



**INTERNET  
y la sociedad  
de la información**  
**Una mirada desde  
la periferia**

**TOMO II**

**Editor: Octavio Islas**

**CIESPAL  
2005**

**INTERNET y la sociedad de la información**

**Una mirada desde la periferia**

© Varios - Tomo II

1000 ejemplares - agosto 2005

SBN 9978-55-049-6

Código de Barras 9789978550496

Registro derecho autoral N° 022136

**Portada:**

*Juan Pablo Muñoz*

**Diagramación texto:**

*Fernando Rivadeneira León*

**Impresión:**

*Editorial "Quipus", CIESPAL*

Quito – Ecuador

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento del CIESPAL.

# Contenido

<b>Introducción</b>	7
<b>Internet: el medio de comunicación.</b> Marisa Avogadro. Argentina	23
<b>Lo que Internet nos traerá y se llevará</b> Naief Yehya. México	49
<b>Contenidos para cibermedios</b> Laura Lugo y Ricardo Casado. Venezuela	67
<b>Convergencia multimedia en Internet</b> Mariano Cebrián Herreros. España	89
<b>e-Gobierno: Construyendo un Buen Gobierno</b> Abraham Sotelo Nava. México	115
<b>Metodología para la e-democracias europeas</b> Amaia Arribas. España	147
<b>La protección de datos personales en la Sociedad de la Información</b> Carlos Colina, Venezuela	165
<b>La Darknet</b> Eduardo Villanueva Mansilla. Perú	211
<b>La administración del DNS</b> Oscar Robles Garay. México	225
<b>El español en la Red</b> Raúl Trejo Delarbre. México	273

# La administración del DNS

*Oscar Robles\**

## Introducción

Hasta hace algunos años, la política e Internet tenían poco en común. Internet, con sus antecedentes académicos en busca de conquistar los hogares y el comercio, parecía esquivar, y al mismo tiempo retar a la política, y muy pronto aquellos años del Internet *color de rosa* se desvanecerían ante el abrumador peso de la realidad.

Hace algunos años, incluso, no había posibilidad alguna de hablar de un *Gobierno de Internet*, ya que esta red de redes había nacido sin un poder central y muy probablemente contra ello. La principal filosofía de Internet fue compartir recursos, sistemas distribuidos y la descentralización. Hablar de una administración o gobierno central con capacidad para definir reglas y obligar al cumplimiento de las mismas a todos aquellos usuarios de Internet, resultaba imposible de concebir.

---

\* Mexicano. Maestro. Director General del Network Information Center, México (NIC) México.

A finales de la década de 1990, una recomendación del Departamento de Comercio de los Estados Unidos dio origen a la creación de una corporación privada, llamada ICANN, cuya finalidad era establecer los mecanismos de supervisión de los parámetros técnicos de Internet. Esa iniciativa representó el primer ejercicio de una administración centralizada de los recursos de Internet, lo que podemos resumir como *la administración del DNS* (DNS o Domain Name System -sistemas de nombres de dominio-). Lo que un día fue el lugar de discusiones técnicas, se convirtió repentinamente en un ejercicio de política y, a la vez, el experimento de auto-regulación más importante de la historia de la Red.

ICANN, en su continua evolución cada vez más independiente de los gobiernos, ha emprendido una tarea muy compleja, que se ha convertido en el objeto del deseo de algunas naciones en su tardío despertar ante las tecnologías de información y comunicaciones, y quienes perciben en la intervención de los gobiernos a la única vía para resolver todos los problemas tecnológicos, económicos, legales y culturales que esta Red presenta a las sociedades de la información.

¿Cómo podrá sobrevivir Internet a las tentaciones que tienen los gobiernos para tomar el control del DNS y de sus principales recursos? ¿Cómo podrá ICANN sobrevivir a los intentos, cada vez más firmes, de intervención de los gobiernos? ¿Cómo podrá Internet sobrevivir a los diferentes intereses comerciales que se perciben dentro de ICANN mismo? ¿De qué manera podrán los usuarios de Internet hacer sentir su voz en este experimento democrático? ¿Sobrevivirá ICANN como el organismo rector de los principales recursos técnicos de Internet? ¿Sucumbirán las naciones en su intento por establecer un gobierno de Internet y del DNS? ¿Podrán convivir ambos mecanismos de administración? Y lo más importante, ¿necesita el DNS de los gobiernos? Serán las preguntas que intentaremos responder con este documento.

