

La gobernanza de internet y la nueva agenda mundial de los recursos tecnológicos

Analfa Aspis¹

Resumen. La presente ponencia tiene por fin señalar el diagrama geopolítico de la gobernanza de internet, las relaciones de poder existentes entre las múltiples partes interesadas así también como el rol de la gobernabilidad de la tecnología en el siglo XXI.

Abstract. This paper aims to point out the geo-political diagram of internet governance, the existing power relations among multistakeholders as well as the role of technology governability in the twenty-first century.

Palabras clave: gobierno-internet – gobernabilidad –tecnología-sociedad-información

Keywords: governance- internet- technology- society- information-multistakeholder

1 Introducción

Internet es uno de los instrumentos más poderosos del siglo XXI siendo su protección un valor fundamental para la evolución de la democracia y el progreso económico y social. Prueba de ello son las declaraciones de organizaciones internacionales que han vinculado directamente el acceso a internet al status de derecho fundamental [1][2]. Lo antedicho ha dado lugar a nuevas formas de poder [3], libertad [4], nuevas estructuras y espacios de influencia en la denominada sociedad de la información la cual no es ajena, sin embargo, a enfrentarse a problemas de gobernabilidad política en relación con sus recursos. En tal sentido, la infraestructura y gestión de Internet, la comprensión de su gobernanza actual y el debate sobre posibles escenarios futuros en torno a la disposición de sus recursos resultan elementos clave para

¹ Abogada (Universidad de Buenos Aires). Master en Derecho, Criminalidad y Seguridad en Nuevas Tecnologías (Universidad de Lausanne). Investigadora doctoral (Universidad de Estocolmo). Becaria doctoral UBA-CONICET (Facultad de Derecho – Universidad de Buenos Aires).

comprender de qué manera Internet y su evolución podrían tener un impacto en el desarrollo de los usuarios de Internet. Es por ello que la presente ponencia tiene por objetivo realizar un diagnóstico de situación actual de la gobernanza de internet, sus principales posiciones políticas y las consecuencias que pudiera acarrear determinadas decisiones de gobierno en relación con un ejercicio efectivo de los derechos humanos. A tal fin se abordará en primer lugar, los aspectos generales del gobierno del internet, los principales actores involucrados y los ejes temáticos que se encuentran en el centro del debate en la actualidad. En segundo lugar, se analizarán las relaciones existentes entre los sectores hegemónicos y las consecuencias políticas y jurídicas de su dinámica. Finalmente, se realizará una reflexión final y propuesta sobre las posibles soluciones para el empoderamiento de la sociedad civil en el marco de la tecnología.

2. El ecosistema político de internet según la teoría de sistemas

El sistema político conforma un particular tipo de vida social que consiste en una serie compleja de procesos mediante los cuales ciertos tipos de insumos (*inputs*) se convierten en tipos de productos (*outputs*) que podemos denominar políticas, (liberales, restrictivas o autoritarias) las cuales incluyen discusiones, decisiones y acciones ejecutivas. Para que un sistema político pueda ser persistente deben cumplir exitosamente dos funciones básicas, a saber: i) asignar valores para una sociedad y ii) lograr que la mayoría de sus miembros acepten esas asignaciones como obligatorias, al menos la mayor parte del tiempo (legitimidad). [5]. Estas dos funciones, como variables esenciales de la vida política [6] de una sociedad determinada, pueden ser entendidas como aplicables a la vida política desarrollada en el marco de la sociedad de información. En el caso de internet dichas variables se encuentran identificadas por la disposición y administración de los recursos tecnológicos que constituyen la estructura física dentro del ecosistema de la red Internet, así mismo del ejercicio de poder y de los derechos reconocidos de los actores del sistema.

Como señalara anteriormente, cualquier sistema político, incluyendo el relacionado con la sustentabilidad de la red Internet, por ser abierto, se encuentra expuesto permanentemente a las influencias que ejercen los demás sistemas –ya sea dentro o fuera de él- que conforman su medio. Estas influencias, llamadas perturbaciones, actúan sobre éste y lo modifican, produciendo muchas veces una o varias tensiones en el sistema. En la red internet, no sólo la gestión y administración de los recursos, sino también los múltiples actores que deben llevar dichas tareas a cabo, los usuarios y su posibilidad de incidencia en el sistema, se identifican como variables que ejercen y reciben dichas influencias, generando tensiones y respuestas de gobernabilidad para gestionar el orden establecido y lograr su persistencia.

