

Jorge Villarino Marzo*

Mueller, Milton L.:
Networks and States.
The Global Politics of Internet Governance
The MIT Press, 2010

Internet es motor y producto a la vez del fenómeno de la globalización. El acercamiento entre las comunidades humanas, la modificación de los hábitos de conducta, la repercusión económica de su eclosión... Internet ha supuesto tal revolución económica, política, social, cultural y en cualesquiera otra dimensión de la naturaleza humana que de por sí marca un hito en la Historia de la humanidad.

Internet sin embargo no deja de ser un instrumento, un producto del ingenio humano construido con el paso de los años, desde los primeros trabajos de computación con los viejos *mainframes* hasta la realidad actual, caracterizada por su movilidad y ubicuidad (la computación en nube) y su proyección más inmediata (la Internet de las Cosas). En los últimos años se ha procedido a la regulación de Internet ya sea por parte de los Estados o por parte de las instituciones internacionales (especialmente algunas como la Unión Europea). Aspectos nucleares como la consideración del acceso a Internet como un derecho fundamental, la regulación de las telecomunicaciones como instrumento físico que permite la existencia en sí misma de la Red de Redes, el fenómeno de la privacidad entendido aquí como aglutinante de todas las vertientes de la protección de datos, son algunos de los aspectos que han sido y son objeto de regulación normativa al menos en los entornos más cercanos al pensamiento occidental.

Sin embargo uno de los debates que hoy día sigue abierto es el referido a cómo se gobierna Internet. El carácter difuminado de las “fronteras” de Internet hace que los elementos clásicos de la Teoría del Estado: territorio, población y poder (con todas sus implicaciones en la determinación de la norma aplicable y de la jurisdicción competente) se vean en cierta medida, y solo en cierta, superados. Es precisamente este último elemento, el del ejercicio del poder, y consiguientemente el gobierno de la Red, el que centra la obra que se va a comentar. Y es que de todas las obras que se han escrito sobre la materia

* Letrado de las Cortes Generales e Investigador Doctoral en la Universidad Abat Oliba-CEU sobre Derecho y Gobierno de Internet

hay una que se ha conseguido erigir en referencia y no es otra que la realizada por el profesor Milton M. Mueller y publicada por la prestigiosa editorial del MIT, lo cual ya es un indicador de calidad.

Milton L. Mueller es Profesor en la Facultad de Estudios de la Información de la Universidad de Siracusa y Profesor de XS4all (*Access for All*) en la Universidad Delft de Tecnología en Holanda. Está considerado como una autoridad sobre gobernanza de Internet y este libro constituye el segundo que dedica específicamente a la materia tras el que escribió en el año 2002 (“Gobernando la Red: Gobernanza de Internet y domesticación del Ciberespacio”). Además es el coordinador del blog del Proyecto Gobernanza de Internet (www.internetgovernance.org) y activo defensor de la participación de la sociedad civil.

La obra está estructurada en tres grandes partes, precedidas de una introducción. La primera parte se centra en la teoría de las redes y su papel en la gobernanza; la segunda versa sobre las instituciones transnacionales, con explicación de los foros e instituciones internacionales existentes que tratan de la gobernanza en Internet; y la tercera parte en la que el autor lleva a cabo un análisis de lo que denomina “motores” de la gobernanza de Internet y que constituye el verdadero núcleo de la obra.

INTRODUCCIÓN

En la introducción el profesor Mueller hace un sobrevuelo histórico sobre las diferentes posturas existentes respecto a la gobernanza de Internet. En ella distingue entre los conocidos como *ciberlibertarios*, es decir quienes apelan a la exclusión de toda participación del Estado en el gobierno de Internet —algunos de los cuales, por cierto, acaba considerando como *criptonacionalistas* cuando es su Estado el que se ve retado—; y los *ciberconservadores*, que enfatizan la continuidad del poder y del dominio de los Estados. Y es que, sostiene Mueller, Internet ha afectado particularmente a los Estados nación como forma de organización política en cinco aspectos concretos: ha globalizado el ámbito de las comunicaciones; ha facilitado el salto cualitativo en la escala de las comunicaciones; ha distribuido el control; ha dado lugar al nacimiento de nuevas instituciones, en particular de las autoridades sobre estándares y recursos críticos de Internet que descansan en una red transnacional de órganos fuera del sistema de Estados nación (en este punto destaca cómo los gobiernos nacionales se relacionan con estas que el autor denomina “instituciones nativas”); y, por último, Internet ha cambiado la política alterando radicalmente las capacidades de acción colectiva.

Al final de la introducción destaca los cuatro motores de cambio en la gobernanza de Internet que constituirán la parte tercera y final de su obra: el contencioso sobre la protección de la propiedad intelectual, la ciberseguridad, la regulación de contenidos y la gestión de los recursos críticos. El autor lo que pretende al tratar estos problemas —como luego se verá— es identificar las áreas críticas de conflictos y coordinación que están generando unas políticas

globales de gobernanza de Internet. En el fondo señala que todos estos temas presentan el conflicto clave de la gobernanza de Internet entre las capacidades de una red global y abierta por un lado y el mantenimiento de fronteras y de control por otro.

Particularmente interesante resulta la explicación de por qué el profesor Mueller utiliza el término gobernanza. Lo hace porque es un término más débil que el de gobierno. Denota la coordinación y regulación de actores independientes en ausencia de una autoridad política. Explica que el término comenzó incluyendo solamente la coordinación global de los nombres de dominio y direcciones IP de Internet. Sin embargo es un término que se ha expandido en los últimos años. Aun así, matiza Mueller, es un término demasiado limitado porque está focalizado en instituciones de decisión política formales. La gobernanza hoy incluye todo (censuras, propiedad intelectual, formación de estándares técnicos o la protección de marcas). Esta explicación la concluye señalando que en la historia de la gobernanza de Internet ha habido dos momentos clave: el surgimiento de la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (ICANN en su acrónimo inglés) en 1998 y la Conferencia Mundial sobre la Sociedad de la Información (conocida como WSIS), momento en el cual, como señaló Elliot Noss, se produjo la batalla por “el alma de Internet”. El profesor de Siracusa reconoce que en determinadas ocasiones y determinados teóricos conciben Internet como una herramienta para la “promoción política” (*advocacy*) más que como un objeto u objetivo de la acción política. Pues bien el autor centra en esta última idea su libro: Internet es un objeto político.