## La administración central del DNS

Por administración central del DNS<sup>1</sup> nos referiremos al conjunto de actividades centralizadas por una organización, orientadas a establecer la adecuada supervisión de los recursos de Internet, nombres de dominio, direcciones IP,<sup>2</sup> parámetros técnicos, así como la operación misma del sistema de nombres de dominio y los *root servers*. ICANN,<sup>3</sup> la organización que propuso el gobierno de los Estados Unidos para la coordinación de los parámetros técnicos de Internet, cumple con esa premisa, y es uno de los foros de cabildeo de mayor impacto sobre la Sociedad de la Información a nivel global.

Siendo estrictos, Internet nunca ha tenido el nivel de politización que mantiene en estos momentos, tanto por el debate general de las Sociedades de Información, como por los temas particulares que se dan en diversos foros dentro y fuera de ICANN. Sin embargo, esta organización es el único foro ya operativo, de amplia participación geográfica, y que nos permite estudiarlo como un modelo de gobernabilidad en Internet, con la debida aclaración de que ICANN no posee mecanismos de coerción más allá de los establecidos a través de contratos, y que su margen de acción es muy limitado dentro del amplio espectro de actividades susceptibles a una regulación o autorregulación. Dicho lo anterior, será ICANN, su medio ambiente y la relación con los gobiernos, el motivo de estudio de este artículo.

- 
- 1 Véase: [<ftp://ftp.isi.edu/in-notes/rfc882.txt>]; [<ftp://ftp.isi.edu/in-notes/rfc883.txt>]; [<ftp://ftp.isi.edu/in-notes/rfc1034.txt>]; [<ftp://ftp.isi.edu/in-notes/rfc1035.txt>]; [<ftp://ftp.isi.edu/in-notes/rfc2181.txt>]; [<ftp://ftp.isi.edu/in-notes/rfc2535.txt>]
  - 2 Direcciones del Protocolo Internet, véase :[<ftp://ftp.rfc-editor.org/in-notes/std/std5.txt>]
  - 3 Corporación Internet para la Asignación de Nombres y Números , véase: [<http://www.icann.org>]

ICANN tiene una estructura que permite la participación de diversos grupos de interés, para la discusión y aprobación de políticas relacionadas con los nombres de dominio, direcciones IP, y los parámetros para los protocolos técnicos de Internet. Esta diversidad de intereses le aporta un nivel de complejidad evidente a la organización, incluso en el pasado se comprobó esta complejidad que llegó al grado de *congelar* la toma de decisiones, permitiendo que éstas se tomaran por un grupo muy pequeño de personas (contrario a los estatutos de ICANN).

El tema de los nombres de dominio es, sin lugar a dudas, la eterna lucha entre los actores de Internet; en primera instancia tenemos a los protectores de marcas que buscan regular al máximo la asignación de nombres de dominio, en tanto, los registradores de nombres de dominio, los proveedores de servicios de Internet, las organizaciones no comerciales y un sin fin de activistas buscan, de manera independiente, el *derecho común* y una operación eficiente de este servicio. Existe además, un sector cada vez más agresivo de entidades comerciales registradoras de nombres de dominio genéricos. Por si fuera poco, de un tiempo a la fecha se han incorporado a este debate entidades gubernamentales, responsables de definir políticas de competencia económica, privacidad y seguridad en el comercio electrónico a nivel nacional.

ICANN es precisamente la organización de soporte de nombres de dominio (DNSO, por sus siglas en inglés),<sup>4</sup> la que mostró los primeros retos en la naciente organización. Dentro de la DNSO se debieron establecer los consensos más importantes y trascendentes para Internet, pero esto no ocurrió de la manera como se estableció en los estatutos, y las discusiones interminables derivaron en resultados bastante débiles, que en ocasiones ni siquiera fueron tomados en cuenta por parte del Consejo Directivo de ICANN.