Tensión del ambiente sistémico. Podemos decir que se produce una tensión en un ambiente cuando existe peligro de que las variables esenciales sean

impulsadas mas allá de lo que cabe denominar su margen crítico. Esto significa que algo puede estar ocurriendo en el ambiente: el sistema sufre una crisis que provoca una vasta desorganización y descontento. Supongamos que, como consecuencia de ello, las autoridades se muestran incapaces de tomar decisiones, o bien las decisiones que adoptan no son aceptadas regularmente como obligatorias. En estas circunstancias ya no resulta posible la asignación autoritaria de valores, y la sociedad se hunde por carecer de un sistema de gobernabilidad de los recursos que le permita desempeñar una de sus funciones vitales. En este caso no podemos menos que aceptar la interpretación de que el sistema político está sometido a una tensión tan grave que todas las posibilidades de persistencia.

El concepto de tensión no es ajeno al sistema de internet, por ejemplo, en el caso de *Edward Snowden*. Luego de las revelaciones de vigilancia por parte del citado agente, es posible identificar la existencia de tensiones entre los diferentes actores, lo cual ha hecho resurgir con más claridad el debate sobre qué sistema de gobernabilidad es aplicable a internet –para neutralizar la perturbación y erradicar la tensión–, así también cuáles son tales modelos de gobernanza que puedan ser adecuados para organizar el ecosistema y retornarlo a su punto de equilibrio.

3 Gobernabilidad, gobierno y gobernanza de internet

La gobernanza o gobierno de Internet² ha sido definida por el Grupo de Trabajo de la Gobernanza de Internet como “el desarrollo y la aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en las funciones que les competen respectivamente, de principios, normas, reglas, procedimientos de adopción de decisiones y programas comunes que configuran la evolución y utilización de Internet.” [7] Esta definición ha sido el punto de partida de un debate, actualmente de alcance mundial, que involucra tanto a los gobiernos como a la comunidad técnica, científica y a la sociedad civil y que tiene como fin profundizar en los mecanismos de gestión y control de la red en cuanto a recursos críticos de Internet, la información, los contenidos, y otras cuestiones que responden al interés público como ser la libertad de expresión, derechos de los usuarios, activismo, privacidad, seguridad jurídica y economía. Las principales aristas [8] de conflicto relacionadas con la gobernanza de internet

² Cuando se habla de gobernanza es necesario fijar la extensión terminológica de este concepto. En inglés la palabra *governance* encuentra problemas de traducción en el idioma español, o más bien de connotación del concepto. La génesis teórica del problema se presenta en el escenario de las naciones de habla española cuando en 1985, año en que J.R. Hollingsworth y L.N. Lindberg publicaron el artículo titulado *The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour*. Los politólogos, a su vez, empezaron a utilizar la palabra gobernanza en la Cumbre de Río, en 1992, donde un significado diferente: la actividad de gobierno. Han permanecido en el tiempo las distinciones entre gobernanza y gobierno empleados casi como sinónimos. A los fines de la presente ponencia los términos son utilizados de manera indistinta.

radican en dirimir los roles políticos respecto de cómo se toman decisiones sobre los recursos de la red (tanto lógicos como analógicos), quienes³ lo gobiernan, cómo lo hacen y de qué manera imponen y ejercen sus decisiones.

A lo antedicho se suma el concepto de gobernabilidad. En términos generales, Antonio Camou plantea una definición de gobernabilidad que tomaré en consideración para el análisis de la misma en el contexto de internet debido a su carácter multidimensional y relacional. Así, para el autor la gobernabilidad debe ser entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz. Ello permite analizar grados y niveles de gobernabilidad en torno a tres ámbitos principales: el nivel de la cultura política, el nivel de las reglas e instituciones del juego político y los acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas” [9] [10]. La gobernabilidad así entendida debiera permitir la vigencia de dichos acuerdos ante la existencia de un conflicto en el gobierno, ya sea cuando sus diferentes actores no logran un acuerdo sobre la gobernabilidad del sistema o bien si resulta el propio sistema ser incapaz de procesar un conflicto dado. Una aplicación efectiva de tales acuerdos debiera garantizar la participación de los actores involucrados, reduciendo la incertidumbre y proporcionando legitimidad a las acciones del gobierno, incluyendo el gobierno de internet. En este contexto, la gobernabilidad en el contexto de la sociedad de la información es entendida como un proceso que implica la conformación de una matriz institucional que restaura o permite la estabilidad o equilibrio de un sistema sociopolítico, matriz que adelante, resulta todavía inexistente en el contexto de internet. Sin embargo, cabe señalar que en los últimos años, se ha venido instaurando un modelo parcial, tanto de modelo de gobernanza como de gobernabilidad política a través del cual los diferentes actores de internet han incidido en acuerdos parciales de reglas y han tratado de gestionar los recursos de la red y las consecuencias ante diferentes perturbaciones.