PRIMERA PARTE

La primera parte del libro, compuesta a su vez por dos capítulos, comienza con el planteamiento de tres estudios de caso con un profundo análisis del **caso Intermedya, del caso del ataque cibernético a Estonia en 2007 y del caso de Wikipedia y el disco *Virgin Killer***. Y lo hace para explicar al lector cómo Internet crea nuevos problemas a las formas tradicionales de regulación nacional e internacional de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación.

A continuación Mueller describe nuevas teorías como la gobernanza en red, la producción paritaria de Yochi Benkler o el principio de participación de los interesados (*multistakeholderism*) mediante la apertura de las organizaciones internacionales formadas por Estados a organizaciones no gubernamentales. En fin, trata el concepto de sociedad civil transnacional y en qué medida todas estas teorías y conceptos se pueden aplicar a la gobernanza de Internet.

Se adentra así en la que es probablemente la parte más compleja de su obra, ya que da por sentados algunos conceptos que el lector puede desconocer. Empieza con un análisis de si la red constituye una forma de gobierno (o de gobernanza) en sí misma. A estos efectos, lo que hace es analizar el concepto

de red tal y como aparece en las ciencias sociales: por un lado como una herramienta matemática, formal, utilizada para representar y analizar las relaciones sociales (lo que se denomina análisis de red) y por otro como una teoría y a veces solo una metáfora de organización social (lo que denomina forma organizacional). El autor señala que el análisis de red es probablemente la noción o concepto menos confuso. Las redes se componen de enlaces y nodos. La red es un conjunto de interconexiones de nodos y por su simplicidad todo puede ser concebido como uno nodo (personas, aeropuertos, teléfonos...) y todas las relaciones entre nodos pueden ser consideradas como enlaces o vínculos. El análisis de redes, concluye, es una técnica para representar y analizar matemáticamente las relaciones sociales y no una teoría de organización económica o sociológica. En cuanto a la red como forma organizacional es más difícil de analizar por sus raíces tan variadas. Aborda su estudio desde la vertiente económica y de la sociología económica. También se refiere, especialmente relacionado con Internet, a la teoría que algunos han mantenido, acerca de que la presencia de una tecnología de la información ubicua y un poder en red que reduce el coste, magnifica el objetivo de establecer relaciones basadas en beneficios recíprocos de asociación (redes P2P). Se centra en las redes P2P que ocupan un espacio extremo en cualquier tipología de organizaciones en red. No obstante menciona también otras redes como por ejemplo la que hay entre los Prestadores de Servicios de Internet que utilizar el protocolo de enrutamiento BGP (*Border Gateway Protocol* o Protocolo de Puerta de Enlace de Frontera) o por ejemplo las listas de debate por email, caso de las redes con objetivo de estandarización e ICANN y los registros de direcciones IP en Internet. También pone ejemplos de redes políticas en el campo de la ciencia política y se centra en el estudio de Keck y Sikkink sobre las redes de defensa transnacional (*Transnational Advocacy Networks*, TANs) de tanta importancia para Internet.

A continuación el profesor estudia la combinación de la organización en red y las redes de políticas (*Policy Networks*) dando lugar a la gobernanza de red. Explica también la construcción teórica de Reinick y sus colegas que promovieron pronto las redes globales de políticas públicas como respuesta a problemas contemporáneos de gobernanza transnacional. Por último, en este mismo capítulo, el autor se centra en la autoridad y la institucionalización en las redes. Señala que cuando hablamos de la gobernanza de Internet tenemos que ver el paso del movimiento de una asociación informal de facto a una organización formal. Esto se va a poder observar en algunas de las instituciones que el autor analiza más adelante en su obra.

SEGUNDA PARTE

La segunda parte de la obra está dedicada a las instituciones transnacionales que han ido surgiendo en torno a Internet y en concreto el autor estudia: la Conferencia Mundial sobre la Sociedad de la Información, la movilización de la sociedad civil y el Foro para la Gobernanza de Internet (IGF en su acrónimo inglés).

La primera institución que analiza, por tanto, es la Conferencia Mundial sobre la Sociedad de la Información, que más que una institución se debe aclarar que fue un proceso. El autor describe las políticas de la WSIS y cómo se produjo un choque entre dos modelos de gobernanza: uno basado en acuerdos entre Estados y otro basado en contactos periódicos entre actores transnacionales no estatales pero descansando en un cierto respeto sobre la hegemonía global de un solo Estado. En este contexto, se hace un breve repaso histórico sobre el surgimiento de Internet, centrándose fundamentalmente en una explicación de la progresiva política de liberalización de la industria de las telecomunicaciones. Dicha política suponía el mantenimiento de una regulación de las telecomunicaciones básicas combinado con una liberalización de los servicios de información de valor añadido y los tratamientos de datos. La combinación dio lugar a la expansión ilimitada de una Internet global. Internet fue considerada y clasificada como un servicio de información y, por tanto, abierto al mercado. El autor explica cómo los Prestadores de Servicios de Internet llegaron a acuerdos entre ellos para interconectarse sin intervención gubernamental. Ahora bien, se matiza que el hecho de que las tecnologías de Internet se desarrollaran fundamentalmente en los Estados Unidos y de que las organizaciones de coordinación fueran contratistas del gobierno americano, dio lugar a que en el año 2000 se empezara a criticar la centralidad americana de Internet.