---

4 Conocida así hasta finales de 2003, ya que a partir de una serie de reformas en ICANN en el periodo 2001-2003, este organismo adoptó el nombre de GNSO (Generic Names Supporting Organization),

Durante muchos años, Internet, y en particular los nombres de dominio, las direcciones IP y los parámetros de los protocolos técnicos, no tuvieron necesidad de este nivel de estructuración, y las decisiones que se tomaron siempre estuvieron marcadas por dos cuestiones muy simples. La primera de ellas fue que no se decidían cuestiones políticas sino esencialmente técnicas. La segunda, y quizá la más importante, fue la definición de la toma de decisiones basándose en consensos y no en una votación elaborada.<sup>5</sup>

El principal grupo, con estas características, es la Fuerza de Ingeniería de Internet, conocida por IETF<sup>6</sup> (Internet Engineering Task Force), la cual se define a sí misma como una amplia comunidad de diseñadores, operadores, vendedores e investigadores de soluciones de redes (aunque está abierta a cualquier persona), preocupados por la evolución de la arquitectura de Internet y su operación eficiente. Ese grupo existe de manera formal (aunque nunca se ha incorporado legalmente) desde 1986, y sus funciones son básicamente técnicas. En sus más de 18 años de existencia, la IETF ha desarrollado protocolos de transmisión de información en Internet, fundamentales para un gran número de aplicaciones, buscando de manera prioritaria asegurar la interoperabilidad de dichos protocolos.

En 1992 se creó una organización llamada Internet Society (ISOC),<sup>7</sup> en la cual principalmente participan profesionales relacionados con la IETF o con el desarrollo de las redes nacionales. Sus funciones fueron proveer de apoyo económico a la IETF, pero sobre todo promover el uso de Internet en algunos países. Esa organización fue durante algunos años el foro de discusión de temas no solo técnicos, sino sociales, legales y políticos.

---

5 Y como parte del *credo* de la IETF, se encuentra la frase “We reject kings, presidents and voting. We relieve in rough consensus and running code”. Véase en: [http://www.google.csearch?hl=en&lr=&as\_qdr=all&q=%22

We+reject+kings+presidents+and+voting%22+site%3Aietf.org&btnG=Search]

6 Respecto a la relación ISOC-IETF, véase: [http://www.isoc.org/internet/history/ietfhis.html]

7 Véase: [http://www.isoc.org]

Sin embargo, ni la IETF ni la ISOC tuvieron el cargo de *Coordinación de Internet*, y mucho menos el poder coercitivo sobre la comunidad Internet. Sus facultades los limitaban a discutir los temas y emitir recomendaciones en forma de los documentos conocidos como *Solicitud de Comentarios* (Request for Comments).<sup>8</sup>

Pero vayamos un poco más atrás, revisemos algo de los más de 30 años de historia (pero sobre todo los últimos seis años) en donde identificaremos el protagonismo de los Estados Unidos en este proyecto. Más aún, identificaremos las causas que han marcado la necesidad de crear este experimento de auto-regulación, pero sobre todo, identifiquemos la velocidad de reacción del resto de los gobiernos ante el accionar estadounidense.

### **Un poco de la historia de Internet**

Aunque Internet es producto de un proyecto académico-militar iniciado en los Estados Unidos<sup>9</sup> en la década de 1960, principalmente impulsado por el Departamento de Defensa, a través de la Agencia de Investigación de Proyectos Avanzados de Defensa (Defense Advanced Research Projects Agency), y desarrollado por algunas universidades, lo cierto es que en él han participado muchos otros países y gobiernos, que de manera conjunta impulsaron sus propias redes nacionales para que años más tarde empezaran a interconectarse entre sí y formar lo que hoy conocemos como la red de redes.<sup>10</sup>

Con el tiempo, la NSFnet (como se le conocía entonces) empezó a mostrar un crecimiento importante: en 1984 había más de 10.000 computadoras interconectadas,<sup>11</sup> y la National Science Foundation (NSF) tenía listo el backbone de Internet a 56 Kbps. Ocho

---

8 Véase: [<http://www.rfc-editor.org/>]

9 Para más detalles sobre la historia de Internet en los EEUU, véase: [<http://www.isoc.org/internet/history/brief.shtml>]

10 En 1973 Inglaterra y Noruega realizaron las primeras conexiones internacionales a ARPANET. Véase: [<http://www.netvalley.com/archives/mirrors/davemarsh-timeline-1.htm>]

11 Ver historia de Internet en: [<http://www.isoc.org/internet/history>]

años después, el backbone tenía una capacidad de 44.736 Mbps, y ya eran más de un millón los equipos conectados en la Red.<sup>12</sup>

El crecimiento acelerado de la Red y el desarrollo de ésta se presentó con la generación de la *masa crítica*, basada en la población académica de muchos países (no solamente los Estados Unidos), y la creación de un sistema *amigable*, conocido como el World Wide Web (WWW).<sup>13</sup> Ese sistema fue desarrollado por Tim Berners-Lee, un inglés<sup>14</sup> radicado en Suiza, que laboraba para la Organización Europea en Investigación Nuclear (CERN).<sup>15</sup>

Sin embargo, el motivo central de las disputas presentadas dentro de ICANN ha sido un aspecto mucho más simple que la infraestructura o la definición de protocolos, estamos hablando del sistema de nombres de dominio (DNS o Domain Name System).

