

La governança d'internet, cap a una regulació compartida

CARLES ALONSO

Tècnic de regulació i procediments de l'Agència Catalana de Certificació

calonso@catcert.cat

Resum

Internet i, en general, les noves tecnologies, són, cada cop més, unes eines d'una gran importància per a la vida política, social i econòmica de les nostres societats. La gestió de la xarxa és fruit del treball de diverses organitzacions que, en molts casos, són dominades per interessos privats allunyats de la comunitat de destí i de l'interès general. Aquest article pretén donar una visió general de l'escenari regulador d'internet, com també identificar els elements claus del debat. En aquest sentit, i a manca d'una solució global, se'n poden articular algunes respostes normatives i, en un terreny pràctic, concebre la regulació tècnica des dels paràmetres que guien la gestió dels afers d'interès general, és a dir, l'objectivitat, la transparència i la participació, la introducció dels quals correspon a les institucions en el marc d'una regulació compartida.

Paraules clau

Noves tecnologies, governança, regulació, internet.

Abstract

The internet and new technologies in general are increasingly important tools for the political, social and economic life of our societies. Internet management is the result of the work of various organisations that, in many cases, are dominated by private interests far removed from the target community and public interest. This article aims to provide an overview of the regulatory scenario for the internet, as well as identify the key aspects in this debate. In this respect, and lacking a global solution, some legislative responses can be formulated and, at a practical level, technical regulation envisaged based on the parameters underlining the management of affairs of public interest, i.e. objectivity, transparency and participation, whose introduction falls to institutions within a common regulatory framework.

Keywords

New technologies, governance, regulation, internet.

1. Presentació

La importància creixent de les noves tecnologies en la societat actual ha situat internet com un dels punts claus del debat sobre la globalització. Internet constitueix un conglomerat de solucions tecnològiques que interactuen gràcies a protocols de telecomunicacions i de normes tècniques i, en aquest sentit, l'emissió de la norma tècnica adquireix una rellevància determinant en el funcionament d'internet. En aquest article intentarem fer una caracterització breu de la norma tècnica com a objecte d'interès per al dret per la seva capacitat de produir regulació econòmica i de gestionar recursos econòmics. Aquestes funcions –que han estat objecte tradicional de les polítiques públiques i de les instàncies estatals– avui dia són fruit de la tasca d'organitzacions amb un estatut privat i amb una participació decidida dels grans operadors dels diferents àmbits relacionats amb les noves tecnologies.

Per entendre millor els reptes amb què ens enfrontem les societats democràtiques, mostrarem, per mitjà de tres exemples (ISOC/IETF, ICANN, W3C), el funcionament i les característiques d'aquestes organitzacions. Més endavant examinarem l'estat de la qüestió i els elements més rellevants del debat sobre el futur d'internet, així com els seus punts clau des d'un punt de vista

jurídic, per comprendre millor les possibilitats i les capacitats de les institucions a l'hora de donar una resposta en clau d'interès general i de defensa dels interessos dels ciutadans.

Els governs i les administracions tenen, pel que fa a aquesta qüestió, una diversitat important de reptes que han d'afrontar. En primer lloc, han de vetllar per un bon funcionament d'internet que respecti el dret de tothom a participar-hi i evitar conductes anticompetitives en la seva gestió, així com tractar d'introduir objectius de caràcter compartit i adients amb la capacitat de la norma tècnica d'influir en les capacitats d'ús. En un àmbit domèstic, han de vetllar per una distribució més equitativa dels recursos i, sobretot, de les oportunitats que ofereix la societat de la informació. La suma d'aquests elements fa que internet sigui un àmbit de decisió que escapa de la sobirania d'un sol Estat i d'un sol actor, de manera que emergeixi un concepte complex que reassignarà els actors en el seu àmbit de responsabilitat i en uns principis i uns objectius comuns: la governança.

2. Les normes tècniques d'internet i els seus centres d'emissió

2.1. La norma tècnica: administra recursos i produeix regulació econòmica

Internet té avui dia una rellevància extraordinària per a la vida social, política i econòmica de les nostres societats. La capacitat del codi informàtic per decidir com es gestionen els recursos, o les nostres capacitats a l'hora d'usar les noves tecnologies, constitueixen elements claus per entendre la nova dimensió que ha adquirit el debat sobre les normes tècniques.

El filtratge de dades o l'estructura de les adreces IP són un parell d'exemples que il·lustren, d'una manera diàfana, el poder que confereix la definició dels paràmetres de funcionament de les noves tecnologies. En el cas del filtratge de dades, per exemple, ens trobem davant d'una tècnica que privilegia el trànsit web, que és fruit d'un consens informal entre els operadors de la xarxa per evitar la congestió,¹ però produeix un problema regulador en el sentit clàssic, ja que discrimina els productors de continguts i, en el fons, té a veure amb la necessitat d'inversions en infraestructures per part dels grans operadors. Quant a les adreces IP, la decisió de migrar de la versió 4 a la 6 té per efecte que s'incrementin els recursos de numeració, i hi implica la totalitat dels operadors involucrats en la gestió de la xarxa.

Aquests dos exemples ens demostren que la norma tècnica influeix en la gestió dels recursos que ofereix la tècnica i que té repercussions en termes de regulació econòmica. El mateix Berners-Lee, creador del concepte *world wide web*, ens ho deixaria patent amb una simple explicació sobre el funcionament del web, que implica xarxes de transmissió, programari, maquinari i continguts. Segons Berners-Lee, la modularitat en enginyeria pot explicar-se com a separació de mercats horitzontals, en termes econòmics.² La incidència de la norma tècnica i, en general, de la configuració dels diferents productes i serveis tecnològics, pot incrementar o disminuir la capacitat de la resta d'actors de donar sortida als seus productes. La sanció de la Comissió Europea a Microsoft per abús de posició de domini en no lliurar el codi font dels seus productes als competidors també respon a aquest tipus de problemàtiques.

Aquesta capacitat de generar recursos o d'influir en la capacitat d'acció es pot predicar de qualsevol desenvolupament tecnològic, però hi ha algunes organitzacions que determinen de manera substancial el funcionament d'internet. El debat sobre internet és molt més ampli que l'existència d'unes determinades organitzacions –després en realitzarem un examen de conjunt. Malgrat això, cal conèixer les organitzacions que tenen un paper destacat en el funcionament de la xarxa i que bé podríem caracteritzar com “els legisladors d'internet”. De la seva creació i la seva organització, n'extraurem determinats elements que ens serviran per delimitar els punts més importants del debat sobre internet.