A continuación Mueller describe los orígenes de la Conferencia Mundial y su posterior desarrollo destacando el inesperado giro que sufrió cuando los debates sobre gobernanza de Internet capitalizaron la agenda y, en particular, el control y poder de los Estados Unidos sobre ICANN y la prevalencia de los mecanismos de decisión no políticos en Internet. Y eso es como consecuencia, dice el autor, de que ICANN era una de las más prominentes e importantes manifestaciones de la forma en la que Internet estaba transformando las relaciones entre la gente y sus gobiernos. En este punto critica a una de las mayores autoridades del Derecho de Internet, Lawrence Lessig, quien en su momento afirmó que Internet estaba simplemente intentando prestar funciones técnicas del modo más limitado posible.

Seguidamente entra en las relaciones entre el gobierno USA e ICANN señalando que están basadas en el denominado contrato IANA (en virtud del cual le corresponde la asignación global de las direcciones IP), en el Acuerdo de Proyecto Conjunto (JPA) y en el contrato entre el Departamento de Comercio de USA y la empresa Verisign en virtud del cual esta aloja el archivo de servidor raíz. La estructura de ICANN, recuerda el autor, deja el papel de los gobiernos al órgano consultivo a través del GAC (Consejo Asesor Gubernamental), cuestión esta que el autor trata muy al final de la obra y de manera muy fugaz.

A continuación señala cómo la primera fase de la Conferencia culminó con los principios de Ginebra, que reconocían el principio de participación de los interesados en la gobernanza de Internet. Siguiendo un orden cronológico, aunque con algunos saltos que pueden desorientar en algún caso a un lector

que no se haya acercado a estas materias con anterioridad, entra en la creación del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Gobernanza de Internet. Señala su composición y que entre sus logros estuvo el dar una definición amplia de gobernanza de Internet y entra en el análisis de la misma. En todo caso destaca el autor que el Grupo fracasó en las funciones fundacionales requeridas para la construcción de un régimen internacional. A continuación se detalla el tiempo que transcurrió desde que se concluyó el informe hasta la reunión de Túnez que suponía la segunda parte del proceso de la WSIS, especialmente los enfrentamientos entre Estados Unidos y otros países. Se mencionan en este sentido los polémicos principios de 2005 que emitió el Departamento de Comercio norteamericano sobre los nuevos dominios de Internet y el sistema de asignación y cómo bajo el paraguas de la seguridad y la estabilidad de Internet, los Estados Unidos apelaron a su control del archivo de la zona raíz que —añadimos— de facto les da la llave de Internet. El documento del Departamento de Comercio, no tan tratado en otros escritos sobre gobernanza de Internet, es dimensionado en su justa medida por el autor, quien explica cómo exacerbó el conflicto reciente. Seguidamente el autor señala, sin entrar en valoraciones y recurriendo de nuevo a la riqueza que dan los casos prácticos, que el control norteamericano de ICANN se puso de manifiesto con el caso del dominio .xxx y el papel que jugó el Departamento de Comercio al vetar la autorización del dominio por parte de ICANN. Además, se muestra la inteligente artimaña del Departamento de Comercio para hacerlo parecer una decisión del GAC. Mediante su estrategia, Estados Unidos en realidad, destaca el autor, también se contradecía con su argumento respecto a la necesidad de controlar para preservar la paz y la estabilidad, ya que había recurrido al marco conceptual de sus críticos con respecto al papel de los gobiernos. Este incidente, por ejemplo, provocó un distanciamiento de la Unión Europea y el consiguiente enfado de Estados Unidos.

Por su parte, la Agenda de Túnez llevó a un enfrentamiento entre los Estados Unidos y el resto del mundo. En el documento final, extenso y prolijo, el autor destaca tres aspectos: se aprobaron los acuerdos existentes para la gobernanza de Internet, se allanó el camino para cambiar a largo plazo ICANN y se autorizó la creación del Foro de Gobernanza de Internet. En conclusión, sostiene el autor, la WSIS fue un punto de inflexión por el impacto en la forma en la que pensamos sobre la gobernanza de Internet. Ya que, subraya Mueller, aunque la Agenda de Túnez ciertamente reafirma el derecho de las naciones soberanas a determinar la política pública para Internet, los documentos de la Conferencia suponen un pilar significativo para los actores no estatales.

El siguiente apartado lo dedica el autor a la movilización de la sociedad civil. En este sentido destaca que el proceso de la Conferencia experimentó para hacer las organizaciones internacionales más abiertas y democráticas facilitando la participación de actores no estatales. En este contexto define el *multistakeholderism* como expandir las aportaciones de participación más allá de los gobiernos a otros actores de la sociedad. A continuación se analiza la WSIS desde abajo, entrando en el análisis de los dos fenómenos que se produjeron

en el ámbito de la sociedad civil: por un lado la WSIS devino en catalizador de lo que el autor denomina una nueva red de política transnacional alrededor de la gobernanza de Internet; y, por otro, se pusieron de manifiesto las tensiones y contradicciones inherentes a la institucionalización de la participación de la sociedad civil. Respecto al primero, la red surge fruto de la unión de cinco redes (es lo que el profesor llama el efecto del arrecife de coral) entre las que destacó fundamentalmente ICANN y todo lo que gira en torno a la gobernanza de Internet que adquirió una posición de prevalencia respecto a las demás.

En cuanto al segundo de los fenómenos, es decir, la institucionalización de la sociedad civil, la propia sociedad civil fue tomando conciencia de que hacía falta una cierta institucionalización, una cierta capacidad para designar oradores y unificar mensajes. También se explica que cuando se ampliaba la participación surgían las diferencias ideológicas. Habla del *caucus* de la gobernanza de Internet, de cómo surge colocando a la sociedad civil de ICANN en el centro, de cómo tratan el tema de ICANN de manera pacífica en el seno de la sociedad civil y de cómo algunos pedirán dejarlo aparte, respetando el *statu quo*.