## Nacimiento del DNS

La historia del sistema de nombres de dominio, DNS, se remonta a la década de los setenta, donde cada una de las computadoras conectadas a la Red tenía asignada una dirección numérica (una estructura muy diferente a lo que conocemos hoy en día). Para tener acceso a aquellos equipos de cómputo era necesario recordar la dirección numérica de cada uno, ya que el esquema de *nombramiento* de aquel entonces era bastante limitado.<sup>16</sup>

Esta situación trajo como consecuencia la creación de un nuevo sistema de nombramiento, el cual sería conocido como Sistema de Nombres de Dominio (Domain Name System, DNS), que, 11 años después, sería motivo de enfrentamientos entre gobiernos.

---

12 Véase: [<http://www.zakon.org/robert/internet/timeline/>]

13 Véase: [<http://www.w3.org/Consortium/>]

14 Ver una referencia rápida de Tim Berners-Lee en [<http://www.w3.org/People/Berners-Lee/>]

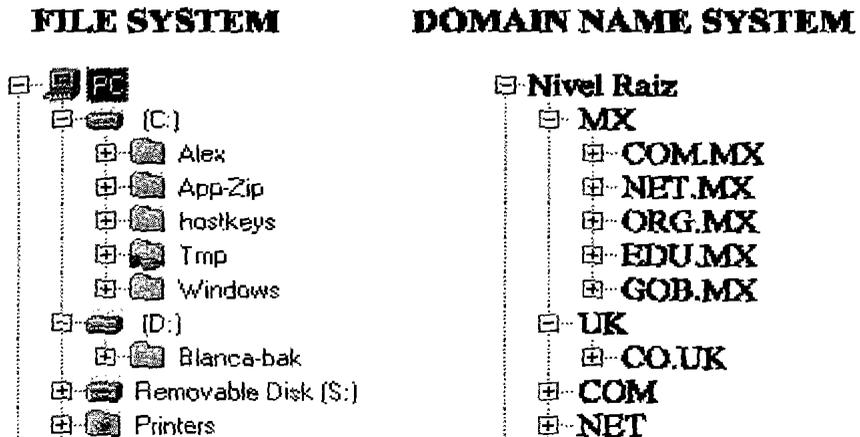
15 Véase: [<http://www.cern.ch>]

16 Véase: [<ftp://ftp.isi.edu/in-notes/rfc608.txt>]

Lo que concibió su creador, Paul Mockapetris, fue un sistema jerárquico,<sup>17</sup> similar a un sistema de archivos de computadora. En esta estructura jerárquica definió niveles, de la misma forma que en un sistema de archivos de computadora existen los *directorios*.

A cada nivel de la estructura le asignó un nombre o etiqueta. El nivel cero, o raíz, no tiene nombre, el nivel 1 puede ser alguno de los que se muestran en la figura 1, .mx, .uk, .com, .net, etc... conociéndose a este nivel como Top Level Domain – TLD, éstos a su vez pueden tener clasificaciones, como en el caso de .mx que tiene debajo a .com.mx, .net.mx, .gob.mx, etc. A ese nivel se le conoce como Second Level Domain o SLD.

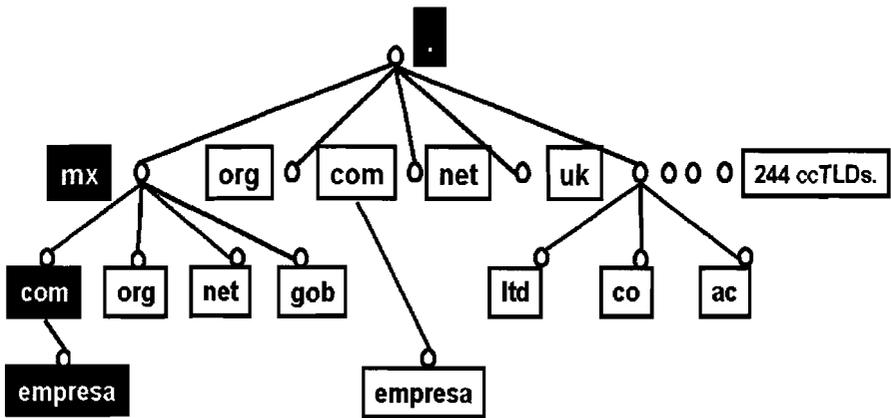
**Figura 1. Comparación entre un sistema de archivos y el sistema de nombres de dominio (DNS)**



