen», y empieza a organizar actos en Alemania. ¿Qué ocurre entonces? Que los alemanes se enteran de que esto existe y que se convierte en una batalla entre tres candidatos alemanes, y ningún candidato que no fuera alemán contaba, porque la prensa de sus países no se había interesado mínimamente y no tenían su propio electorado apoyándoles detrás.

En América Latina, la solución fue que los brasileños se reunieron y decidieron quiénes eran los candidatos, y con el peso de Brasil la cosa estaba decidida. En Asia es donde fue más interesante. Los japoneses se reunieron y dijeron «el candidato va a ser este señor». Inmediatamente, MTT, es decir, el gigante de telecomunicaciones, envió miles de *e-mails* a sus trabajadores diciendo: «¡vais a votar!, ¡inscribíos!» (porque uno tenía que inscribirse), «y votad por este señor». ¡Ah!, cuando vieron esto los coreanos dijeron: «¡Idea!, vamos a hacer lo mismo». Y

luego se despertaron los chinos, que se despertaron tarde, y como se despertaron tarde tuvieron una escena muy tierna donde el director del NIC chino –que se llama señor Mao, que nada que ver con el otro Mao también famoso– se reúne con el director general de ICANN y le dice: «mire, necesitamos dos semanas más porque no tenemos tiempo de inscribir a suficientes chinos para ganar». Y las máquinas ya habían saltado por los aires, porque cuando China se pone en serio a hacer algo, la cosa es complicada. Le dicen: «mire, es que el plazo ya ha terminado». «¿Ah, sí? Pues miren, si es así nos vamos a enfadar. La próxima vez que alguien de ICANN venga a China se va a encontrar con un millón de personas en el aeropuerto». (Un millón de personas es la unidad de cuenta básica en China, es como decir: unos amigos van a venir aquí y se los va a encontrar usted en el aeropuerto). ¿Qué ocurrió? Pues que no se amplió el plazo y ganó Japón, mejor dicho, el candidato de Japón al que le tocaba ganar.

Había además otro problema. Con magnífica bondad y candidez los norteamericanos habían montado un sistema, que les había aconsejado la Fundación Carter, en el cual uno se registraba *on line* y recibía *por carta* unas llaves, naturalmente en perfecto inglés. Imaginen ustedes si en Asia llegaron las cartas en dos semanas; imaginen si en dos semanas llegaron las cartas a China, a muchos países de América Latina, a muchos países de Europa. No. Y los norteamericanos se sorprendieron de que las cartas en dos semanas no llegaran; se sorprendieron de que algunos chinos no entendieran la carta en inglés...

Lo que quiero decir con todo esto, insisto, no es que las elecciones como método fueran buenas o malas, lo que digo es que no tuvieron nada que ver con el ejercicio serio de democracia. Porque una cosa es democracia y otra cosa es caciquismo donde uno se trae a su propio electorado, al que activa desde fuera y le indica cómo votar previamente e incluso antes de saber qué se está votando y quiénes son los candidatos.

El problema, y en ICANN ésta es la gran discusión, es hacer participar a los individuos, la voz de los individuos. La voz de los individuos tiene su importancia, pero otra cosa es que *la voz individual de los individuos* deba estar representada. La inmensa mayoría de los individuos tiene un profundo desinterés por ICANN y por todo lo que le rodea. Y hace muy bien. Es un trabajo casi *full-time* entender de qué se discute ahí dentro y poder seguir las discusiones. Pero es que además..., seamos sinceros: los aeropuertos son muy importantes, pero yo no quiero sentarme en El Prat y ponerme a votar si el avión de Johannesburgo sale antes que el de Berlín o después, y si sale de la pista uno o de la pista tres. Yo lo que quiero es que funcione, y si no funciona, que alguien sea responsable. Pues en Internet ocurre como en el aeropuerto. Funciona más o menos, sólo que nadie es responsable cuando no funciona. Y ésa es seguramente la parte que debemos mejorar, aunque no tenemos organizaciones de usuarios fuertes, y no parece fácil crearlas. El drama de ICANN es que, por ejemplo, tenemos un comité *at large*, donde hay una quincena de personas que son seguramente el mejor grupo que hay dentro de ICANN, mejor seguramente incluso que el *board*. El problema es que detrás de ellas no hay nadie. Es decir, tenemos los líderes de nada detrás. Hay alguna, pero muy pocas, organizaciones de usuarios y con muy poca representación. No hemos conseguido interesar a organizaciones potentes, o no a muchas, ni menos aún crearlas, para que los usuarios realmente puedan enviar gente a controlar cómo funciona todo esto. Si esto no se consigue con ICANN, que ha estado en el centro del debate político y mediático durante tantos años, imaginen qué sucederá con el resto de Internet.