4 Actores y geopolítica de la gobernanza de internet

Los actores del ecosistema⁴ de la gobernanza de internet se dividen en cuatro grupos principales cada cual con diferente grado de participación y alcance (según su situación geográfica en relación con los recursos de internet y su política de gobierno). Ellos son los Estados; el sector empresario, las

³ Dentro de este gobierno se encuentran diferentes actores con poder de decisión (los gobiernos u organismos internacionales, definidos por lo que controlan), imposición (las corporaciones son definidas por lo que poseen) y la sociedad civil, (definida por cuáles intereses y a quienes representan).

⁴ El término ecosistema de internet implica una definición sistémica y dinámica de la red internet, la cual involucrara una serie de factores que interactúan entre sí. Debido a la presencia de múltiples actores, el ecosistema de internet pretende, en teoría, incluir para su gobierno formas abiertas, transparentes y colaborativas tanto en el uso como en el control de la infraestructura.

asociaciones civiles⁵ y los usuarios.

A su vez, podemos categorizar⁶ a los actores según se trate de: 1) *organizaciones intergubernamentales e internacionales* (según su rol o interés concreto en el marco de la gobernanza), por ejemplo las Naciones Unidas, el Foro de Gobernanza de Internet y la Unión Internacional de Telecomunicaciones; 2) *organizaciones que gestionan recursos para funciones de asignación de direcciones globales*, entre las cuales se encuentran la ICANN⁷, RIRs, IANA, gTLDs, ccTLDs; 3) *organizaciones que ofrecen formación y crean capacidad para desarrollar y utilizar tecnologías de Internet*, donde se incluye a los gobiernos, organizaciones gubernamentales regionales, instituciones multilaterales, organizaciones no gubernamentales internacionales, otros foros de discusión sobre políticas; 4) *organizaciones dedicados a la elaboración de estándares técnicos*: W3C, ITU-T, IEFT, IAB, IRTF 5) *usuarios finales*, ya sea individuales, empresas, gobiernos u organizaciones.

Por otra parte dentro de la política de los diferentes actores podemos distinguir a su vez intereses diversos como ser a) geográficos (Comisión Interamericana de Telecomunicaciones o la Unión Africana, b) ideas políticas afines (Japón, Estados Unidos, Unión Europea) y c) propósitos geopolíticos comunes (Brasil, Rusia, India y China).

Por último y no menos importante es el rol del sector empresario⁸, que ofrece servicios de infraestructura o contenido en de red, servidores raíz, operadores de red, proveedores de servicios, punto de intercambio de internet, gTLDs, ccTLDs^{9,10}

⁵ Dentro de la categoría sociedad civil existe una amplia gama de organizaciones tales como DiploFoundation, IT for Change, cisIndia, Asociación para el Progreso de las Comunicaciones, Glocom.

⁶ El esquema detallado de los fines e intereses particulares de cada una de las organizaciones excede el objetivo de esta ponencia.

⁷ Organización, sin ánimo de lucro, que se ocupa –hasta ahora– de todas las relaciones técnicas desde las direcciones IP, gestión de D.N.S. y de sistemas de ruteo.

⁸ El interés empresarial hace que participen de diferentes sectores de negocios, como ser las compañías de nombre de dominio (*Verisign*, *Educase*, influenciadas por la políticas de la ICANN); proveedores de servicio de internet y compañías de telecomunicaciones (por ejemplo la Cámara de Comercio Internacional), compañías de contenido de interés (*Google*, *Yahoo*, *AOL*). Una cumbre permanente de los centros empresariales se encuentra representada por el World Economic Forum (WEF) que funciona como órgano estadístico y mide el desarrollo de la tecnología

⁹ A nivel global, el Foro de Gobernanza de Internet (IGF) representa el espacio de debate más amplio sobre este tema; sin embargo, la participación de representantes de la región latinoamericana es la más baja de todas. Con la finalidad de mejorar la participación de la región en el debate de la gobernanza de Internet y para consolidar una posición común que reflejara la problemática de los países que la integran, Argentina propuso a principios de 2006 la creación de un Grupo de Trabajo específico que tratase el tema de la gobernanza de Internet en el marco del Plan Regional para la Sociedad de la Información *eLAC*. Este grupo, conformado a finales de 2007, es de carácter multiparticipativo y está coordinado por Argentina. Ha renovado su plan de trabajo, que incluye acciones concretas para incrementar la participación (de forma