17 Véase el capítulo 1 de “DNS & BIND”, Albitz & Liu, O’Reilly, 3rd. Ed.

Los nombres de dominio se construyen por una secuencia de etiquetas separadas por un punto, empezando en el nivel más profundo hasta llegar al nivel superior. Como ejemplo, en la figura 2 se puede apreciar que el nombre de dominio `empresa.com.mx` se forma desde el último nivel, llamado “empresa”, después el SLD “com”, y por último el TLD “mx”.

**Figura 2. Estructura jerárquica del DNS**



Las etiquetas pueden tener letras, números y el guión medio “-”, pero no pueden iniciar ni terminar con guión. Cada etiqueta puede llevar hasta 63 caracteres, mientras que el nombre de dominio puede tener hasta 255 (cualquier combinación de letras, números y guión medio). Y puede haber hasta 127 niveles (siempre y cuando no se rebase el límite de 255 caracteres).

El DNS tenía un objetivo muy simple: desempeñar una función técnica de traducción de nombres de equipos de cómputo a su dirección numérica correspondiente, que fuera conveniente, amigable y fácil de utilizar por los usuarios de Internet de la década de 1980. Es decir, proveer un esquema de interpretación entre los usuarios y las computadoras, sin que los primeros tuvieran la necesidad de

recordar las direcciones numéricas de cada uno de los equipos a los que intentaban conectarse. Por ejemplo: 131.178.11.16, en vez de [http://www.mty.itesm.mx].

El esquema DNS sobrepasó su intención inicial<sup>1</sup>; los nombres de dominio no solo fueron una manera fácil para los usuarios de conectarse a los equipos en la red, sino que además significaron una manera simple de representar ideas, productos, servicios, empresas y organismos. Empero, el fenómeno del WWW significó una aceleración importante al registro de nombres de dominio, y pronto vendrían los problemas. A partir de este punto se hizo imposible dar marcha atrás a un esquema de nombramiento que empezó siendo un recurso exclusivamente técnico y, gracias a la comercialización de Internet, ese esquema acabó generando conflictos con esquemas sociales, como aquellos relacionados con la propiedad intelectual.

Pero veamos qué significan esos códigos. Primero que nada, hasta finales del 2004 existen dos tipos de TLD:

**gTLD:** .com, .net, .org, .biz, .info, .name, .pro, .museum, .aero, .coop, .gov, .edu, .int, .arpa y .mil.

**ccTLD:** .ac, .ad .ae....zm, .zr, .zw.<sup>2</sup>

Los gTLD (generic Top Level Domains) son códigos que no hacen referencia a algún lugar geográfico en particular, y están clasificados de la siguiente manera:

**a) Restringidos**, .mil;<sup>3</sup> .int;<sup>4</sup> .edu, .gov, .museum, .aero, .coop y .arpa. Solo ciertas instituciones o entidades por lo general no

---

1 Ciertamente, el DNS no fue el único factor para que se presentara este fenómeno, el WWW creó la necesidad de *nombres* y el DNS lo hizo posible, de una u otra forma.

2 La lista exhaustiva de los 245 ccTLD puede ser consultada en: [http://www.iana.org/cctld/cctld-whois.htm]

3 Véase: [http://www.nic.mil]

4 Ver [http://www.iana.org/int.html]

individuales que cumplan ciertos requisitos pueden registrar bajo estos códigos. Por ejemplo, bajo el .mil solamente instituciones militares de los Estados Unidos pueden registrarse; bajo el .gov, solamente instituciones del gobierno americano pueden registrarse. El .edu<sup>5</sup> siguió otros parámetros, ya que prácticamente cualquier universidad del mundo calificaba para registrar un nombre de dominio .edu, sin embargo esto cambió hace algunos años. Además .museum, .aero y .coop son parte de los nuevos códigos genéricos que ICANN autorizó<sup>6</sup> hace unos años, y se requiere de cierto registro ante asociaciones u organizaciones internacionales para poder registrar un nombre de dominio bajo estos códigos.