2.2. L'emissió de normes tècniques des d'una perspectiva historicoorganitzativa

En l'actualitat, les organitzacions que tenen un paper més important en la determinació de normes tècniques i la gestió dels recursos de la xarxa són tres: 1) l'Internet Engineering Task Force (IETF, sota el paraigües formal de l'associació americana

Internet Society) elabora les normes tècniques en matèria de protocols i d'estàndards tècnics; 2) l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN, continuadora de l'Internet Assigned Numbers Authority) gestiona els servidors troncs d'internet que, repartits territorialment, distribueixen conjunts d'adreces IP i registren els noms de domini associats a les adreces IP; 3) el World Wide Web Consortium (W3C, sota la direcció de Tim Berners-Lee, creador del web) elabora els estàndards per al web, formalitzant els formats documentals i els elements de llenguatge informàtic. A continuació en repassem breument la història i els trets organitzatius principals.

L'IETF no és una organització com a tal, sinó que més aviat podríem definir-la com un conjunt d'espais de discussió i d'elaboració de normes tècniques. Quan els professionals de la informàtica necessiten elaborar una norma tècnica o revisar-ne una d'antiga, es reuneixen en un grup de treball i duen a terme aquesta tasca. L'Internet Society (ISOC) es va crear per donar certa formalitat a aquests espais de discussió i, en certa manera, per protegir l'IETF.³ El producte clàssic de l'IETF són les peticions de comentari (request for comments), les normes tècniques bàsiques d'internet, anomenades així perquè els primers documents sobre el funcionament d'ARPANET començaven amb una sol·licitud de comentaris sobre una proposta.⁴ Hi ha diferents tipus i estats definits per les RFC (informatius, estàndard en fase de proves, obsolet) i existeix tot un procediment (semblant a un procediment legislatiu) per sol·licitar i dur a terme la revisió de RFC.⁵ La feina s'organitza en diferents grups de treball que es realitzen a distància, amb algunes reunions físiques puntuals. Per dur a terme tasques a l'IETF, el professional ha de formar part d'una organització membre de l'ISOC. L'ISOC té un Consell de Direcció (*board of trustees*) que en nomena el president, el tresorer i el secretari.

L'ICANN és la successora de l'Internet Assigned Numbers Authority (IANA), que va dirigir la tasca de gestió dels noms de domini formalitzant la feina que duia a terme Jon Postel. Postel era un dels becaris que participaven en l'organització dels primers servidors de la xarxa d'universitats que es van connectar al projecte ARPANET (DARPA, el projecte militar dels Estats Units que va donar lloc a la xarxa primigènia d'internet, ARPANET). Com a persona ordenada que era, Postel va començar a recopilar les RFC i a fer llistes dels servidors i dels nombres d'adreces IP que interactuaven i, a poc a poc, va anar configurant un registre de la xarxa.⁶ L'IANA formalitzava aquesta funció i la gestió dels servidors troncs quedaven en les seves mans, així com l'autorització dels dominis de primer nivell, però eren tasques molt complexes i desbordaven la capacitat d'una organització amb orientació científica. Abans de la mort de Postel, l'ICANN (formalment, una associació sense ànim de lucre amb domicili a Califòrnia i, per tant, sotmesa al seu dret civil) va prendre el relleu d'aquesta funció gràcies a un acord (Memorandum of Understanding) amb el Departament de Comerç dels Estats Units, que hi donaria suport financer i logístic i en mantindria alguns poders. Actualment, l'ICANN treballa en dos nivells: l'autorització de noms de domini i l'establiment de nor-

mes tècniques està centralitzat, i la gestió dels servidors troncal i la distribució dels noms de domini està descentralitzada en registres regionals (Regional Internet Registers)⁷ que estan compostats i, per tant, dirigits pels operadors de telecomunicacions, que s'organitzen i decideixen autònomament sobre la planificació i la distribució dels lots d'adreces IP per als registres locals d'àmbit estatal formats pels operadors locals. L'ICANN també acredita els registradors dels noms de domini, empreses que actuen en concurrència com a venedores de noms de domini. Finalment, atorga dominis amb codi de primer nivell (per exemple, el domini .es, gestionat per Red.es) a les autoritats dels països amb un estatut reconegut per la comunitat internacional, mitjançant un acord que delimita uns compromisos que assumeix l'administració en la gestió dels dominis. L'ICANN no té membres que canalitzin la participació dels interessats, i qualsevol persona afectada per la seva activitat (o inactivitat) pot sol·licitar que es revisi alguna tasca. Té un Consell de Direcció que en designa els tres membres executius (president, administrador i secretari). Recentment, l'ICANN ha reformat els seus estatuts amb una orientació garant de la transparència i de la participació.⁸ Aquesta reforma és fruit també de les observacions de la Comissió Europea que, en una comunicació de l'any 2000, posava en dubte els elements organitzatius de la gestió de dominis.⁹

El World Wide Web Consortium (W3C) és una iniciativa del Massachusetts Institute of Technology (MIT), que va proposar la creació d'aquesta organització a Tim Berners-Lee per protegir el web en termes reguladors, amb la col·laboració de la Comissió Europea, el CERN i el DARPA. Sota la direcció de Tim Berners-Lee i l'administració d'un conseller delegat (CEO), el W3C és la suma de tres socis principals que es 'consorcien' i que, en principi, mantindrien formalment el poder sobre el W3C: el MIT, la Keio University i l'Inria (que va ser succeït per l'European Research Consortium for Informatics and Mathematics, ERCIM). Els socis comuns del W3C només poden ser persones jurídiques que paguen una quota en funció del seu caràcter lucratiu o el nivell d'ingressos. Els socis poden realitzar aportacions singulars i ajudar el W3C oferint personal per desenvolupar tasques al W3C. Les tasques del W3C s'organitzen per grups de treball que poden ser permanents o puntuals, així com per grups de coordinació. L'organització i la direcció estratègica del W3C depenen del seu director, el qual, tot i que existeix un cos directiu, assumeix les principals funcions de caràcter decisor. No existeix un marc de presa de decisions transparent, i la participació dels socis i dels particulars es limita a definir-ne els estàndards, sense que puguin intervenir, almenys formalment, en els debats generals. D'aquesta manera, es reproduïx la trajectòria de l'IANA, que depenia d'una persona que retenia un coneixement i un *savoir-faire* reconeguts per la comunitat d'internet.