La última de las instituciones que se estudian en esta segunda parte de la obra es el Foro para la Gobernanza de Internet. Este surge como un mandato de la Agenda de Túnez y es mantenido económicamente por aportaciones extrapresupuestarias. El autor da cuenta de que a la hora de implantar el Foro para la Gobernanza de Internet había dos tendencias que el autor denomina “halcones” y “palomas”, considerando que los primeros veían la agenda de Túnez un mandato para la transformación política de la gobernanza global de Internet; mientras que los segundos enfatizaban aquellos aspectos del mandato que eran puramente educativos e informativos.

La pregunta más importante a la que trata de responder el autor en este apartado es si el IGF no es sino “la excusa institucional” de los gobiernos para no tener una política global de Internet. La intención y el diseño del IGF son parecidos al modelo de una red de políticas públicas ya que hay discusiones sobre representación y sobre agenda, conflictos que tienen una raíz más profunda en las diferencias sobre la forma en que Internet ha de ser gobernado. También se analizan los problemas que existen para un verdadero éxito del IGF que básicamente radican en el fracaso a la hora de atraer a su red política actores con control operativo sobre parte de Internet.

TERCERA PARTE

La última de las partes del libro se dedica a tratar lo que Mueller denomina los cinco motores de Internet ya referidos. Son en realidad cinco contenciosos que, aun siendo habitualmente conflictos en sí mismos, son en realidad problemas en los que subyace la Gobernanza de Internet. El primero el autor lo denomina gráficamente “IP contra IP”, haciendo un juego de las palabras inglesas referidas a las relaciones entre las direcciones IP y la propiedad intelectual. Para

el autor es el reflejo de la zona en la que se enfrentan por un lado las políticas nacionales y las estructuras de poder concernientes a unos derechos, los de propiedad intelectual, basados en fronteras; y por otro, las políticas globales de gobernanza de Internet (Mueller señala que las conocidas redes P2P son la más importante expresión de este antagonismo). El autor crítica —y es el *leit motiv* de la parte final de su obra— que muchas veces se habla del problema de la propiedad intelectual sin considerarlo como un aspecto de la gobernanza de Internet (gráficamente dice que nos centramos en el pez y olvidamos la perspectiva del Océano). Critica duramente el tratamiento que dio a la cuestión el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Gobernanza de Internet y cómo siempre se ha considerado que debía dejarse a organizaciones como la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO) o la Organización Mundial del Comercio (WTO), quedando fuera de otras como el IGF. Y es que a juicio del autor gobernar los derechos de autor y los derechos sobre la marca en el mundo digital es en realidad gobernar Internet. No deja de traer a colación la Historia, afirmando que el encuentro y posterior choque de las dos IP se da a mediados de los noventa, y más concretamente en 1994 cuando se da la popularización de Internet gracias a los navegadores y cuando se produce el primer litigio de un nombre de dominio de una marca.

Debido a los altos costes económicos y sobre todo a su centralidad en el problema de libertad frente a control, la cuestión de la protección de la propiedad intelectual en Internet está produciendo unas políticas transnacionales alrededor de la gobernanza de Internet. El conflicto implica no solo a ICANN sino a organizaciones intergubernamentales como la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, a instituciones como la Unión Europea (con fuertes raíces en los Estados nación tradicionales), así como a instituciones nacionales con efectos globales, como el caso de la Ley de Derechos de Autor “Milenio Digital” (*Digital Millenium Copyright Act*, conocida por su acrónimo *DMCA*). También destaca el autor lo interesante que resulta ver los esfuerzos coordinados de los defensores de la propiedad intelectual y sus opositores a la hora de observar la legislación nacional como precedente o modelo que puede extenderse globalmente. En la actualidad el principal campo de batalla es la regulación de los Prestadores de Servicios de Internet (precisamente el gran problema de la DMCA es que no introdujo la responsabilidad de los PSI). Mueller sostiene que es posible la distinción entre una alianza de reguladores de contenidos, intereses de propiedad intelectual y promotores de la seguridad que intentan reafirmar y reforzar un control sobre Internet, de naturaleza jerárquica y basado en los Estados nación; y una visión opuesta representada por un nuevo movimiento social alrededor de la red A2K (*access to knowledge*, red que el autor analiza con detalle y de la que señala su ideología, su carácter transnacional y su innovación institucional), así como formas más tradicionales de liberalismo de mercado y ciberlibertarios.

El segundo de los “motores” de Internet que estudia el profesor de la Universidad de Siracusa es el de la ciberseguridad. Como dice el autor “seguridad”

es una palabra genérica que nos indica el lado oscuro de la apertura y la libertad de Internet y que frecuentemente está asociada a esfuerzos para reafirmar la jerarquía y control. Si algo puede reafirmar el deseo de los Estados nación por el gobierno tradicional es, sin duda, la demanda de seguridad.

Se parte de un concepto amplio de seguridad porque incluye desde los *spam*, virus, *phising* o la *DDoS*, hasta los ciber ataques vinculados a la seguridad militar o política de los países, mencionando los casos de Estonia y Georgia. Por este motivo, Internet está siendo “securitizado” (*securitized*). Contrariamente a lo que piensan otros autores, y cita expresamente a Zittrain, los problemas de seguridad y securitización y sus soluciones no se entienden en términos de diseños de protocolo, sistemas operativos y estándares. La verdadera batalla tiene lugar alrededor de las instituciones y de las formas organizativas. La realidad de la gobernanza de seguridad es de cambio estructural y de adaptación de los niveles nacional e internacional al problema de un control transnacional distribuido.