- b) **Abiertos**, son los más conocidos y populares de los nombres de dominio, nos referimos a .com, .net y .org. Cualquier entidad en el mundo puede registrar nombres bajo estos códigos. En un principio, estos gTLD tenían un propósito específico, por ejemplo, se buscaba que los .net fueran exclusivamente para Proveedores de Servicios de Internet (ISP), los .org solo para instituciones sin fines de lucro y otras organizaciones civiles, y los .com serían para aquellas entidades que no tuvieran cabida en otra clasificación. En otras palabras, éste era el código *por omisión*. Sin embargo, desde hace algunos años esas *restricciones* fueron retiradas, a solicitud de Network Solutions, tanto por su dificultad operativa como comercial, en la llamada *fiebre del oro* de los nombres de dominio durante los años 1995 y 1996.<sup>7</sup>

---

5 Durante el 2001, la National Telecommunication and Information Administration (US Department of Commerce) inició un proceso para que este gTLD fuera delegado a EDUCASE. Véase: [<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/press/2001/edu41101.htm>]

6 Véase: [<http://www.icann.org/tlds/>]

7 Ver el comentario del Vicepresidente de ICANN, Louis Touton, en la lista del Consejo de Nombres: [<http://www.dnso.org/clubpublic/council/Arc04/msg00913.html>]

c) **Nuevos abiertos**,<sup>8</sup> además de los códigos abiertos más comunes, en noviembre del 2000 el consejo directivo de ICANN autorizó<sup>9</sup> la creación de los códigos .biz;<sup>10</sup> .info<sup>11</sup>, .name<sup>12</sup>, .aero<sup>13</sup>, .coop<sup>14</sup>, .museum<sup>15</sup> y .pro.<sup>16</sup> De estos cuatro, solo los dos primeros mantienen una política realmente abierta a cualquier entidad sin ningún requisito especial. Por su parte los .name requieren que se comprueben ciertos derechos, pero básicamente son abiertos.

Después tenemos los ccTLD o códigos territoriales (country code Top Level Domains), que se distinguen de los anteriores por finalizar en un código de dos letras según la lista 3166-1 de la ISO,<sup>17</sup> mantenida por la Oficina Alemana de Estándares, además de algunos no contenidos en dicha lista<sup>18</sup>. Esos códigos fueron delegados originalmente por el doctor Jon Postel, en su calidad de Director de Internet Assigned Numbers Authority (IANA), entidad que a través de un contrato con el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, realizó funciones básicas de supervisión de algunos parámetros técnicos en Internet. En marzo de 1994, Jon Postel emitió el documento conocido como RFC 1591,<sup>19</sup> que recoge la estructura de esos códigos territoriales, así como las políticas para su delegación, en total son 245 ccTLD.

---

8 Para más detalles sobre los nuevos gTLD, véase: [<http://www.icann.org/tlds/>]

9 Véase: [<http://www.icann.org/melbourne/new-tld-agreements-topic.htm>]

10 Véase: [<http://www.neulevel.biz>]

11 Véase: [<http://www.nic.info>]

12 Véase: [<http://www.nic.name>]

13 Véase: [<http://www.nic.aero>]

14 Véase: [<http://www.nic.coop>]

15 Véase: [<http://www.nic.museum>]

16 Véase: [<http://www.registrypro.com>]

17 Véase: [<http://www.iso.org/iso/en/prods-services/iso3166ma/02iso-3166-code-lists/list-en1.html>]

18 Existen ocho ccTLDs que actualmente no forman parte de la lista ISO 3166-1, principalmente por dos razones: aquellos que se crearon siguiendo una variante de dicha lista (.ac, .gg, .im, .je y .uk) y otros que han sido eliminados de la lista al cambiar el nombre oficial del territorio al que corresponden (.tp, .su, .yu). Véase: [<http://encyclopedia.thefreedictionary.com/top-level%20domain>]