Aquestes tres organitzacions donen una idea de la complexitat i de la diversitat organitzativa que comporta el treball tècnic de definició d'estàndards i de funcionament d'internet. Aquestes organitzacions van ser creades en un moment inicial d'internet, i els seus trets característics no ofereixen garanties de control

(per part del públic) respecte de la qualitat de les decisions, deixant-ho tot en mans de l'ètica d'uns professionals, en el millor dels casos, i a l'arbitri dels interessos comercials de les empreses amb més capacitat organitzativa per assumir la presència en els debats. En aquests termes, no es pot garantir ni la transparència de les decisions ni del procés (de vegades les normes tècniques responen a decisions preses informalment en un consens entre empreses) i la responsabilitat respecte del funcionament de la xarxa es difumina.

L'activitat d'aquestes organitzacions té un accent eminentment tècnic tancat al món dels professionals i fa que, en molts casos, la direcció de les organitzacions depengui de la visió d'una sola persona o dels interessos dels grans operadors d'un determinat sector. A banda dels perills clàssics de tipus regulador (captura, conflicte d'interessos, pràctiques anticompetitives), el funcionament d'aquestes organitzacions genera filtres i dificultats d'accés pel nivell tècnic elevat dels debats i d'altres elements de complexitat organitzativa que donen lloc a exclusions.¹⁰

Les organitzacions de govern de la xarxa gestionen recursos bàsics per al funcionament de la xarxa i elaboren normes que poden condicionar l'accés a les noves tecnologies, i aquestes qüestions haurien d'estar a l'abast de tots els actors interessats i propiciar l'escrutini del públic respecte de les decisions que es prenen sobre això. La rellevància de les activitats realitzades justificaria la necessitat d'introduir mecanismes de control per part del públic.¹¹ La reforma dels estatuts de l'ICANN, arran de les observacions introduïdes per les institucions europees, és un bon exemple de com es pot reorientar la metodologia de treball de les organitzacions que emeten normes tècniques. Ara bé, el debat sobre internet, però, és més extens que l'activitat d'una sola organització i això ha fet necessari un plantejament global sobre el futur d'internet. La Cimera Mundial de la Societat de la Informació ha posat aquesta qüestió, entre d'altres, sobre la taula de debat. Es tracta d'un debat complex i amb implicacions importants de caire econòmic, polític i social que feia necessari un espai de discussió internacional i obert a totes les parts implicades en el bon funcionament de la xarxa: institucions, organitzacions d'internet, sector privat i societat civil.

3. El debat sobre la governança d'internet com a procés permanent

3.1. El debat inclusiu sobre el futur d'internet a la Cimera Mundial de la Societat de la Informació (CMSI)

El context de l'internet d'avui dia és molt diferent a la xarxa d'universitats original; hi ha molts interessos afectats per les normes tècniques, i l'activitat que realitzen aquestes organitzacions té un paper important, com hem vist, en les condicions en què es realitza l'activitat econòmica i en la distribució i l'aprofitament dels recursos que, fins ara, havien estat àmbits de decisió exclusius dels poders públics. Aquesta qüestió, com podeu imaginar-vos, és del màxim interès per a les institucions,

que han intentat fer valer la seva posició en l'evolució de la tecnologia en el procés que ressenyarem a continuació.

Atesa la importància d'internet per a les nostres societats, les institucions hi han començat a reflexionar. Des del moment que s'aprova la Declaració del Mil·lenni, l'ONU ha cercat l'obertura d'un debat sobre internet com una possibilitat per assolir quotes de benestar més elevades arreu, i s'hi va posar a treballar.¹² A iniciativa de l'ITU, i sota els auspicis de la Secretaria General de l'ONU,¹³ amb la CMSI es va obrir un procés de reflexió i de debat entorn de la xarxa que és del màxim interès i que és l'inici d'un procés, segurament llarg, de transició d'un model d'autoregulació (impròpia, podríem dir) a la cerca d'un model de responsabilitat compartida. L'objectiu de la CMSI era clar: es tractava d'articular un debat inclusiu sobre el futur d'internet i per a la garantia dels drets humans.¹⁴ La cita va tenir dos escenaris, un primer a Ginebra, a manera de ronda preparatòria, i un segon a Tunis, no exempt de polèmica atès el caràcter autoritari del seu règim polític i la seva negativa a l'entrada de periodistes.

La primera fase, finalitzada amb la Declaració de Ginebra, tenia com a objectiu identificar els actors i els participants del debat, així com realitzar una recollida dels elements de partida, és a dir, de la informació i del consens comú que permetrà organitzar el debat entre els participants. Aquesta primera fase va estar protagonitzada per les institucions, significativament, l'ONU i la Unió Internacional de Telecomunicacions (UIT). Aquestes dues organitzacions tenen un coneixement dels terrenys que havien de ser el centre del debat: els drets humans i el funcionament de la tecnologia. L'ONU, així doncs, amb més experiència en l'organització de cimera d'abast mundial, aportaria el coneixement sobre la manera d'abordar problemes d'abast mundial i sobre la complexitat d'abordar aquests debats incorporant diversos punts de vista, actors i sensibilitats; per la seva banda, la UIT, coneixedora de la complexitat tecnològica i del sector privat, aportaria el coneixement sobre el punt de partida, l'estat de l'art en matèria de desenvolupament tecnològic i regulació tècnica (recordem que les empreses tecnològiques poden participar activament en la mateixa UIT com a "associades" o col·laboradores, és a dir, poden participar en una comissió d'estudi, però la capacitat de decisió es reserva als plenipotenciaris, representants dels estats membres).

Així doncs, la contribució de l'ONU, en especial, transformaria el debat en inclusiu, articulant, des d'una conducció institucional (a manera de *steering*), la participació activa de les organitzacions internacionals, els estats, el sector privat i la societat civil, des de la fase preparatòria.¹⁵ La UIT assumiria el secretariat tècnic i les tasques d'administració per a la preparació de les dues fases de la cimera: Ginebra (preparatòria) i Tunis (final).