Dentro de esta multiplicidad de actores y diferentes clasificaciones según el área de interés respecto de la gobernabilidad de recursos [11] cabe destacar que cada tipo de organización ha decidido constituirse estructuralmente de maneras alternas: ya sea limitando el nivel de participación de un determinado conjunto de actores o bien organizándose en estructuras minimalistas que paradójicamente fomentan la participación de una variedad de actores tan amplia como sea posible pero con condicionamientos. Más aún, cabe destacar que es usual que cada vez que se ha presentado un problema respecto de un recurso sistémico determinado susceptible de perturbar al entorno, se haya decidido crear un órgano *a quo* para intentar solucionar aquellas cuestiones que la estructura de gobernabilidad en dicho estadio no permitía enmendar.

Lo antedicho advierte la necesidad de plantear un modelo de gobernanza de Internet que sea efectivo y no meramente circular, teniendo en consideración que hoy en día la mirada de actores de Internet decide sobre la formación, evolución y gestión de recursos críticos que pueden influir en los derechos ciudadanos. La forma en que las organizaciones vayan a permitir o fomentar la participación, influirá en gran medida en el grado en que los actores de Internet puedan tener una voz efectiva en el contexto de la gobernanza de la red.

5 Modelos de gobernabilidad de internet

Retomando el concepto de gobernabilidad anteriormente señalado, podemos concluir que la gobernabilidad de internet puede ser como una cualidad de la sociedad de la información, donde la misma es gobernable cuando se da esa estructuración sociopolítica de los actores estratégicos, sus reglas, procedimientos y la solución de conflictos entre dichos actores. Así, un modelo de gobernabilidad hace referencia a las situaciones particulares en un determinado modelo (de gobernanza) sociedad en un momento o etapa precisa que se expresan en una articulación específica de respuestas institucionalizadas a los problemas de dicho gobierno. En los sistemas políticos

presencial o virtual) en espacios de debate internacional o regional sobre la gobernanza de Internet, con la intención de consolidar una visión regional sobre la problemática de los países que la integran y que ésta sea reflejada en los debates globales. En Europa encontramos el *Council of European National Top-Level Domain Registries* (CENTR), el cual colabora con las organizaciones nacionales de *domain registries*. Por último, el *Commonwealth Telecommunications Organisation* (CTO), es considerado por estar muy bien relacionado con los centros de poder económico, (empresas y entes gubernamentales) de las nuevas tecnologías, pudiendo ser definido como un órgano de política económica en los países anglosajones.

¹⁰Estas organizaciones son únicamente las más conocidas, debiendo considerar que existen órganos y comisiones permanentes que funcionan en el seno de cada uno de ellas.

clásicos, los mismos adoptan un determinado modelo de gobernabilidad de acuerdo con las exigencias de un entorno cambiante. Al ingresar dicho entorno a una fase crítica, los sistemas están compelidos a articular un nuevo modelo de gobernabilidad. Lo antedicho es aplicable para el contexto de internet. Tal como se hubiera señalada, todavía el entorno digital no posee un modelo de gobernabilidad definido. Sin embargo sí existen dos posturas definidas que pudieran presentarse como modelos fase de articulación, a saber la no intervencionista y la intervencionista

El no intervencionismo o posición desreguladora defiende el estado de cosas y plantea que los gobiernos –y las organizaciones intergubernamentales– no deben inmiscuirse en la gobernanza de Internet, ya que aducen que ésta funciona diligentemente bajo las leyes del mercado y la conducción de las grandes corporaciones tecnológicas. Sus principios básicos son la defensa de la propiedad privada de las redes como forma óptima de garantizar su máxima eficiencia. Esgrimen que un acceso abierto a la red tendría como consecuencia la existencia de redes de comunicación saturadas donde cualquier tipo de comunicación sería imposible, y por lo tanto la imposición de condiciones de acceso es necesaria para mantener el estado de cosas y un acceso a la red garantizado. Desde esta óptica liberal, el desarrollo de las redes requiere grandes inversiones que se acometerán si existen unas expectativas de retorno de la inversión y para ello los proveedores deben buscar nuevas vías de ingresos, como puede ser una oferta diferenciada de servicios fijando tarifas en base a los contenidos consumidos o consultados.¹¹ Finalmente, la desregulación indica que internet como entorno colaborativo y de negocios solamente se puede alcanzar se encuentra precisamente en la no intervención de los gobiernos en su evolución. Dentro de esta postura se alinea Estados Unidos.