19 Véase 4.2 de [<ftp://ftp.isi.edu/in-notes/rfc1591.txt>]

**Estos pueden dividirse en dos grandes grupos:**

- a) **Tradicionales**,<sup>20</sup> como los ccTLD de .ar, .br, .cl, .do, .fr, .kr, .jp, .hn, .mx, .uk, .us, (operados por Argentina, Brasil, Chile, Dominicana, Francia, Korea, Japón, Honduras, México, Reino Unido y los Estados Unidos<sup>21</sup> respectivamente), entre muchos otros ccTLD. Cada organización administradora del ccTLD es responsable de las políticas que se aplican para cada uno de ellos. La delegación de esta responsabilidad la otorgó el IANA a aquellas instituciones, por lo general académicas o de gobierno, que al conectarse a Internet de manera definitiva fueron las primeras en su país o territorio en establecer su conexión a la red de redes.
- b) **Comerciales**, algunos ccTLD, al carecer de una comunidad local bien definida o suficientemente amplia, enfocan sus estrategias a la comunidad global de Internet y pueden tener un fin comercial, lo que difiere con relación a aquellos que han sido manejados desde una perspectiva sin fines de lucro y atendiendo como primera prioridad a la comunidad local de Internet. En este texto se comentarán solamente unos ejemplos de este tipo de ccTLD, pero cabe aclarar que es una especie en continua reproducción por el atractivo económico que representa:
- **Tuvalu** .tv,<sup>22</sup> registro que fue subastado y vendido por varios millones de dólares a una empresa que ahora se dedica a subastar nombres de dominio bajo .tv, algunos de los cuales han sido adquiridos por miles de dólares, sobre todo aquellos de cadenas de televisión reconocidas. Recientemente, el registro fue adquirido nada menos que por Verisign Inc.,<sup>23</sup>

---

20 Esta es una clasificación del autor que puede no ser compartida por algunos administradores de ccTLD

21 Para sorpresa de muchos, los Estados Unidos tiene su propio ccTLD .us, que sin embargo no está difundido ampliamente.

22 Véase: [<http://www.tv>] y notar que no existe ninguna referencia a cerca de Tuvalu, el territorio al que pertenece.

empresa que también mantiene la administración del *Registry* para el .com, .net, y hasta el 2002 del .org<sup>24</sup>

- **Moldova** .md,<sup>25</sup> registro subcontratado a dotMD, empresa establecida en Atlanta y que registra nombres de dominio .md haciendo referencias a servicios médicos, medicina, doctores, e incluso al estado de Maryland.
- **Tonga** .to,<sup>26</sup> manejado por una empresa de Washington, D.C., y de los primeros ccTLD en ser comercializados de esta manera.
- **Cocos (Keeling) Islands** .cc,<sup>27</sup> en un principio manejado por una empresa privada establecida en Seattle, que además administraba otros dos ccTLD .io y .ac, Desde mayo del 2001 esta compañía fue adquirida por Verisign.<sup>28</sup>
- **Samoa Americana** .as,<sup>29</sup> sus siglas “AS” es el equivalente en los países nórdicos a las “SA” de países hispanos, lo cual constituye un atractivo para los primeros, ya que les permite igualar el nombre legal de la empresa con su nombre de dominio.
- **Colombia** .co, uno de los casos más recientes y uno de los tipos de comercialización con mayor auge. Colombia tiene

---

23 Ver referencia de Verisign, en donde se establece que se pagaron 45 millones de USD en efectivo, originalmente en el sitio corporativo de Verisign pero recientemente esa liga ha desaparecido: [[http://corporate.verisign.com/news/2002/pr\\_20020107b.html](http://corporate.verisign.com/news/2002/pr_20020107b.html)], una nota relacionada en: [<http://www.searchutilities.com/news/archive/31/1328.html>]

24 Véase: [<http://www.icann.org/tlds/org/>]

25 Véase: [<http://www.register.md>] y notar que tampoco hay referencia al territorio al que pertenece Moldavia, una de las repúblicas de la desaparecida URSS.

26 Véase: [<http://www.nic.to>]

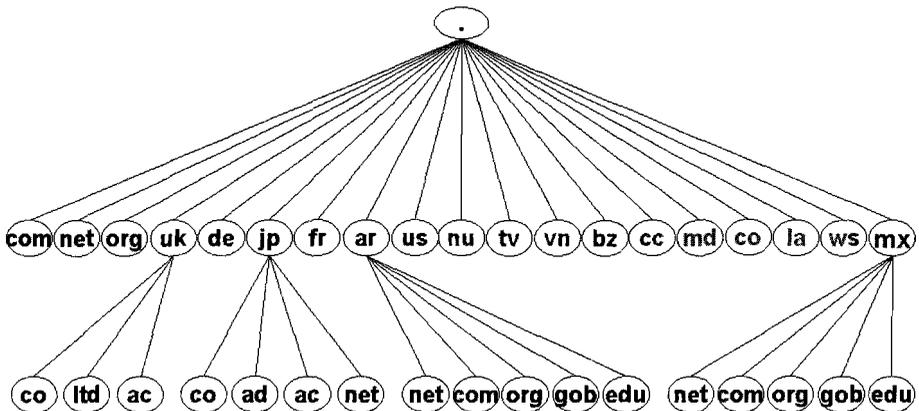
27 Véase: [<http://www.nic.cc>]