A la fase de Ginebra, es realitza una identificació dels elements rellevants, de les condicions de partida, dels reptes i de la identificació dels diferents actors en cada terreny. Així, la Declaració de Ginebra comença recordant (punt 7) que els avenços produïts són fruit de la comunicació científica.¹⁶ Tot seguit, posa en valor les oportunitats que ofereixen les noves

tecnologies en molts àmbits que es podrien reduir a la igualtat d'oportunitats. Un dels punts importants, que volem destacar, i com a introducció a la distribució de tasques entre els diferents actors, és el recordatori de les administracions públiques, en dotar els ciutadans de mitjans per accedir a la infraestructura, la informació i la promoció de les capacitats en diferents àmbits. També assigna als poders públics la vigilància respecte de les condicions de competència per fomentar la innovació.

Respecte de la regulació tècnica i la gestió de la xarxa, la declaració advoca per una gestió "multilateral, transparent i democràtica, i per comptar amb la plena participació dels governs, el sector privat, la societat civil i les organitzacions internacionals. Aquesta gestió hauria de garantir la distribució equitativa de recursos, facilitar-hi l'accés a tothom i garantir un funcionament estable i segur d'internet, tenint en compte el plurilingüisme" (punt 48). Finalment, recorda que "el poder de decisió en allò relatiu a les qüestions de polítiques públiques lligades a internet és el dret sobirà dels estats. Aquests tenen drets i responsabilitats en allò relatiu a les qüestions de polítiques públiques lligades a internet, que tenen una dimensió internacional"; el sector privat té un paper economicotècnic important, la societat civil té un paper important en l'àmbit comunitari, i les organitzacions internacionals coordinen i participen en l'elaboració de normes tècniques (punt 49). Finalment, el document recorda les dimensions ètiques, el valor de la diversitat i el paper dels mitjans de comunicació.

Amb aquests elements a sobre de la taula, se'n durà a terme la segona fase, que acabarà amb una solució de compromís (el denominat Compromís de Tunis). Val a dir que l'inici de la cimera no estaria exempt de polèmica, ja que el règim autoritari de Tunísia va impedir-hi l'accés a diversos periodistes, fet que posava de manifest les carències democràtiques d'alguns països, cosa que podia convertir-se en un fet problemàtic a l'hora de decidir sobre una infraestructura i unes tecnologies d'abast global. Tot i així, la Cimera es va dur a terme amb la participació de representants dels governs dels diferents països participants, enginyers provinents del sector privat i representants de la societat civil, que també van tenir-hi un paper destacat.

El resultat del debat va donar lloc a una solució de compromís (Compromís de Tunis) basada en la distribució de tasques que pertocaven a cadascun del conjunt d'actors implicats en el procés, tot reconeixent que es tracta d'un debat que continua obert. D'aquesta manera, es reconeixia el paper dels tècnics, alhora que es recordava el dret sobirà dels estats en relació amb la política internacional.¹⁷ D'aquesta manera, el Compromís de Tunis busca identificar les qüestions "de política pública": la distribució equitativa dels recursos, l'accés universal, l'estabilitat tècnica i la seguretat dels intercanvis d'informació, la necessitat de lluitar contra la fractura digital, tant a escala funcional com geogràfica, i el multilingüisme, entre d'altres.

En relació amb la governança, i gràcies a la tasca del Grup de Treball sobre Governança d'Internet (WGIG) establert durant el procés, s'arribarà a un consens sobre què és la governança d'internet. Aquesta definició serà un primer intent d'arribar a

un acord sobre protagonistes i funcions de cadascú en els segments que suporten l'existència, el manteniment i l'evolució de la xarxa. Així, es considera la governança com "el desenvolupament i l'aplicació per part dels governs, el sector privat i la societat civil, en els seus rols respectius, de principis, normes, regles i procediments per a la presa de decisions i programes (tot de forma compartida) que conformin l'evolució i l'ús d'internet". Aquesta definició, tot i que no està incorporada explícitament al Compromís de Tunis, és l'exponent més proper de la decisió a què s'arriba, consistent a crear un fòrum de debat permanent sobre governança basat en el multilateralisme.

A escala pràctica, les decisions de la Cimera es poden resumir en dues: 1) creació del Fons de Solidaritat Digital, per finançar infraestructures en països en desenvolupament i dur a terme la iniciativa One Laptop per Child, per millorar l'accés a les noves tecnologies als països menys desenvolupats, consistent a distribuir ordinadors arreu produïts a baix cost, i 2) crear un fòrum de debat continu, l'Internet Governance Forum, per continuar la tasca realitzada a la CMSI, que es defineix com un fòrum de diàleg multilateral sobre els aspectes tècnics i polítics d'internet, per assegurar-ne el funcionament, l'estabilitat, la seguretat, l'evolució i el desenvolupament. No té poders per decidir sobre cap aspecte i té un perfil marcadament tècnic. Tot i així, els grups de treball (*dynamic coalitions*) estan sempre composts de professionals, membres de governs, de la societat civil i d'organitzacions internacionals. Es tracta, per tant, d'un debat obert i que es consolida en el temps com un debat permanent, les característiques del qual es transformen contínuament.

Fins ara, i tot i que els actors que hi participen veuen l'IGF com una oportunitat per continuar el diàleg encetat, sembla que un dels problemes rau en la dificultat de prendre decisions. En qualsevol cas, aquest és un dels moments inicials per al desenvolupament de la idea de governança, que constitueix la idea força en relació amb el debat sobre internet. Més endavant, veurem que aquesta noció bàsica de governança pot donar lloc a visions diverses i existeixen propostes per fer-la funcionar i evolucionar per tal de donar lloc a debats i solucions tècniques i socials. Cal recordar que la noció de governança neix per diferenciar-la de la noció de govern, perquè implica la participació de tots els actors socials (sector empresarial i societat civil) en els debats d'interès general i en la realització de polítiques públiques.¹⁸ Per tant, la participació dels sectors públic i privat es convertirà en l'element clau del debat sobre la governança en general i sobre internet en particular.