En esta parte de la obra trata primero de identificar qué es diferente respecto a la efectividad del Derecho en el ciberespacio, posteriormente se analizan dos ejemplos de gobernanza de seguridad a través de la producción de pares (*peer production*): el *spam* y el *phising*; y se concluye con un examen del papel cambiante del Estado en el ciberespacio. Como colofón el autor añade una reflexión respecto al problema de la identidad.

Es decir primero se analiza por qué el Derecho tradicional y su carácter vinculante no son suficientes para hacer frente al cibercrimen. La razón es la diferencia con el “crimen físico”, que a su vez coincide con tres características críticas que se señalan al principio del libro: la escala incrementada, el ámbito transnacional y el control distribuido. En los crímenes físicos, la escala es limitada puesto que se caracteriza por una cierta proximidad entre víctima y criminal. La escala es limitada y localizada. El cibercrimen altera los parámetros de esa ecuación. La escala puede ser multiplicada a través de la red. Actualmente el salto cualitativo que hay entre el crimen físico y el cibercrimen se salva a través de otros métodos: se ha desarrollado un enorme mercado de servicios y tecnologías de seguridad y sobre todo han surgido nuevas formas de organizaciones en red y de gobernanza. Pero esto no es una solución definitiva. El punto crítico es que esta falta de correspondencia entre el cibercrimen y las formas tradicionales de lucha contra el crimen crea presiones para el cambio institucional a nivel transnacional. Concluye Mueller que si el Estado nación no puede hacer frente al cibercrimen, algo podrá.

El autor señala que las respuestas a los problemas de ciberseguridad llegarán a nivel institucional, incluyendo nuevas capacidades tecnológicas pero también con esfuerzos para dar forma a los incentivos económicos de los actores, cambios en las rutinas organizativas y procedimientos, nuevas leyes y regulaciones y, a más alto nivel, mediante nuevas relaciones entre los Estados y entre los actores públicos y privados. Mueller en definitiva defiende que no basta con una mera solución tecnológica.

Hoy día la gobernanza de la seguridad tiene lugar fundamentalmente mediante relaciones informales entre los miembros de la comunidad operativa

de Internet basadas en la confianza. Y esto se canaliza a través de formas de organización en red o mediante un tipo de producción paritaria o ambos. Los Estados están en esos acuerdos, pero raramente lo están en posición de ejercer un poder jerárquico. Esta idea se desarrolla mediante el examen de dos ejemplos característicos de gobernanza de la seguridad en Internet: la lucha contra el *spam* y el Grupo de Trabajo *antiphishing*. Se aclara que no se presenta la producción paritaria y la gobernanza en red como la solución óptima al problema de la seguridad en Internet porque reconoce que lo que algunos podrían llamar “vigilantismo” otros lo llaman anarquía, y que la flexibilidad y la falta de formalidad de estos métodos sacrifican lo que algunos verían como el procedimiento debido.

Respecto del papel del Estado en la ciberseguridad, Mueller destaca que está muy bien hablar de leyes, principios y derechos pero estos solamente pueden surgir de instituciones fuertes. El problema fundamental es que en el cibercrimen no están alineados la colectividad relevante afectada por el cibercrimen y el Estado nación. Si se tiene éxito en el desarrollo de nuevas formulaciones de derechos para gobernar esas actividades, la unidad o ente de acción colectiva más apropiada no será el Estado nación. En este sentido, se menciona la Convención sobre cibercriminalidad de 2001 y explica sus características, el Plan de acción de Londres y también un tema tan relevante como la globalización de la vigilancia por parte de los Estados, aspecto en el que el autor es muy gráfico señalando que los límites de la capacidad de vigilancia de datos está caracterizada más por limitaciones técnicas que por el Derecho. Se muestra muy crítico con la consideración de la seguridad de Internet como parte de la seguridad nacional y es que, insiste el autor, la concentración de poder jerárquico en manos del Estado no representa una respuesta innovadora o efectiva a los problemas únicos de escala, ámbito y control distribuido a los que da lugar la Internet global. Y va más allá, porque Mueller sostiene que incluso este tipo de respuesta puede minar la estabilidad y la seguridad de Internet llevando a otros Estados a verlo como un arma que produce ventaja estratégica en las competiciones de poder nacional.

Trata en este apartado de la seguridad de la identidad digital, a la que considera la “frontera final”. Y es que mucho del discurso de seguridad acaba convergiendo en el problema de la identidad en Internet: el problema de identificar a los usuarios y a los usos. Como dice el autor no se trata de de una solución de gestión de identidad, sino que se trata de la asociación entre el identificador, el individuo o entidad identificado y la organización o conjunto de organizaciones que han institucionalizado la autoridad sobre un campo específico de la actividad humana. Se muestra tremendamente crítico con aquellos que piden que exista “un carné de conducir” para Internet. Mueller dice que no sabe si son conscientes de lo que están pidiendo, porque incluso asumiendo que la tecnología de la información permite una estandarización y automatización de muchas funciones que reducirían la complejidad de la implantación de un sistema de este tipo, la aceptación de funciones de autenticación e identificación automatizadas y su incorporación en la rutina de las

transacciones gubernamentales y comerciales a niveles más bajos constituiría un cambio transformativo de la forma en la que el mundo funciona.

Concluye el análisis de la seguridad afirmando que se trata del problema que más ha hecho para cambiar las bases del discurso sobre la gobernanza en Internet. Desde las referencias alegres a su apertura y libertad, a las llamadas a la regulación y el control. Este “motor” ha puesto de manifiesto tres cosas sobre el papel del Estado en esta materia: los problemas de seguridad con frecuencia exceden de las capacidades de los acercamientos nacionales a la gobernanza de Internet; la falta de capacidad del Estado exige del desarrollo de nuevos acuerdos organizativos que reconstituyan las relaciones entre empresas, gobiernos y sociedad civil en este ámbito; y los éxitos y los fracasos de estos nuevos acuerdos plantean nuevas cuestiones políticas y problemas de gobernanza que generan cambios institucionales a nivel transnacional. Y es que, señala Mueller, la ciberseguridad ha llevado a nuevas apelaciones para formas más duras de poder y reafirmaciones vigorosas de la lógica tradicional de los Estados nación. Sin embargo, como afirma el autor, cuanto más se apele a la implantación de estas formas más duras de poder, más apreciaremos las virtudes de los métodos más suaves de la Red que han surgido ya.