Por su parte el intervencionismo sostiene que Internet, como ente global que impacta a todos los países, requiere de algún tipo de reglas de obligatorio cumplimiento para todo aquel involucrado, sea gobierno, empresa, o usuario. Defienden que todos los actores de Internet deben trabajar juntos para construir un orden internacional para la gobernanza de Internet en el marco de las Naciones Unidas y que el mismo debe ser multilateral, democrático y transparente. Dentro de esta postura se alinean China, India, Brasil, con Bolivia, Ecuador, Indonesia, Irán, Rusia, Uganda, Venezuela y Zimbawe. Puede observarse que las dos perspectivas señaladas son los extremos entre las cuales se mueve el grupo de trabajo y la teoría de la gobernanza de Internet. Esto va a suponer un problema de regulación política y/o jurídica frente a un sistema que hasta ahora se presenta siempre y rigurosamente anárquico, o mejor dicho organizado a través de organizaciones y órganos que, en crisis de competencia, regalan espacio a la anarquía.

¹¹ Este argumento es a menudo presentado por las empresas proveedoras de servicio para justificar prácticas de ralentización de tráfico.

6 Internacionalización del control de internet: ¿modelo multistakeholder o privatización?

Dentro de los enfoques relacionados con el modelo de gobernabilidad existe, sin embargo, un modelo de gobernanza primigenio: el modelo *multistakeholder* o participación colaborativa de múltiples partes interesadas. Este modelo, si bien puede ser inclusivo de todos o ciertos aspectos de sus sub-categorías, a saber el intervencionismo y no intervencionismo, entiende la gobernanza multiparticipativa como un modelo inclusivo que permite la creación de políticas de gobernabilidad de Internet. Esta participación plural de actores incluye a los gobiernos, el sector privado o empresarial, la sociedad civil y el sector académico quienes, según el modelo señalado, participan en el proceso de gobernanza igualdad de condiciones aun respetando sus diferencias respecto de la forma de gobernabilidad pertinente. Sin embargo, la última decisión¹² de ICANN¹³¹⁴ referida a su renuncia a la administración de los nombres de dominio a puesto en vigencia nuevamente la necesidad de reflexionar sobre el modelo *multistakeholder* y sus variantes respecto a la gobernabilidad de los recursos, teniendo en consideración que dicha cesión tuvo como condición la prohibición de la administración de los recursos por parte de las Naciones Unidas o alguna organización no gubernamental. Una conclusión preliminar nos hace apreciar el anuncio como una aproximación a la idea de privatización de Internet, idea que por cierto ya se había propuesto con anterioridad. Con este decisión, Estados Unidos pareciera pretender reducir toda la discusión sobre la gobernanza de Internet al traspaso hacia la “comunidad multistakeholder global”, donde es previsible que las empresas monopólicas de Internet –todas norteamericanas– tendrán una incidencia estratégica para la toma de decisiones de gobernabilidad.

Esta preocupación que el poder corporativo tome definitivamente las riendas de Internet, no solo en su funcionamiento, como ya venía ocurriendo, sino en la elaboración de las políticas, es real y ya ha sido expresada. En este contexto considero que todavía tomará un gran trabajo poder dar una representativa y efectiva a la comunidad de múltiples partes interesadas. Por ejemplo, salvo para los representantes de los gobiernos, no está claro cómo serán elegidos los representantes de los demás actores ni cómo rendirán cuenta.

¹² Esta decisión tiene como antecedente la Declaración de Política emitida por el Departamento de Comercio en 1998 – el llamado *White Paper*– que sirvió para la creación de ICANN, ya se preveía que en algún momento posterior el gobierno de los EE.UU. trasladaría completamente su rol al sector privado.

¹³ El gobierno de Estados Unidos vio en la creación de la ICANN la renuncia voluntaria a una fuente esencial de poder en la era digital; otros la vieron como una estrategia de Washington para mantener su hegemonía, al poner la regulación de Internet en manos del sector privado estadounidense.

¹⁴ La Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (ICANN) es la organización que ha sido escogida para realizar la transición de las funciones que respecto a Internet ejerce el gobierno de los EE.UU. hacia la comunidad multistakeholder global.

El peligro principal que entraña este modelo es que puede constituirse en una vía para legitimar y concretar el objetivo supremo, largamente anhelado, del neoliberalismo en internet: el declive de la autodeterminación, la soberanía de los Estados, el multilateralismo y el derecho internacional, donde en vez de entre los Estados Nacionales los asuntos internacionales sean zanjados entre empresas transnacionales.