3.2. La funció normativa en la governança: de l'autoregulació impròpia a una regulació compartida?

D'entre les funcions que es posaran en marxa com a fruit de la governança, hi trobem la de decidir els paràmetres de funcionament de les tecnologies, és a dir, l'emissió de normes tècniques. En el primer apartat, hem fet referència a la capacitat de la norma tècnica per determinar els usos de la tecnologia. En efecte, i d'acord amb Lessig, qui defineix el *codi* pot decidir què es pot fer i què no es pot fer, i si aquesta capacitat es deixa

en mans de poders privats, crearan una norma privatitzada.¹⁹ L'evolució de les normes tècniques ha donat lloc a un caràcter multidimensional d'internet que és flexible en el nivell *macro*, però permet l'establiment de controls "de codi" a nivell *micro*. Aquesta característica dóna lloc a diferents resultats, cosa que permet que s'estableixin controls de tipus autoritari en determinats països (centralitzats, com a l'Àrabia Saudita, o privatitzats, com a la Xina).²⁰ En els països democràtics, també és possible la intervenció reguladora, legislativa o administrativa, però aquesta resposta és necessàriament més limitada, atès que la legislació respon a determinats valors socials i principis polítics i econòmics i, per tant, haurà d'adreçar-se a satisfer l'interès general. La protecció de la neutralitat de la xarxa és un bon exemple de la capacitat d'intervenció normativa clàssica.²¹ Si més no, la internacionalitat de la xarxa i la globalitat de les implicacions que té el seu ús donen lloc a un debat molt complex que posa de manifest les llums i les ombres dels diferents models existents, així com de les polítiques legislatives nacionals. Per aquest motiu, la rellevància de la norma tècnica augmenta l'interès de les institucions públiques en els debats reguladors globals.

Sovint s'ha parlat d'internet com a producte de l'autoregulació. En realitat, podem aprofundir-hi més i caracteritzar-la com una "regulació de club" que, d'acord amb Du Marais, és duta a terme pels operadors d'un mercat, de manera que tot i ser més àgil, també pot operar com a factor d'exclusió.²² Ara bé, si tenim en compte que es tracta d'un debat en el qual participen una part molt petita dels actors que intervenen en el mercat, podem concloure que no estem davant d'una autoregulació en sentit estricte. De fet, la mateixa definició d'autoregulació és problemàtica per als juristes que s'hi han apropiat. Price i Verhulst es refereixen a aquest context com a 'cornucòpia d'institucions', per la diversitat que les caracteritza. A més, no es tracta d'una indústria, sinó d'un conjunt que tampoc no pot ser subdividit en diferents sectors de la indústria, ja que implica diferents nivells d'activitat interrelacionats entre si. Un concepte d'autoregulació, per cert, restringit, que no inclou les persones usuàries finals ni d'altres participants o persones interessades.²³

La realitat actual és que ens trobem davant d'un context d'interregulació, que supera l'existència de múltiples centres de decisió de normes tècniques (que podríem entendre com a multiregulació), ja que les diverses normes tècniques estan relacionades entre si, i, a més, es relacionen amb normatives de molts tipus diferents, d'acord amb la definició que en fa Frison-Roche.²⁴ A més, existeixen relacions molt diferents entre les normes tècniques i les normes jurídiques, situacions que canvien en funció també del context jurídic en què ens trobem.²⁵

En aquest context, els estats han perdut capacitat normativa, però necessiten estar presents en el debat regulador per tal de centrar en l'interès general els objectius, la metodologia de treball i l'estructura de les organitzacions que participen en la creació de la norma tècnica o la gestió dels recursos de la xarxa.²⁶ Aquesta necessitat topa amb alguns inconvenients no tan sols perquè la creació de norma tècnica i la gestió d'inter-

net estan distribuïdes en diferents organitzacions, sinó també perquè el *statu quo* depèn, en part, de les polítiques i de les decisions preses pel govern dels Estats Units (recordem que el funcionament de l'ICANN està condicionat per un Acord amb el Departament de Comerç). Aquest tipus de condicionants han donat lloc a l'expressió *americanització*, segons la qual els Estats Units imposaran un model d'administració d'internet que la resta dels països seguiran per no quedar-se fora de l'avenç tecnològic i social que representa.²⁷

Fins ara, el paper de les institucions públiques s'ha limitat a validar d'una manera o d'una altra la norma privada o autoregulada quan aquesta coincideix amb els objectius de les polítiques públiques o no s'hi enfronta, una tècnica a la qual Timsit s'ha referit com a "reinvenció de la legitimitat".²⁸ Alguns autors han mostrat clarament la seva desconfiança cap a aquesta forma d'afrontar els debats reguladors d'internet, ja que no permet una representació dels interessos generals ni una protecció contra conductes abusives o desigualtats.²⁹ Aquesta situació de gestió multiforme d'internet és una característica general de la globalització, i en molts altres sectors es produeix el mateix fenomen.

Existeixen, però, déficits importants de transparència, de participació (molt asimètrica, amb una participació destacada del sector empresarial) i, en definitiva, de legitimitat, que hauria de ser minorada pel reforç de la societat civil o almenys per la construcció de garanties que reduïssin aquesta asimetria.³⁰ Correlativament, les administracions i els reguladors nacionals, que retenen importants poders en matèria econòmica i de telecomunicacions, pateixen déficits relacionats amb l'eficàcia, i necessiten la tècnica per exercir correctament les atribucions que tenen assignades, atès el seu elevat component tècnic. Aquesta situació es coneix com *equal deficits*, i constitueix la significació de la interdependència mútua entre reguladors nacionals i internacionals.³¹

El model d'actuació de les institucions, especialment de les europees, té en compte que es tracta d'un recurs crític, atès que és una eina imprescindible per a les economies i per a l'exercici dels drets per part dels ciutadans. Cal tenir en compte, també, que en cas de fallides importants, els ciutadans exigiran solucions als seus governs.³² Finalment, també convé recordar que la funcionalitat de la xarxa es deu al seu caràcter obert i interoperable. I, evidentment, tothom ha de poder dir-hi la seva, enginyers i ciutadania. En aquest context, la Comissió i el Parlament europeu advoquen per un model multipartit que inclogui i representi totes les parts, i, en aquest sentit, l'Internet Governance Forum satisfà aquestes necessitats d'un marc regulador cooperatiu.³³