El siguiente de los motores que trata el autor es el de la regulación de los contenidos afirmando rotundamente que esto sí es pura gobernanza de Internet. Gráficamente Mueller señala que este es el problema serio e indica que hoy día se plantean tres opciones: o bien se ponen fronteras a las comunicaciones por Internet, y se destroza una de sus características más valiosas; o bien se establece un sistema armonizado a nivel mundial que coordine a los Estados democráticos con los autoritarios o represivos... o bien, lo que el autor considera peor, una combinación de ambos.

Y es que a juicio del autor este tema resulta intratable si uno no cuestiona directa y abiertamente la legitimidad e inevitabilidad de la soberanía estatal sobre la libre expresión en Internet. Y eso es precisamente lo que hace el capítulo, argumentando que una forma emergente de gobernanza en red puede regular de manera flexible y efectiva el acceso al contenido de Internet sin destrozar la compatibilidad global y la apertura de Internet. Mueller sostiene que hay un papel todavía para el Derecho estatal en esta materia, pero que debe aceptar fuertes y justos límites a su aplicabilidad.

El autor considera que uno de los retos más críticos de la gobernanza de Internet a nivel mundial es un concepto de libertad de expresión que esté mejor ajustado al sistema de generación de contenidos automatizado a gran escala, a los sistemas autónomos interconectados y a capas de acceso altamente diferenciadas, característica del Internet global.

Aporta ejemplos como el de China, a la que considera la muestra por excelencia de lo más a lo que puede llegar un Internet nacionalizado con fronteras. También menciona el ejemplo de los movimientos de salvaguarda de la infancia como vanguardia de la regulación del contenido de Internet, favorecido en gran medida porque esos comportamientos y contenidos son universalmente considerados como criminales. Destaca en este punto

la *Internet Watch Foundation* y su contraparte en Estados Unidos el Centro Nacional para niños desaparecidos y explotados. Estos ejemplos y algunos otros difuminan las fronteras entre la autoridad pública y privada. También se analiza la asociación de *rating* de contenidos de Internet que fue para el autor un intento loable en unos aspectos y desnortado en otros, para extender el principio “extremo a extremo” a la regulación de los contenidos y explica por qué fracasó y se colapsó a partir de 2002.

A continuación el autor explica cómo ha evolucionado el movimiento de protección de la infancia en cuanto a que en países como el Reino Unido se ha evolucionado de controles nacionales de contenido ilegal a listas negras que pretenden restringir el acceso a contenido alojado fuera de la jurisdicción del país. Una vez que el sistema de listas negras y los ajustes organizativos para hacerlos efectivos se ponen en marcha, muchas cuestiones políticas críticas surgen: una es la transparencia y la dación de cuentas de la lista de direcciones URL bloqueadas. Otra cuestión es por ejemplo si la lista de materiales bloqueados se puede expandir o no para incluir otro tipo de contenidos ilegales o, lo que puede ser peor, si puede subrepticamente expandirse para incluir contenido que alguno pueda considerar objetable pero que no es realmente ilegal. Por último surge la cuestión de si la lista deviene obligatoria. Todas estas cuestiones, dice el autor, convergen en la misma. ¿Cuál es el papel del Estado en estos esquemas de bloqueo de Internet? Al respecto el autor señala cuatro serios problemas que surgen con las listas negras: erosionan la transparencia y el proceso debido; habitualmente llevan a un bloqueo excesivo estructural; parecen cambiar las prioridades de aplicación de la ley fuera de la captura de los autores y habitualmente provocan efectos extraterritoriales. Cada uno de estos problemas es objeto de un análisis específico en el que se aportan numerosos ejemplos reales, lo cual es sumamente enriquecedor. Analiza cada uno de estos cuatro problemas y, lo que constituye un elemento sumamente enriquecedor de este libro, va poniendo muchos ejemplos reales.

Posteriormente entra en el aspecto referido a la participación de ICANN en la regulación del contenido, que el autor considera clave, porque las políticas realizadas por lo que califica como “una ICANN expansiva y dominada estatalmente” son capaces de darnos la combinación más limitante de una corporación multinacional y de una regulación nacional: es decir, puede aplicar cualquiera y todos los estándares gubernamentales nacionales a cualquiera en el mundo. Y es que por un lado la misión de ICANN y sus valores fundamentales implican que su principal labor es mantener el carácter único de los identificadores de Internet. Pero por otro lado, ha sido evidente por un tiempo que ICANN tiene también la posibilidad de hacer y aplicar políticas públicas mediante la fijación de las condiciones de uso de los recursos críticos de Internet que asigna. En concreto se centra en el conocido conflicto sobre el dominio .xxx antes citado. Igualmente todo el proceso que ha girado en torno a la incorporación de nuevos nombres de dominio de primer nivel ha puesto de manifiesto que ICANN se ha movido directamente en el reino de la regulación del contenido. Como dice Mueller los debates no han sido en

cuanto al nombre de dominio en sí mismo sino el contenido que podría ser publicado bajo el mismo y las ideas y creencias de la gente que podría utilizarlo. Además el autor lanza alguna idea muy importante en el plano del debate jurídico político como por ejemplo la importancia de la delegación en los actores privados en el logro de afectaciones globales. Por ejemplo, estando clara la prohibición de interferir en la libertad de expresión, el gobierno de los Estados Unidos no podría ser capaz de aprobar nada como la política de nuevos nombres de dominio de ICANN o de firmar ningún tipo de tratado internacional que siguiera una política de esa naturaleza. El autor concluye en este punto que el caso de ICANN nos muestra lo peligrosa que puede ser la combinación de la soberanía nacional y de la autoridad privada global.