Pero en todo caso, lo que importa es que quien gobierne un ámbito tenga unas reglas claras de responsabilidad y de transparencia, y, por tanto, pueda haber un control de cómo actúa; y no necesariamente que yo me ponga a votar sobre qué avión sale antes, o qué llamada de teléfono sale antes o después.

¿El rol del Gobierno de los Estados Unidos es sólo y sobre todo institucional? Es una buena pregunta. Evidentemente que el rol es feo. Es decir, ICANN tiene un consejo asesor del Gobierno norteamericano. Dicho de otro modo: opinan todos pero finalmente ICANN tiene un contrato con el Gobierno norteamericano de libertad vigilada. El Gobierno americano no coge el teléfono y dice a ICANN o a otros ámbitos qué es lo que tienen que hacer. Simplemente esto funciona como la autocensura: no hagamos según qué cosa. Por ejemplo, no pongamos la sede de ICANN en un sitio razonable, como Suiza, en lugar de en un sitio como Estados Unidos donde el *hobby* de la gente es poner un par de demandas por cualquier tontería antes de desayunar –como *stretching* intelectual matinal–, y esto nos cuesta a todos una barbaridad de dinero para hacer funcionar el sistema cada año. No pones la sede en Suiza porque ya sabes que quizás en Washington no les guste la idea, no porque te digan que no lo hagas. Y la verdad es que la autocensura, el ser más papista que el Papa, o el más washingtoniano de los washingtonianos, eso sí es cierto que se da.

Ahora bien, seamos serios: el poder de Estados Unidos ahí dentro no es solamente el contrato con ICANN, no es el hecho de que ellos financien determinados programas. El poder real viene de que la mayoría de personas que cuentan, la mayoría de empresas que cuentan, la mayoría de transacciones comerciales que cuentan, tienen relaciones importantes con los núcleos de poder de Estados Unidos, y a través de eso influyen culturalmente y políticamente muchísimo más de lo que influyen institucionalmente, que no digo que no influyan.

Que la parte del rol de Estados Unidos tiene que cambiar es evidente; y además Estados Unidos no ha ayudado nada en todo el debate con sus posiciones muy arrogantes últimamente (con «últimamente» quiero decir en los últimos treinta años). Pero el problema es qué quieren los demás. Cuando China o Siria protestan –y han sido dos de los líderes–, o Brasil –Brasil protesta un poco por pro-

testar y por fastidiar a los yanquis, que ya está bien—, cuando China o Siria se ponen por ejemplo como líderes en el proceso de Túnez para luchar contra el rol de Estados Unidos y reclamar la soberanía de los estados, ¿lo que quieren realmente es, por decirlo de alguna forma, sustituir el rol de los Estados Unidos por la regla internacional? ¿O simplemente reclamar *su* soberanía sobre *su* distrito de Internet? En el caso de Siria o de China es clarísimamente lo segundo, porque las propuestas eran del tipo de que «el sistema de atribución de números IP debe ser básicamente nacional porque es una cuestión de soberanía». Es decir, volvemos a los sistemas telefónicos, volvemos al sistema donde yo puedo desenchufarme de Internet y de todo el mundo, y por tanto voy a hacerlo, y además soy Siria o China, de modo que quizás realmente tengo intención de hacerlo porque también lo he demostrado históricamente.

China dice: «bueno, mis obligaciones políticas me hacen reclamar la soberanía sobre Internet, y yo soy el Gobierno chino y en China los chinos hablan chino y escriben chino, y por tanto queremos un sistema que en los nombres de los dominios se permita utilizar los caracteres chinos...». Pero cuando ves cómo lo hacen, y ves que es un sistema básicamente basado en sistemas incompatibles a escala global, tienes la duda de si lo que quieren realmente es sólo y sobre todo que los chinos vean los nombres en chino —lo que está muy bien—, o si también aprovechan que el Pisuerga pasa por Shanghai para hacer que su sistema sea incompatible con el resto de Internet. O ves que, cuando quieren crear una IETF, quieren crear un organismo propio de creación de protocolos también por razones de soberanía.

Por tanto, el problema es que en la primera parte estamos todos de acuerdo: en que hay que modificar el rol de Estados Unidos, incluso están de acuerdo con ello los propios norteamericanos. En cuanto a la segunda parte, si es lo que hemos visto en Ginebra y en Túnez, yo no estoy nada de acuerdo. Es decir, si la alternativa al rol especial del Gobierno de los Estados Unidos es la recla-

mación de la repartición de soberanías entre los diferentes Estados miembros, yo no juego, porque al menos prefiero tener un Internet que tener veinticinco Internet (o ciento cincuenta) que funcionen peor. Por desgracia el debate real en Túnez ha sido éste, no ha sido lo demás que ha salido en la prensa.