L'evolució que està tenint lloc (i el cas de l'ICANN n'és un exemple) parla d'una activitat política adreçada a portar les activitats de regulació cap a fórmules organitzatives que integrin mecanismes de més transparència i participació del públic, així com d'altres paràmetres d'acció dirigits a satisfer les necessitats del públic (el multilingüisme, per exemple). Aquesta situació ens recorda la caracterització del flux entre institucions

i autoregulació que Darnaculleta caracteritzava com a "autoregulació regulada", i que posa de manifest el sorgiment d'una intervenció pública que vol ordenar les finalitats, els objectius de la regulació privada.³⁴ Si més no, existeixen diversos escenaris en què les institucions participen directament en les activitats de regulació tècnica i tracten de fer valer les seves necessitats i les necessitats del públic, participant en igualtat de condicions amb el sector privat i la societat civil. En conseqüència, en alguns casos potser seria més adient parlar de regulació (tècnica) compartida.

Aquest escenari regulador compartit constitueix una metodologia més oberta a tot tipus de relacions, superant el paradigma del *command-and-control*, que és l'escenari tradicional, jeràrquic i unidireccional. S'estan articulant diverses propostes entorn de la governança, unes de centrades a localitzar les dimensions (objectius, actors, capacitats i mecanismes) i d'altres a identificar els responsables que operen en cada moment per tal d'incentivar-ne la cooperació entre ells i la inclusió de la resta, o d'altres que donen prioritat a l'observació de les relacions que mantenen els diferents agents. El grup d'experts espanyol, per la seva banda, creu que cal dur a terme una anàlisi de la cadena de valor d'internet per identificar els agents, les seves responsabilitats i els elements clau en el debat, així com el control que els agents implicats realitzen entre ells.³⁵

En definitiva, la rellevància de la norma tècnica afecta qualsevol desenvolupament tecnològic i ja no es limita a la gestió dels noms de domini o al funcionament dels servidors, sinó a tots els mecanismes compartits, públics o privats, que influeixen en el funcionament de la xarxa, des de l'emissió de normes tècniques fins a la gestió de recursos, passant per la regulació econòmica. Per aquest motiu, tal com ho explica el professor Barnés, el concepte per abordar les qüestions d'internet, la governança, és una noció que ha transcendit cada aspecte particular i té a veure amb els principis i les metodologies per afrontar els processos de direcció en què participen els governs, el sector privat i la societat civil des de les seves responsabilitats respectives, principis compartits i processos de presa de decisions per determinar l'evolució i l'ús d'internet, i que constitueix una reacció a la globalització i al desbordament de la sobirania nacional.³⁶ En aquest sentit, veiem útil i necessària la visió científica que reclama Barnés, no tan sols per introduir la interdisciplinarietat i adaptar l'instrumentari teòric i pràctic administratiu a les noves necessitats, sinó també per identificar els elements d'interès general implicats en la governança d'internet i, en general, de les noves tecnologies,³⁷ sinó també per identificar les necessitats i les capacitats dels ciutadans i la societat civil en clau d'interès general.

4. Conclusions

El debat sobre la regulació de la xarxa constitueix un escenari complex que hem tractat de caracteritzar. Les respostes que estan oferint els diferents governs i administracions han anat

acompanyades de la prudència, atesa la importància d'internet per a les societats actuals. Aquest debat confirma que no ens trobem amb un objecte impermeable a l'acció legislativa ni a l'acció administrativa, com tampoc no ens trobem amb una problemàtica que només es pugui abordar des de les instàncies tradicionals.

El problema principal rau en el fet que el poder de la norma tècnica relacionada amb internet supera amb escreix la capacitat de condicionar les activitats públiques i privades que tenia la norma tècnica tradicional. Tot i que la normativa tècnica començava a despuntar per la seva capacitat de produir efectes en termes de responsabilitat, per exemple, en l'àmbit de la seguretat industrial i el medi ambient, la incidència de la norma tècnica informàtica és molt més forta: produeix regulació i distribueix recursos. A poc a poc es van configurant espais d'influència mútua i, tot i que encara queden espais poc porosos, les institucions comencen a exigir marcs reguladors tècnics més oberts, més transparents i més compartits.

Alhora, el coneixement i la participació en la regulació tècnica permetran a l'Administració ajustar les seves activitats a les noves necessitats que generen les noves tecnologies i als nous problemes que se'n deriven. Per fer-hi front, aquest coneixement tècnic s'ha d'integrar en la forma d'entendre la realitat per les administracions i ha de fer servir instruments d'acció antics i nous en defensa dels drets de la ciutadania i dels interessos generals. D'aquesta manera, l'Administració dotarà la seva acció de més eficàcia en la consecució dels seus objectius en el marc d'una societat que busca, cada cop més, un autogovern democràtic que defensi els interessos generals i la igualtat d'oportunitats, així com la participació plena en la vida política, social i econòmica.

La noció de governança constitueix una solució de compromís que deixa entreveure un entramat complex de relacions i de responsabilitats. La definició mateixa és complexa perquè tot i ressituar cada actor en les seves responsabilitats, és difícil delimitar fins a quin punt un actor pot reclamar accions d'un altre actor o la legitimitat d'una acció enfront de la resta. De fet, és possible que la mateixa concepció de la governança sigui dinàmica, i els que en un moment siguin agents principals en la detecció d'un problema, puguin ser part de la solució en una altra situació. En tot cas, el debat encetat a la primera dècada del segle XXI deixa un llegat força interessant, que als inicis de la xarxa va ser un element clau per al seu desenvolupament: cap node de la xarxa pot decidir per la resta i, al contrari, entre tots ells poden participar per tal d'augmentar-ne l'operativitat, l'eficiència i, sobretot, una obertura permanent als elements que no són exclusivament tècnics, que són l'espai de trobada comú i la guia per al seu destí: una internet lliure, igualitària i compartida.

