

# Coordinación Global de los Nombres y las Direcciones en Internet

(tercera y última parte)

## • Los gobiernos en Internet

Luis Pablo Hinojosa, Javier Juárez y Claudia Fonseca

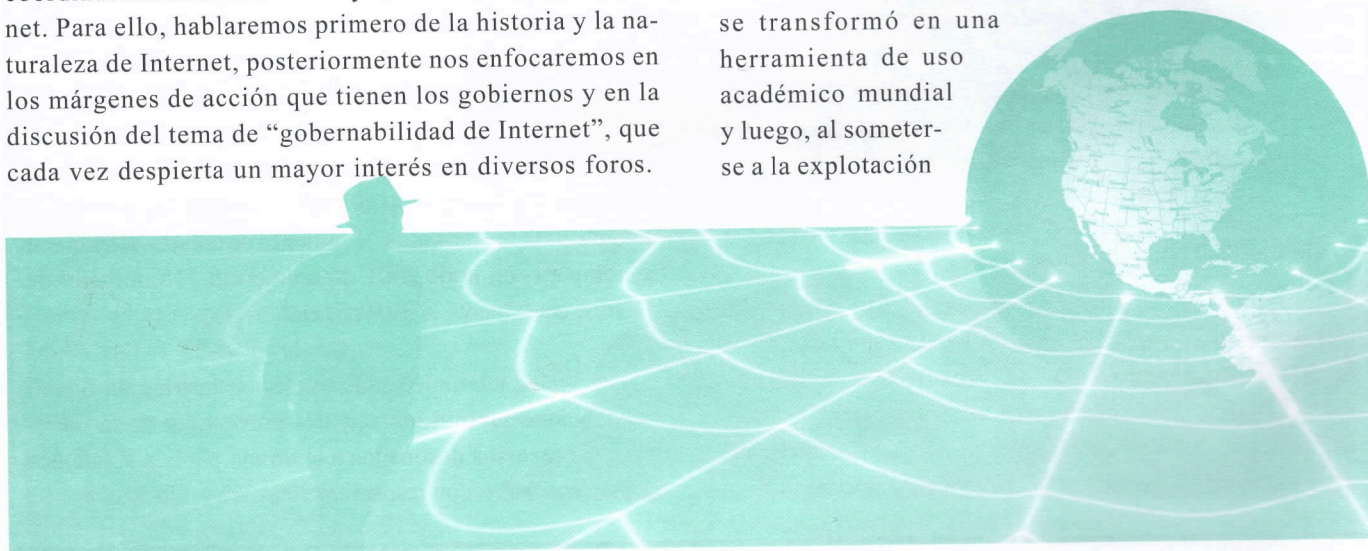
**E**n el número anterior de la Gaceta Cofotel explicamos la estructura y los procesos de la Corporación para la Asignación de Nombres y Números en Internet, mejor conocida como ICANN. Señalamos que ese organismo es el responsable de coordinar a nivel global los recursos de direccionamiento de Internet, es decir, los Nombres de Dominio y las Direcciones IP. También, explicamos que ICANN coordina estos recursos con el fin de preservar su unicidad para evitar que dos computadoras conectadas a Internet compartan una misma dirección.

En esta colaboración, analizaremos la relación de los gobiernos con ICANN y el papel que estos tienen en la coordinación de los nombres y las direcciones en Internet. Para ello, hablaremos primero de la historia y la naturaleza de Internet, posteriormente nos enfocaremos en los márgenes de acción que tienen los gobiernos y en la discusión del tema de “governabilidad de Internet”, que cada vez despierta un mayor interés en diversos foros.

## Un poco de historia

Recordemos que en sus orígenes, Internet era un proyecto de carácter gubernamental, patrocinado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Se trataba de un programa de investigación para estudiar el intercambio de datos entre diferentes equipos de cómputo conectados en forma de red.

Tiempo después, Internet se vio favorecido por las inversiones que hicieron otras agencias gubernamentales, instituciones académicas y la industria de diferentes países del mundo. De un proyecto de investigación en Estados Unidos, Internet se transformó en una herramienta de uso académico mundial y luego, al someterse a la explotación





comercial, se convirtió en un medio de alcance global y un determinante de lo que hoy se conoce como la “nueva economía.”

Por una historia similar pasa el Sistema de Nombres de Dominio (DNS), sobre el cual se basa la operación de Internet. Durante varios años, la coordinación de los Nombres de Dominio y las Direcciones IP estaban a cargo de una sola persona, quien los administraba de manera informal y casualística. Puesto que eran pocas las computadoras conectadas a Internet, entonces era fácil controlar la traducción de los Nombres de Dominio en Direcciones IP. En aquella época, era fácil garantizar que cada computadora mantuviera un nombre y una dirección únicos.