La alternativa sería un uso de instrumentos realmente internacionales. Pero ¿cuántos instrumentos jurídicos internacionales ha habido realmente en este campo? Solamente la convención del Consejo de Europa sobre el Cibercrimen. Es el ejemplo que tenemos. ¿Por qué no ha habido más instrumentos internacionales? Seguramente porque los mismos que reclaman la eliminación del rol de Estados Unidos no creen que la solución internacional realmente sea tan fácil de obtener, ni siquiera que sea aceptable para ellos: no quieren negociar. De la palabra *internacional* les interesa la parte «nacional» no la parte «inter», evidentiísimamente.

La última pregunta es: ¿tenemos que crear algo así como «UNICA» (United Nations Internet Control Agency)? Bueno, seguramente no mañana. No es que sea necesariamente una mala idea. El problema es que con la poca experiencia que tenemos en instrumentos internacionales —insisto, el convenio sobre el cibercrimen como prácticamente el único ejemplo de regulación internacional, y el ICANN como único ejemplo de autorregulación con participación estatal—, seguramente no tenemos la experiencia ni la voluntad, como se ha visto en Túnez, para hacer que esto realmente funcione.

Después de ver todos estos mitos, vemos que la naturaleza de Internet es la que determina realmente quién manda en Internet y cómo manda. ¿Y qué es realmente Internet? Internet es básicamente como una cebolla. Es decir, Internet está absolutamente lleno de capas diversas.

En un nivel tenemos el código, los protocolos básicos que hacen funcionar la plataforma básica de Internet. Es Internet toda aquella máquina y todos aquellos usuarios

que estén conectados y que comuniquen con el protocolo TCP/IP, y un sistema determinado de numeración para direcciones.

Aparte de esto, tenemos una infraestructura que puede ser cable, puede ser telefónica, puede ser sin hilos, pueden ser satélites. Una infraestructura que hace que Internet funcione. Tenemos los nombres de dominio y tenemos las aplicaciones. Tenemos el correo. Tenemos todo lo que por encima de esto hace que los diversos servicios funcionen a través de unas máquinas diferentes. Tenemos todo tipo de servicios, comerciales y no comerciales, sociales, servicios en un sentido muy amplio. Servicios y aplicaciones que tienen unos proveedores y tienen unos destinatarios. Y tenemos finalmente usuarios en sentido amplio que desde fuera ven cómo funciona todo esto.

Todo este conjunto nos da una serie de relaciones jurídicas, sociales, morales y económicas muy dispares, cada una de las cuales seguramente debe tratarse de una forma diferente. Cada capa, por tanto, debe tener un tratamiento diferente. El núcleo duro del funcionamiento de las cosas que necesitan coordinación debe tener seguramente una regulación muy diferente a la relativa, por ejemplo, al comportamiento penal de determinados usuarios de Internet. Son cosas que están en niveles completamente diferentes y separados por muchas capas intermedias; no se puede pretender que haya un único gobierno y una sola solución.

Tenemos cooperación internacional y tenemos, como hemos visto, autorregulación en sentido estricto y bien organizada como es ICANN. Autorregulación con poder de decisión. Por otra parte, tenemos cooperación empresarial o de usuarios con los gobiernos. Tenemos también sistemas mixtos; soberanía nacional, por ejemplo en el ámbito penal, en el ámbito de la fiscalidad, etcétera. Y todos funcionan más o menos bien, o más o menos mal, pero lo que debemos tener muy claro es que –insisto– no hay un solo aspecto de Internet que tenga la misma con-

dición. No son lo mismo las relaciones humanas que se establecen en el uso de un *chat* que la decisión sobre cómo se gestionan las direcciones IP de Internet. Y a diferencia de un territorio o población más o menos estable donde es posible construir un sistema global, aquí la experiencia y el análisis nos demuestran que un sistema global es difícilmente posible.

Por tanto, cada solución tendrá su problema. De los modelos que se pueden proponer, el problema es que no hay uno que sea mejor que los demás, sino que cada uno de ellos tendrá un alcance determinado. En relación con el código y la plataforma estrictamente técnica básica del funcionamiento de Internet, sí que hay posibilidad de autorregulación, porque aquí todos tienen interés en hacer que esto sea, digamos, lo más aséptico posible, separándolo al máximo de la capa de las aplicaciones y los servicios; separándolo incluso de la infraestructura, haciéndolo lo más independiente posible de las demás capas. Y además todos están de acuerdo en que hace falta una coordinación técnica para que esto funcione, y por tanto, a partir de aquí podemos tener formas más o menos informales de regulación –como IETF, es decir, «nosotros vamos por aquí, si quieren nos siguen»–, o formas estrictamente formales para aquello que es imprescindible coordinar, como es ICANN, para las direcciones.