Notes

1. Les normes bàsiques en relació amb el filtratge de dades s'inclouen a les peticions de comentari (*request for comments*, RFC) núm. 2309 i 2474, i van ser elaborades per professionals pertanyents a empreses amb interessos en aquesta matèria, sobretot per Cisco. Aquesta situació, que es repeteix constantment en la definició de les normes tècniques, podria ser una font de distorsions que nosaltres identifiquem com a distorsions de la competència i conflictes d'interessos.
2. BERNERS-LEE, T. *Tejiendo la red*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2000, p. 121.
3. SOLÀ, J. "Prólogo a la edición española". A: BERNERS-LEE, T. *Op. cit.*, p. IX-XIII.
4. Aquesta denominació té sentit en el context en què es comença a construir la xarxa. Els primers enginyers eren professors universitaris que deixaven part de les tasques en mans dels estudiants de postgrau que, d'una banda, sabien que al capdamunt del projecte hi havia l'exèrcit i, de l'altra, que en qualsevol moment els professors podien dir-hi la seva. D'aquí sorgeix la famosa expressió de la RFC núm. 3 i que l'emparentava amb el Maig del 68: "These standards (or lack of them) are stated explicitly for two reasons. First, there is a tendency to view a written statement as *ipso facto* authoritative, and we hope to promote the exchange and discussion of considerably less than authoritative ideas. Second, there is a natural hesitancy to publish something unpolished, and we hope to ease this inhibition" [Aquestes normes (o la manca d'elles) s'exposen explícitament per dues raons. En primer lloc, hi ha una tendència a considerar que una declaració escrita és acreditada *ipso facto*, i esperem promoure l'intercanvi i la discussió de cada cop menys idees acreditades. En segon lloc, hi ha una vacil·lació natural a l'hora de publicar quelcom sense polir, i esperem que faciliti aquesta inhibició]. Crocker, redactor d'aquella nota, assegura haver passat una nit sencera escrivint aquell text. Aquest és segurament un dels episodis més interessants de la història d'internet, que li donaria un aire llibertari que, cert o no, ha dotat internet d'una obertura i d'una flexibilitat sense precedents. L'única referència existent la trobem a: <<http://www.eumed.net/coursecon/ecoinet/conceptos/Crocker.htm>>
5. Consulteu les RFC núm. 2026 (tipus de RFC i procediment) i 3935 (funcionament de l'IETF).
6. Vegeu una ressenya de la seva contribució a internet: <<http://www.eumed.net/coursecon/ecoinet/conceptos/Postel.htm>>
7. Existeixen cinc registres regionals d'internet (RIR): Afri-NIC, que cobreix la zona geogràfica del continent africà; APNIC, per a la zona asiàtica i del Pacífic; RIPE, per a Europa; ARIN, per al nord del continent americà, i LACNIC, per a Llatinoamèrica i el Carib. Aquests RIR treballen de manera autònoma i poden establir filtratges addicionals a la participació, com per exemple la necessitat de comptar amb l'aval d'un membre del RIR.

8. Podeu consultar els Estatuts de l'ICANN a la secció "Documents" de la pàgina web següent: <<http://www.icann.org/>>
9. Comunicació de la Comissió Europea al Consell i al Parlament sobre l'organització i la gestió d'Internet. Qüestions de política europea i internacional 1998-2000, d'11 d'abril de 2000 (Document COM 2000, 202 final). <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0202:FIN:ES:PDF>>
10. Vegeu PEAKE, A. *Internet Governance and the World Summit on the Information Society (WSIS)*. [En línia]. Association For Progressive Communications, 2004, p. 16. <<http://www.apc.org/es/pubs/issue/internet-governance-and-world-summit-information-s>>. [Consulta: 15 de juliol de 2011]
Val a dir que Adam Peake participa de forma activa a l'ICANN des que va ser creat l'any 2000.
11. CAROTTI, B. "L'ICANN e la governance di Internet". *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 57/3 (2007), p. 683 i 721.
12. Per a una explicació més exhaustiva sobre els primers passos de l'ONU respecte d'aquesta qüestió, vegeu PÉREZ, J. "Gobierno de las tecnologías de la información y las comunicaciones". A: PÉREZ, J. (coord.). *La gobernanza sobre Internet. Contribución al debate mundial sobre la gestión y el control de la red*. Barcelona, Madrid: Ariel - Fundación Telefónica, 2010, p. 25 i s.
13. La celebració d'una Cimera Mundial en la matèria és una iniciativa acordada el 1998 per la Conferència de Plenipotenciaris de l'UIT (Resolució núm. 73, Minneapolis, 1998), i el seu Secretariat General realitza una proposta de cimera en dues fases que és adoptada per l'Assemblea General de l'ONU (Resolució 56/183).
14. D'acord amb la Resolució de l'Assemblea General de l'ONU, que donava lloc a la CMSI (Resolució 56/183, de 21 de desembre de 2001, punt 5), el comitè preparador, format per representants d'estats, havia de definir les modalitats de participació d'altres interessats (*other stakeholders*), alhora que animava contribuir-hi no tan sols als òrgans de l'ONU, a les organitzacions internacionals i als estats, sinó també a les organitzacions de la societat civil i el sector privat.
15. D'acord amb la Resolució (Resolució 56/183, de 21 de desembre de 2001), de l'Assemblea General de l'ONU, el comitè preparador, format per representants d'estats, havia de definir les modalitats de participació d'altres interessats (*other stakeholders*), alhora que animava a realitzar contribucions no tan sols als òrgans de l'ONU, les organitzacions internacionals, els estats, les organitzacions de la societat civil i el sector privat. "5. Alienta a todos los organismos competentes de las Naciones Unidas, y en particular al Grupo de Tareas sobre la tecnología de la información y las comunicaciones, a aportar contribuciones efectivas y a participar activamente, y a otras organizaciones intergubernamentales, incluidas las Instituciones internacionales y regionales, las organizaciones no gubernamentales, la Sociedad civil y el sector privado, a hacer aportaciones al proceso preparatorio intergubernamental de la Cumbre y a la propia Cumbre y a participar activamente en ambos".
16. Document WSIS-03/GENEVA/4-S, de 12 de maig de 2004.
17. Compromís de Tunis, de 28 de juny de 2006, Document WSIS-05/TUNIS/DOC/7-S. Punt 9: "Reafirmem la decisió de prosseguir la nostra cerca per garantir que tots es beneficien de les oportunitats que puguin brindar les TIC, recordant que els governs i també el sector privat, la societat civil, les Nacions Unides i d'altres organitzacions internacionals han de col·laborar per incrementar l'accés a la infraestructura i les tecnologies de la informació i la comunicació [...]".
18. Comunicació de la Comissió de les Comunitats Europees, de 25 de juliol de 2001. *La governança europea. Un llibre blanc*. COM (2001) 428 final. "El Llibre Blanc proposa obrir el procés d'elaboració de les polítiques de la UE amb la finalitat d'associar un major nombre de persones i d'organitzacions en la seva formulació i aplicació, cosa que es traduirà en més transparència i responsabilització de tots els participants. Això hauria de permetre els ciutadans comprovar com els estats membres, actuant de manera conjunta en el marc de la Unió, són capaços de respondre més eficaçment a les seves preocupacions".
19. Aquesta caracterització de la norma tècnica es troba a LESSIG, L. *El código y otras leyes del ciberespacio*. Buenos Aires: Taurus. 2002, p. 59 i 125. Més endavant, Lessig va distingir entre el codi constitutiu binari –que és el que permet crear espais, determinant les possibilitats d'interacció– i el codi derivat, és a dir, la capacitat de la xarxa per transmetre informació. LESSIG, L. *Code: version 2.0*. Nova York: Basic Books, p. 56 i s., i 257.
20. BOAS, T. C. "Weaving the Authoritarian Web. The Control of Internet Use in Nondemocratic Regimes". A: ZYSMAN, J.; NEWMAN, A. (ed.). *How Revolutionary was the Digital Revolution? National Responses, Market Transitions, and Global Technology*. Stanford: Stanford University Press, 2006, p. 370-371.
21. La possibilitat tècnica de condicionar l'accés als continguts transportats ha causat una redefinició de la neutralitat de la xarxa per la Federal Communications Commission dels Estats Units (*Open Internet Order* 2010, que esclareix els postulats de la Broadband Police Statement, aprovada el 2005) per tal de donar resposta a les intencions dels operadors de telecomunicacions de crear serveis diferenciats, i recentment ha estat objecte de mesures legislatives a Xile, Itàlia i els Països Baixos, entre d'altres.
22. DU MARAIS, B. "Analyses et propositions pour une régulation d'Internet". *Lex Electronica*, vol. 7, núm. 2, 2002.
23. PRICE, M. E.; VERHULST, S. G. *Self-regulation and the Internet*. La Haia [Holanda]: Kluwer Law International. 2005, p. 14-15.
24. FRISON-ROCHE, M. A. "Les nouveaux champs de régulation". *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 109, 2004, p. 63.
25. Els Estats Units, per exemple, pateixen una constricció cons-