A mi juicio, y dado que Internet se ha convertido en una facilidad disponible para el público mundial, su gobernanza debe ser una de las cuestiones esenciales en el debate político nacional como participantes de la sociedad de la información, contando con plena participación y en igual de condiciones de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, la academia y los usuarios, garantizando políticas transparentes y democráticas. Dicha gestión debiera garantizar la distribución equitativa de recursos, facilitar el acceso a todos, garantizar un funcionamiento estable y seguro de Internet, y tener en cuenta el multilingüaje. A su vez, el espectro de frecuencias radioeléctricas debe gestionarse en favor del interés público y de conformidad con el principio de legalidad, respetando cabalmente las legislaciones y reglamentaciones nacionales, así como los correspondientes acuerdos internacionales, garantizando sobre todo la libertad de expresión, el derecho a la privacidad y la diversidad cultural [12]. Dicha gobernanza debiera remitirnos a un escenario de fronteras difusas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil donde existiera preeminencia de políticas públicas inter e intraorganizacionales con nuevas formas de coordinación y cooperación.

Para lograr una gobernabilidad de Internet es necesario que todos los Estados logren llegar a una base común efectiva y de mutua colaboración. Los gobiernos nacionales a través de sus actores públicos debieran desarrollar planes tecnológicos o informáticos tendientes a conseguir una homogeneidad de base local que permite poseer una base sólida argumental y de experiencia para poder incidir en un marco internacional donde se discutan las políticas sobre gobernanza de Internet. Desarrollar una incidencia efectiva en materia de gobernabilidad global [13] claramente no se puede lograr únicamente con una intención abstracta o futura, sino que necesita un planteamiento concreto, un plan de desarrollo tal que los Estados individualmente realicen tareas comunes, o por lo menos, a pesar de los diferentes caminos, estén orientados hacia una meta común, que en este caso es el equilibrio internacional.

Evitar una participación política en esta construcción determinaría que las empresas nacionales e internacionales eligieran una distribución de los recursos de Internet fundamentados en la ganancia económica y de poder. La información va a tener, ya desde ahora, una fuerza inimaginable. Controlar la información significa controlar masas, controlar Estados y economías porque el saber conlleva automáticamente el operar para modificar los resultados según las ambiciones. La gobernanza moderna tiene que impedir este escenario futurista negativo y proporcionar conceptos, contenidos, consentimientos, para realizar una necesaria interdependencia entre el factor económico y el social. Participar en el debate ahora significa colaborar a cimentar los fundamentos de este Estado. En este sentido la complementariedad entre modelo de gobernanza y gobernabilidad se presenta propicia.

La gobernabilidad limitada a un nivel nacional, tendría que reflejar el espacio de Internet como el espacio social del Estado sobre el cual Internet va a incidir y considero que solamente entendiendo un sistema local de gobierno de los recursos es posible tener una incidencia política en una agenda de gobernabilidad global [14]. El desarrollo de esta colaboración –ya sea interna o global- entre poder público y político-social podría, no sólo sería una opción a tener en consideración para eliminar muchos *problemas/perturbaciones/tensiones* sino que también permitiría coordinar el trabajo de los diferentes actores para permitir que las decisiones finales fueran coincidentes con las decisiones de la mayor cantidad posible de actores: las decisiones y los resultados serían aceptados por ser resultado de una base común de discusión que represente tanto a los agentes estatales como a los agentes sociales.

7 Avances en el diálogo sobre gobernabilidad luego de la cumbre de net mundial

Durante la cumbre de San Pablo, convocada por la Presidenta Dilma Rousseff, se identificaron entre los oradores representantes de diferentes países, dos posturas dominantes enunciadas precedentemente en la presente ponencia, pero con nuevas alianzas estratégicas que se desprenden de los discursos y contribuciones presentadas ante el Comité Ejecutivo. Por una parte, Estados Unidos y Europa han suscripto un modelo con mayor intervención liberal mientras que países como China, India y Rusia se mostraron críticos a una propuesta donde el Estado tenga poca incidencia en el proceso de gobernabilidad. Esto puede interpretarse como un indicio entre posturas antagónicas y ha de tenerse en cuenta para el próximo foro internacional del gobierno de internet (IGF) a llevarse a cabo en septiembre de este año. Sin perjuicio de los modelos de gobernanza, los participantes del evento sí coincidieron en la necesidad de garantizar los derechos humanos y principios universales tales como la libertad de expresión, la privacidad de los individuos y la construcción de sociedades inclusivas y no discriminatorias.¹⁵ Por último cabe destacar que en el marco de la cumbre se ha mencionado por un lado, el *multistakeholderismo*, reconociendo a la gobernanza de internet como un espacio de participación de todas las partes interesadas, (y no solamente entre gobiernos), y por otro lado los principios de gobernanza por medio del *multilateralismo*, donde el modelo clásico del rol preponderante de los Estados es el eje principal para implementar cualquier modelo de gobernanza. Aquí se han presentado una nueva clasificación del modelo de gobernanza con mucha más relevancia de lo que se había venido desarrollando en otros contextos de discusión. En conclusión, este evento ha demostrado signos de que sistema político puede tener la capacidad de hacer frente a la tensión ejercida sobre sus