Pero el crecimiento de Internet exigió el establecimiento de mecanismos más sofisticados. En 1988 fue creada, bajo los auspicios del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, la Autoridad para la Asignación de Nombres en Internet (*Internet Assigned Numbers Authority*, o IANA). Sin embargo, diez años después y en vista de que Internet recaía cada vez más en el sector privado, fue creada ICANN mediante un Memorando de Entendimiento con el Departamento de Comercio de los Estados Unidos. ICANN, una corporación privada y sin fines de lucro, asumió las funciones y responsabilidades que antes pertenecían al gobierno norteamericano a través de IANA.<sup>1</sup> Las notas en los periódicos señalaron: “Internet se ha privatizado”.

Esta historia no es más que un reflejo de la “institucionalización” que ha sufrido Internet. Un proceso equivalente al de escoger un juego y sus reglas.

### Los conceptos de autoridad, control, jurisdicción y sanciones

Algunos elementos de este juego, como las definiciones de **autoridad**, **control**, **jurisdicción** y **sanciones** contras-

tan con los conceptos a los que usualmente están acostumbrados los gobiernos.

En el caso del DNS, se contempla una **autoridad** global, en este caso ICANN, la cual opera los servidores raíz<sup>2</sup>, donde se administra la jerarquía más alta de los Nombres de Dominio. Asimismo, el sistema contempla varias autoridades locales, ya sea en cada país para el caso de los ccTLDs (.mx, .jp, .ca, entre otros) o para cada gTLD (.com, .org, .net, entre otros).

El **control** tiene que ver con la capacidad de modificar las bases de datos que relacionan los Nombres de Dominio con las Direcciones IP. Este control está dividido según la jerarquía del DNS. El control sobre quién es cada ccTLD y cada gTLD lo tiene la autoridad global. El control sobre los nombres registrados bajo cada TLD lo tienen las autoridades locales.

Las **jurisdicciones** en el DNS corresponden a los límites de cada autoridad. En el caso de muchos ccTLDs, aunque no en todos, la jurisdicción equivale a la geografía de cada país. Pero es común que el operador del ccTLD no se encuentre en el país al que hace referencia o que se registren nombres desde otros países. Por lo que las fronteras son permeables en términos geográficos, pero claramente circunscritas a la estructura jerárquica del DNS, la cual define el ámbito de acción que tiene cada base de datos.

Las **sanciones** tienen que ver con la capacidad de quitar o modificar entradas en las bases de datos del DNS. Las distintas autoridades, según su nivel, pueden modificar el registro de un nombre y apuntarlo a otra dirección.

### Gobernabilidad de Internet

El carácter estratégico que tiene el DNS para la operación de Internet y la importancia que este medio tiene hoy para la sociedad, hace que los gobiernos no se puedan desentender tan fácilmente del juego, a pesar de que sus conceptos pueden resultar difíciles de comprender.

<sup>1</sup> El Departamento de Comercio de Estados Unidos mantiene un control relativo en ICANN a través del Memorando de Entendimiento. Véase: <http://www.icann.org/general/amend5-jpamou-19sep02.htm>

<sup>2</sup> Actualmente el sistema de servidores raíz cuenta con trece servidores, 10 de los cuales se localizan en Estados Unidos, uno en Inglaterra, uno en Suecia y uno en Japón.

En algunos aspectos las decisiones de ICANN rebasan la administración técnica del DNS porque afectan el interés público de los usuarios de Internet. Asimismo, estas decisiones pueden llegar a interferir con diversos aspectos del ámbito de la regulación, convenidos tanto nacional como internacionalmente. Por ejemplo, en materia de telecomunicaciones, propiedad intelectual, privacidad, seguridad y competencia, entre otros.

Al mismo tiempo, las estructuras tradicionales de los gobiernos aún no se adaptan al juego de Internet. Los conceptos de autoridad, control, jurisdicción y sanciones escapan muchas veces a sus facultades y también a sus márgenes de maniobra. Se trata entonces, de encontrar un equilibrio. Un lugar en el proceso de institucionalización para que ciertas preocupaciones de los gobiernos queden resueltas, sin perjudicar con ello la eficiencia en la administración del DNS (y en consecuencia el desarrollo futuro de Internet).

Dentro de la estructura de ICANN existe el Comité Consultivo de Gobiernos o GAC, cuyo fin es advertir a

ICANN antes de tomar una decisión que pueda afectar el interés público y/o la regulación vigente. Este papel es similar al de una válvula de escape, que evita que el sistema fracase proveyendo certeza a ICANN y tranquilidad a los gobiernos.

Este papel de los gobiernos en el ámbito global a través del GAC, para ser verdaderamente efectivo, también tiene que replicarse en el ámbito local, puesto que ICANN sólo toma decisiones sobre las altas jerarquías del DNS. Sin embargo, la pobre representación de los gobiernos en el GAC y el retraso en la definición de estrategias nacionales sobre Internet, da cuenta de que la inclusión de los gobiernos en la "institucionalización" de Internet aún está en sus inicios.

De esto se trata finalmente la gobernabilidad de Internet, de encontrar el camino a través del cual los gobiernos puedan ayudar al crecimiento de Internet, verificando que el juego se realice dentro de límites claramente definidos, pero a la vez evitando la intervención innecesaria, que puede obstaculizar su desempeño. ©