En el ámbito de la infraestructura..., miren, aquí lo que hay que aplicar es derecho administrativo. Aquí lo que tienen que hacer los Estados, más que preocuparse por cómo funciona ICANN, es valorar un poco mejor qué ocurre cuando se hacen zanjas en una calle para poner un cable. Sobre todo si han entendido algo en estos últimos cien años del derecho de la competencia. Visto lo que se ha hecho en Europa con las telefónicas... Todas, las de aquí, las de más allá... Básicamente ha sido un sistema de falsa liberación para garantizar que los de aquí financiamos las aventuras peruanas y chilenas de una determinada compañía (porque sueñan en ser multinacional, pero como solamente hablan español solamente pueden ir allí). Les financiamos que vayan y después crean los problemas que

crean en esos países, donde están encantadísimos con los servicios que han recibido de estas compañías... Han acabado siendo compañías importantes a nivel global gracias a que no se ha aplicado el más mínimo sentido de la competencia, sino la protección de los operadores existentes. Con la excepción de Vodafone, no ha habido ninguna compañía de telecomunicaciones en Europa nueva que haya tenido el más mínimo éxito, todos los demás son los de siempre. Y después está lo de Auna, ¿recuerdan? Aquello: Retevisión, es decir, Endesa, y Telecom Italia: tecnología italiana y organización española, ¡genial!

En el ámbito de las aplicaciones y de los servicios, depende. En algunas, por ejemplo, como hemos visto, los nombres de dominio (que, insisto, no es necesariamente como las direcciones IP, pero sí que es una aplicación básica), puede haber autorregulación real si hay necesidad de coordinación. Puede haber autorregulación en el ámbito de cooperación; por ejemplo, en el ámbito de cómo gestionamos el correo, cómo hacemos los estándares web, cómo hacemos medios de pago más seguros... Podemos aquí tener ámbitos de cooperación casi de interregulación. Y en otros casos es simplemente competencia. Competencia entre los proveedores que deciden intentar imponer su estándar de aplicaciones o de servicios de código. Competencia entre órganos jurídicos sobre cuál es la mejor regulación para proteger a los usuarios, para conseguir garantizar el nivel de uso adecuado de los recursos de Internet en las relaciones sociales. Y que los usuarios miren y escojan entre esas diversas regulaciones nacionales, que en el fondo no dejan de competir entre ellas.

En el ámbito del comercio electrónico, aquí sí que se trata básicamente competencia de los Estados a menos que se pongan a cooperar las empresas entre ellas, cosa que –insisto– no han hecho. A nivel europeo se ha hecho

mínimamente, pero porque ya hay una estructura institucional preexistente.

En cambio, en el ámbito de las materias de orden público queda muy claro que lo que rige es la soberanía nacional y, por tanto, no hay mucho espacio para la autorregulación más que como complemento de la necesaria regulación nacional. Lo que sí cabe en todo caso es la regulación internacional. Insisto: los Estados que llevan años gritando que no se les hace caso y que esto es un caos y que debe estar mejor organizado. Pues que lo demuestren cooperando entre ellos. Lo han hecho en el ámbito de la convención del cibercrimen. Y ahora vamos a ver si salen cosas de la OMPI... (todo lo que sale de la OMPI es un poco extraño: este convenio sobre el *webcasting* y esas historias que están queriendo cocinar por ahí sin darte mucha información veremos cómo acaban). En todo caso, los Estados han utilizado muy poco el recurso a la regulación internacional. Deben entender que si su apuesta es estrictamente por legislación nacional, entonces hay competencia entre órdenes jurídicos, porque los servicios de Internet y los usuarios –no las personas, no los ciudadanos, pero sí como usuarios–, tienen una gran facilidad para migrar de un sistema a otro, y por tanto de la aplicación de una normativa a otra normativa.

¿Es todo esto demasiado complicado al final? Bueno, vamos a dejar que mande yo, y os lo soluciono en un par de semanas, en todo caso. Pero sobre todo os agradezco que no os hayáis marchado durante esta explicación porque ahora va a intervenir Erick, que os va a explicar la verdad y toda la verdad sobre cómo se organiza y cómo se manda en Internet de una forma racional.

Gracias.

(Aplausos.)

### Cita recomendada

ABRIL, Amadeu (2006). «Mitos y realidad del gobierno de Internet». En: «Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva» [monográfico en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 3. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<<http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/abril.pdf>>

ISSN 1699-8154



Esta obra está bajo la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor de esta obra y la fuente (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*) y el uso concreto no tenga finalidad comercial. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.es>>

### Amadeu Abril

Abogado, consejero de Cuatrecasas. Profesor de la Facultad de Derecho de ESADE-URL. Ex-miembro del Board y del GNSO Council de ICANN. Director ejecutivo de la Fundació Punt.CAT. Miembro del Consejo de Administración del *Public Interest Registry* (.org)