¹⁵ El documento final de las deliberaciones de San Pablo, consistió en un texto no vinculante y aprobado por consenso.

variables esenciales y comenzar a adoptar las medidas apropiadas para manejar la tensión inminente y su capacidad de respuesta ante ella. La clase de respuesta realmente adoptada (si se produce alguna) servirá para evaluar la probabilidad de que el sistema sea capaz de alejar el peligro.

Conclusiones

La presente ponencia ha tenido como fin resaltar el estado de la cuestión de los principales aspectos de la gobernabilidad de internet, sus alcances, desafíos y conflictos. La evolución de la gobernanza de Internet es un tema que trasciende fronteras. Las decisiones tomadas en relación con las normas y políticas del funcionamiento de Internet pueden influir positivamente o no en el desarrollo de nuevos negocios e industrias o en promover inversiones, generando inevitables consecuencias sociales y económicas en cada país y en distintas regiones. Una distribución desigual del acceso a Internet implica nuevas formas de exclusión social, nuevas formas de exclusión cultural y nuevas barreras de crecimiento sobre todo para los países en desarrollo. La tecnología avanza mucho más rápido que los cambios en las normas que regulan su uso. La transnacionalización de los servicios hace que la aplicación de leyes y normas sea compleja; por estas razones un análisis global de todos los actores involucrados en el funcionamiento de Internet y en la elaboración de sus reglas resulta de utilidad, en especial desde una perspectiva regional como la latinoamericana y nacional, que aproveche su evolución en favor del desarrollo.

Considero que si bien, hasta la fecha, el modelo de múltiples partes interesadas promueve una participación igualitaria entre los diferentes actores de la gobernanza, no debe dejarse de lado el rol preponderante que los Estados poseen en el marco de las relaciones internacionales, junto con la responsabilidad para con sus ciudadanos respecto del respeto y cumplimiento de sus derechos. En este contexto, los gobiernos latinoamericanos debieran reflexionar sobre el modelo de gobernabilidad aplicable, en principio, en su ámbito de influencia para luego poder trasladar sus propuestas a los foros internacionales para incidir sobre las discusiones trasversales respecto de la gobernanza de Internet a nivel global, con miras al sostenimiento de una Internet inclusiva, centrada en el individuo y orientada al desarrollo. A nivel regional, se observa todavía una falta de acciones coordinadas, tanto en los diferentes niveles nacionales como así también en propuestas conjuntas entre los diferentes países. Por otra parte, tanto a nivel regional como local, existe poca representatividad de los demás actores de internet, siendo casi mínima la participación de la academia y la sociedad civil. Entiendo que todavía existe una falta de coordinación interna entre los países que incide notablemente en una falta de crítica al sistema multistakeholder y sus modelos de gobernabilidad, los cuales hasta ahora han resultado no sólo insuficientes para restaurar la convivencia en la red sino que también sigue generando incertidumbres y falta de estabilidad.

El presente panorama vertido por la ICANN pareciera un tibio desafío al sector empresarial para hallar una forma de compartir el control con otros

países sin poner en riesgo la estabilidad de la red o desalentar la libertad de expresión y de innovación técnica, más aún luego de las revelaciones sobre los programas de espionaje masivo que lleva a cabo la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) de los Estados Unidos. Luego de la cumbre NETmundial, los foros internacionales¹⁶ no han avanzado en nuevas propuestas respecto de los principios de gobernanza de internet y hoja de ruta detallados en el documento aprobado en Brasil, sino por el contrario, han decidido no abordar el tema pendiente referido a la neutralidad de la red y la administración de los recursos de internet. Considero que uno de los motivos por los cuales todavía no se ha coordinado una actuación conjunta –al menos de los actores intervinientes- se encuentra relacionado con el choque de perspectivas de gobernabilidad: control multilateral intergubernamental vs. la libre postura desregulatoria. Que estas diferencias se zanjen, y la forma en que se logre, determinarán el futuro de un recurso global que casi todos los ciudadanos han llegado a dar por sentado de poseer una naturaleza de libre acceso. Nuevamente el problema todavía sin solución aparente es en la práctica la coordinación de la red política de Internet.