También se lleva a cabo un interesante análisis respecto a la teoría de Derek Bambauer (profesor de Derecho de Internet y de propiedad intelectual de la Universidad de Arizona), que ha desarrollado un marco sistemático orientado al proceso (*systematic process-oriented framework*) para aplicar a la gobernanza del bloqueo en Internet. En concreto estudia el último de los cuatro criterios utilizados por el autor para analizar la corrección o no de los sistemas de bloqueo o filtrado: ¿hasta qué punto los ciudadanos pueden participar en el proceso de decisión sobre estas restricciones? ¿Hasta qué punto esos censores tienen que rendir cuentas a los ciudadanos? Como dice Mueller no se trata de una cuestión técnica, a diferencia de otros criterios utilizados por Bambauer, sino que esta última cuestión es una cuestión política de primer orden. Pero va más allá y critica la aproximación de Bambauer basada en el procedimiento porque un marco de análisis de esta naturaleza legítima y anima la censura en Internet ya que está basado en la consideración de que un bloqueo (basado en el Estado) se puede hacer de manera justa y apropiada y que debemos optimizarlo más que rechazarlo. Es más, dice Mueller, la teoría del profesor de Arizona implica en realidad una afirmación escondida con consecuencias políticas enormes: el Estado nación es la institución apropiada para adoptar decisiones sobre el acceso global a la información. El marco de Bambauer en definitiva, dice Mueller, hace del Estado su unidad de análisis. Mueller por su parte afirma que el Estado no es ni la única unidad de decisión existente, ni necesariamente la más apropiada.

El siguiente de los motores de Internet analizado por el autor es el de los recursos críticos de Internet, concepto que, como hace notar el autor, tras la WSIS, deviene clave respecto al debate político sobre el régimen de ICANN y lo que representa. Por dar una aproximación a su contenido, Mueller afirma que está referido a la gobernanza de los estándares de Internet, los nombres de dominio, las direcciones IP y la interconexión y acuerdos de enrutamiento entre los proveedores de servicios de Internet. El autor explica cómo en cada una de las renovaciones del acuerdo contractual entre ICANN y el Departamento de Comercio de los Estados Unidos surge el debate respecto al modelo institucional y de responsabilidad de ICANN; así como también la labor de la UIT como marco de quienes defienden una solución intergubernamental al problema. El autor considera este capítulo probablemente como el más

importante, dado que la controversia sobre el régimen de ICANN va más allá de las cuestiones sobre regulación de contenidos, seguridad o propiedad intelectual: es la base del conflicto entre la gobernanza global y el sistema de Estados nación. El capítulo, en definitiva, analiza dos cuestiones: el régimen de ICANN en una red de actores que es independiente y competidora del sistema de Estados, y las cuestiones de política sustantiva suscitadas por la gestión de los recursos críticos de Internet.

En referencia a la red de actores, el autor comienza con una referencia a la labor y características de “la comunidad” o de “la comunidad técnica de Internet” o como los denomina Mueller “las instituciones de Internet orgánicamente desarrolladas” (ODii en su acrónimo inglés): la Sociedad de Internet (ISOC) o el Grupo de Trabajo de Ingeniería de Internet (IETF) serían algunos de los más significativos. Se señalan las características de todos estos organismos: su vinculación a Occidente en general y a Estados Unidos en particular o el uso del inglés como lengua de trabajo. Uno de los motivos por los que la controversia sobre los recursos críticos de Internet sigue siendo un punto clave es porque esos recursos están firmemente bajo el control de esta red de actores. Un aspecto fundamental de la tesis de Mueller, que por otro lado es un gran defensor en su vida diaria del papel de la sociedad civil en la gobernanza de Internet, es que uno puede ser muy crítico con los Estados sin necesidad de dar un cheque en blanco a las ODii. Explica en este sentido los aspectos positivos y negativos de estas últimas.

La segunda cuestión que trata, decíamos, es la referida a las cuestiones sustantivas. El autor señala que muchas veces nos centramos tanto en las estructuras institucionales y los procesos que olvidamos esta vertiente. En este sentido Mueller pone de manifiesto que los nombres de dominio y las direcciones IP, aunque no abarcan la gobernanza de Internet en su totalidad, constituyen una parte importante de ella que interfiere de manera vital con el resto de ámbitos políticos. En este punto se tratan cuestiones, ya un poco superadas debido a que la obra es de 2010, como la escasez de direcciones IPv4 y la siguiente “generación de Internet” que constituyen las direcciones IPv6; así como el paso de un estándar a otro. También se analiza la seguridad del enrutamiento y de los Sistemas Regionales de Registros de Internet; la regulación de la industria de los nombres de dominio, la política de ICANN respecto a los nombres de dominio multilingües y respecto a los dominios de nivel superior de código de país, o la seguridad del sistema de nombres de dominio a través de las extensiones de seguridad del sistema de nombres de dominio (DNSSEC en su acrónimo inglés) y el problema derivado porque muchos consideran que ha desequilibrado todavía más el control técnico de Internet a favor de ICANN y de la Administración de los EE.UU.

Para terminar este capítulo se analiza el problema de la autoridad estatal en el régimen de ICANN. Mueller señala cómo el debate sobre esta problemática se produce en tres canales: el intento de los Estados de afirmar su papel especial en la política pública de Internet; los debates sobre el Comité de Asesoramiento Gubernamental (GAC); y la controversia sobre el papel del gobierno norteamericano en el control y la supervisión de ICANN que, en el

momento en que se publicó la obra estaba definido principalmente a través de la conocida como “Afirmación de Compromisos”, nombre que se da al acuerdo suscrito el 30 de septiembre de 2009 entre el Gobierno de los Estados Unidos e ICANN.