- titucional en matèria de normes tècniques, de manera que la norma jurídica ha d'adoptar les normes tècniques en el contingut de la norma jurídica. L'aproximació a l'autoregulació a la Unió Europea està més focalitzada en la coordinació amb el sector privat per satisfer els objectius que corresponen als poders públics. NEWMAN, A. L.; BACH, D. "Self-Regulatory Trajectories in the Shadow of Public Power: Resolving Digital Dilemmas in Europe and the United States". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 17, núm. 3, 2004, p. 394-395.
26. MAISL, H.; DU MARAIS, B. "Gouvernance de l'Internet et modèles de développement de l'Administration Électronique". *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 110, 2004, p. 211-216.
 27. LAVENUE, J.-J. "Internationalisation ou américanisation du droit public: l'exemple paradoxal du droit du cyberspace confronté à la notion d'ordre public". *Lex Electronica*, vol. 11, núm. 2 (tardor de 2006), p. 15.
 28. TIMSIT, G. "La re-invention de la légitimité". A: BRIDEL, P. (ed.). *L'invention dans les sciences humaines: Hommage à Giovanni Busino*. París: Labor et Fides, 2004. Vegeu, en el mateix sentit, DELMAS, R. "L'Internet, gouvernance d'un monde incertain". *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 110, p. 220.
 29. "Who will represent those involved in the co-production of policy? Who will represent the general interest? How will abuse of power be avoided? And how will existing inequalities with regard to power and know-how between citizens be compensated?" ["Qui representarà els qui estan involucrats en la coproducció de la política? Qui representarà l'interès general? Com s'evitarà l'abús de poder? I com es compensaran les desigualtats existents en matèria d'energia i de coneixements entre els ciutadans?"]. Aquestes són les qüestions que posen sobre la taula VAN KLINK, B. M. J.; PRINS, J. E. J. *Law and Regulation for the Information Age*. Amsterdam: IOS Press. 2002, p. 79. Responen, seguidament, que la funció dels governs és la de vetllar per garantir que aquests processos no són distorsionats, limitant formalment les condicions d'aquesta coproducció normativa.
 30. CASSESE, S. "Administrative Law without State? The Challenge of Global Regulation". *New York University Journal of International Law and Politics*, núm. 3/2005, 663.
 31. BATTINI, S. *Amministrazioni nazionali e controversia globali*. Milà: Giuffrè Editore, 2007, p. 178.
 32. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell, de 18 de juny de 2009. La governança d'internet: els propers passos [COM(2009) 277 final].
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0277:FIN:ES:PDF>>
 33. D'acord amb la Resolució del Parlament Europeu, de 15 de juny de 2010, sobre la governança d'internet: els propers passos [2009/2229 (INI)], el Parlament Europeu definia aquest model de la manera següent: "la governança d'internet s'hauria de fonamentar en un model publicoprivat ampli i equilibrat que n'impedis el domini per part d'alguna entitat individual o d'algun grup d'entitats, així com qualsevol temptativa de les autoritats estatals o supranacionals de controlar el flux d'informació a internet, interactuant al mateix temps en processos sobre la governança d'internet en què participin múltiples interessats, que segueixen sent un mecanisme eficaç per promoure la cooperació mundial". Convé destacar que el Parlament considera la Comissió garant de la representació de la societat civil a l'IGF i d'altres organitzacions de governança d'internet (punt 40).
 34. DARNACULLETA, M. M. *Autoregulación y derecho público: la autoregulación regulada*. Barcelona: Marcial Pons, 2005, p. 443.
 35. PÉREZ, J. *Op. cit.*, p. 32-37.
 36. BARNÉS, J. "Sobre el derecho administrativo de la información". *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 35/2007, p. 151-152.
 37. BARNÉS, J. *Op. cit.* p. 180 i s.