Una vez aclarado que la única manera de plantear una organización de Internet es a través de una gobernanza moderna, mejor dicho solidaria y colectiva, se presenta el ulterior el problema de coordinar el poder de la red política así creada, donde exista un espacio participación efectiva de los usuarios. Un modelo de gobernanza de Internet que previera mecanismos de gobernabilidad por parte de los usuarios finales, tanto en su rol de consumidores, proveedores de contenido o ciudadanos digitales bien pudiera ser un ensayo general de estas pretensiones, ya que el rol fundamental que dichos actores poseen [15] no es ser meramente parte del sistema sino que son la base fundacional de su legitimación. Desde esta perspectiva se debiera participar en un debate profundo sobre la naturaleza de la confianza que depositamos en actores privados o públicos que gestionarán los recursos de Internet, sus condiciones de transparencia, rendición de cuentas, mecanismos de democráticos y, en definitiva, la viabilidad del modelo en sí mismo o la transformación originaria en un modelo multistakeholder económico neoliberal [16].

Dentro de la dinámica de tensiones y perturbaciones y en el marco de los modelos de gobernabilidad y gobernanza identificados, no han existido hasta la fecha mecanismos de participación dentro del sistema para establecer propuestas de respuestas orientadas al equilibrio por parte de los usuarios. El gran desafío todavía consiste en generar espacios de discusión y reflexión sobre el ejercicio de poder efectivo de los integrantes de la sociedad civil y su capacidad de incidencia, en el marco de un modelo de gobernabilidad determinado que resguarde y proteja sus derechos humanos y el pleno ejercicio de los mismos

¹⁶ La cumbre Eurodig 2014 celebrada en Berlín, Alemania; la cumbre WSIS+10 (Ginebra) y las diferentes reuniones preparatorias para el foro mundial de la gobernanza de internet.

Referencias

1. Karlins, J. Discurso presentado en el marco del Foro de Gobernanza de Internet, disponible en http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/resources/news-and-in-focus-articles/all-news/news/unesco_advances_freedom_of_expression_and_access_to_information_at_eighth_igf_in_bali/
2. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/C.3/68/L.45/Rev., disponible en <http://www.un.org/en/ga/third/68/propslist.shtml>.
3. Castells, M. A network theory of power. *International journal of communication*, v.5, pp. 773-787, ijoc.org/index.php/ijoc/article/download/1136/553 (2011)
4. Benkler, Y. Networks of power, degrees of freedom, *International journal of communication*, v. 5, pp. 721-775 (2011)
5. Easton, D. *Análisis Sistemico de la Vida Política*. Imprenta Universidad de Chicago (1965).
6. Easton, D. *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Editores. Buenos Aires (1976).
7. Working Group on Internet Governance, *Report of the Working Group on Internet Governance*, <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>
8. Abril, A. Mitos y realidad del gobierno de Internet, IDP. *Revista de Internet*, pp 6-16, *Derecho y Política* (2006)
9. Mayorga E. *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TJKnaUETzhQJ:www.institut-gouvernance.org/bdf/docs/ficha-gobernabilidad.pdf+&cd=1&hl=en&ct=clnk>
- 10 Camou, A. *Los Desafíos de la Gobernabilidad*, FLACSO-IISUNAM, 2001, México (2001), Camou, A. *Gobernabilidad y Democracia*, México, Cuadernos del Instituto Federal Electoral, México (1995)
11. DeNardis, L. *Protocol Politics, The globalization of Internet Governance*, Typesetter LTd, Estados Unidos (2009)
12. Lessig, L. *Open code and open societies: values of internet governance*, Chi-Kent L. <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/chknt74&div=52&id=&page=>
13. Mueller, M. *Internet Governance and the Taming of Cyberspace*, MIT Press, Estados Unidos (2004)
14. Mueller, M. *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*, MIT Press, Estados Unidos (2010),
15. Zimmermann, J. *The Internet Governance Farce and its Multi-stakeholder Illusion* <http://www.laquadrature.net/en/the-internet-governance-farce-and-its-multi-stakeholder-illusion>
16. Gurstein, M., *La gobernanza postdemocrática de Internet*, <http://alainet.org/active/72969>