El último de los capítulos de la monografía, bajo el curioso título de “ideologías y visiones”, está dedicado por el profesor Mueller a cuadrar el círculo a partir de la siguiente pregunta: ¿cómo aprovechar el poder para asegurar la libertad? Con esto el profesor de la Universidad de Siracusa pone de manifiesto que por un lado está claro que los Estados nación constituyen una de las mayores amenazas al carácter global y a la libertad de las comunicaciones en red. Pero al mismo tiempo, el sector de la información y de la comunicación puede necesitar los poderes estatales para perseguir y encarcelar criminales, asegurar el proceso debido, contrarrestar agregaciones privadas de poder nocivas o formalizar derechos individuales o sanciones por la violación de los mismos a cargo de los Estados o de otros actores. El autor señala que tanto quienes consideraron que el Estado iba a desaparecer automáticamente de la esfera de Internet, como los que consideraron que iba a darse una reversión inevitable hacia un Internet controlado y dominado por los Estados, estaban equivocados.

Mueller cierra su obra analizando las ideologías que hay sobre la gobernanza de Internet, pero lo hace señalando que hay que evitar una premisa equivocada ya que no se puede partir de las ideologías de izquierdas y de derechas, puesto que están basadas en el papel que la forma tradicional de gobierno estatal debe jugar. En el sector de la comunicación y de la información la dependencia en el Estado nación como institución principal de gobernanza es precisamente lo que se pone en cuestión. La naturaleza del espectro político cambia cuando nos vemos obligados a hacer del Estado una variable más que una constante. Como alternativa Mueller estudia las posiciones ideológicas en un diagrama basado en dos ejes: un primer eje referido al *status* de los Estados territoriales en la gobernanza de las comunicaciones (nacional en un extremo y transnacional en otro), y el segundo que identifica el nivel de jerarquía que uno desea tolerar en la solución de los problemas de gobernanza de Internet (jerárquico en un extremo y conectado en red en otro). Esta combinación da lugar a cuatro posturas básicas que el autor enumera como sigue: liberalismo desnacionalizado, *gubernamentalidad* global, nacionalismo en red y *ciberreaccionarios*.

Pero además Mueller manifiesta que con independencia de la importancia de entender en qué forma los movimientos de izquierda y de derechas responden a las cuestiones de la gobernanza de Internet, existen otras ideologías que el autor denomina “nativas”. En concreto, la obra entra en el examen y la crítica de dos de las más importantes: la participación de todos los actores (*multistakeholderism*) y el acceso al conocimiento (A2K). Se muestra crítico con la primera por cuanto hace referencia a cuestiones de representación y procedimiento, pero no facilita ninguna guía en cuanto a los temas de políticas sustantivas de gobernanza de Internet además de otros aspectos como la plasticidad e imprecisión del concepto de interesado (*stakeholder*). Respecto a la segunda, aun reconociendo que se trata de una ideología sustantiva nativa

del medio digital, adolece de dos limitaciones: carece de una posición clara respecto al Estado como institución de gobernanza y por otro lado, su crítica a la propiedad intelectual viene de dos fuerzas distintas, y en cierta medida contradictorias, de carácter ético por un lado y consecuencialista por otro.

En la parte final de la obra el autor aborda con un mayor detalle los elementos de lo que denomina “liberalismo desnacionalizado”. Según Mueller el *ciberlibertarismo* no está muerto porque nunca llegó realmente a nacer. Fue más una visión que una ideología con un programa político e institucional. Sin embargo, a juicio del autor los problemas y dilemas que plantea la Internet global no se pueden resolver sin él o sin algo parecido a él. Y es que, destaca Mueller, esa visión primigenia abanderaba dos problemas fundamentales de la gobernanza de Internet que todavía perduran: quién debe ser soberano, si las personas que interactúan en Internet o los Estados; y en segundo lugar el grado en que se puede trasladar al contexto de la convergencia, las redes ubicuas y los procesamientos automáticos de información, los preceptos liberales clásicos de la libertad. Para Mueller la respuesta está en el citado liberalismo desnacionalizado que favorece el derecho universal a recibir y dar información sin importar fronteras. Además, subraya el autor, es una ideología que ve la libertad de comunicarse y de intercambiar información como elemento fundamental y primario de elección humana y de actividad política y social. A mayor abundamiento, se apunta que esta ideología favorece las relaciones asociativas en red por encima de las jerárquicas en cuanto que modo de gobernanza transnacional. El liberalismo desnacionalizado, se afirma, ofrece gobernanza de la comunicación y de la información a través de una agregación social más flexible y adaptativa. Pero es una ideología que desde un punto de vista racional reconoce que formas emergentes de control surgirán de las comunidades en red globales, que intervenciones de autoridad serán necesarias para asegurar derechos básicos, y que externalidades a la red o cuellos de botella sobre facilidades esenciales pueden crear poderes concentrados con efecto coercitivo. Esta ideología, concluye Mueller, favorece una *neodemocracia*: derechos de representación y participación en estas nuevas instituciones de gobernanza global.

El último párrafo del libro cuya traducción libre me permito realizar, resume el pensamiento del autor y lo que ha pretendido reflejar en este libro: *“necesitamos encontrar vías a través de las cuales traducir los derechos y libertades liberales clásicos en un marco de gobernanza adecuado para una Internet global. No puede haber ciberlibertad sin un movimiento político que defina, defienda e institucionalice los derechos y libertades individuales en una escala transnacional”*.

El libro en definitiva es sumamente interesante en cuanto a la materia tratada, muy rico en ejemplos prácticos, dinámico en cuanto a que no entra en debates superfluos, aunque cabe decir que no es recomendable como libro de iniciación en estas cuestiones, aunque rotundamente lo es para quienes sepan de los principales debates.