28 Véase: [<http://www.nic.cc>] o bien: [[http://www.verisign.com/printablePages/page\\_200312171524283.html](http://www.verisign.com/printablePages/page_200312171524283.html)]

29 Véase: [<http://www.nic.as>]

implementado un esquema de clasificaciones, muy similar a otros ccTLD, pero además, por su parecido con el gTLD .com buscaron iniciar un proceso para abrir su registro a entidades extranjeras, lo que lo convertiría potencialmente en un sustituto del .com, sin embargo no progresó este cambio. Este camino lo han empezado a seguir con aparente éxito otros ccTLD como: **Belice** .bz con la connotación “Business”, **Vietnam** .vn con la connotación “Virtual Network”, **Ecuador** .ec “Electronic Commerce”, **Kiribati** .ki con la connotación “Kids” y el más reciente Samoa Occidental (Western Samoa) .ws por la connotación con “Website”. En el caso .co en particular, este proceso causó problemas legales a la Universidad de los Andes, entidad administradora de dicho ccTLD.<sup>30</sup>

La figura 3 presenta algunos de estos TLD con sus respectivas clasificaciones, pero de alguna forma todos ellos en el mismo nivel de la estructura jerárquica de nombres.



30 Ver resolución del ministerio de Comunicaciones de Colombia publicado en [http://www.mincomunicaciones.gov.co/Archivos/normatividad/2003/Resolucion/R0020d2003.pdf]

Los usuarios tienen la posibilidad de registrar un nombre de dominio en más de 100 códigos genéricos y territoriales, entre ellos muchos ccTLD con políticas abiertas, ya sea directamente bajo el TLD (por ejemplo, cualquier de los casos de ccTLD comerciales y los gTLD abiertos) o bajo algún SLD (como es el caso de .com.mx).

En el caso probable de que algún usuario (que bien podría ser un despacho de abogados dedicados a la protección de la propiedad intelectual) decida registrar un nombre de dominio en alguno de los ccTLD con políticas cerradas, deberá contratar los servicios de algún proveedor local al ccTLD, o bien recurrir a servicios globales de registro de nombres.<sup>1</sup>

Hasta ahora hemos estudiado el funcionamiento del DNS, su intención inicial y el propósito de los códigos de primer nivel, TLD, revisemos ahora lo que representó el inicio de los conflictos con el DNS y lo que a la postre sería el detonador para la creación de ICANN.

### **La polémica por la administración de los TLD**

Uno de los aspectos más polémicos dentro de ICANN es la administración de los TLD, principalmente de los gTLD. Dicha administración fue un trabajo inicialmente académico, realizado por el Instituto de Investigación de Stanford, en Menlo Park (SRI), al que se designó como SRI-NIC. Este instituto mantuvo la coordinación de los servicios de información de la Red desde principios de los 70, así como el registro de nombres de dominio bajo los gTLD con el auspicio del Departamento de Defensa de los Estados Unidos desde mediados de 1980 hasta 1993, ya que la National Science Foundation (NSF),<sup>2</sup> del Departamento de Educación, tomó esa responsabilidad,

---

1 Véase: [<http://www.google.comsearch?q=global+domain+registration+services>]

2 Véase: [<http://www.nsf.gov>] y para detalles de su participación en este proceso ver [<http://www.nsf.gov/od/lpa/news/media/fs80226a.htm>]

y en marzo de 1992 realizó una licitación<sup>3</sup> para asignar la función del registro de nombres de dominio bajo los gTLD.

Para el primero de enero de 1993, tres empresas tenían una parte de la administración de los gTLD, función que posteriormente sería conocida como INTERNIC. La organización de esas empresas era así: la empresa Network Solutions Inc (NSI) proporcionaba los servicios de Registro;<sup>4</sup> AT&T, los servicios de directorio; y por último, Global Atomics debería proporcionar los servicios de educación y capacitación. Esas tres actividades serían subsidiadas por la NSF y serían gratuitas para los usuarios.

Dos años después, la NSF revisó esos contratos y encontró que Global Atomics no cumplía con las expectativas, y que AT&T no deseaba seguir en el *negocio* de los nombres de dominio, por lo que NSI continuaría solo.

NSI negoció entonces con la NSF la posibilidad de empezar a cobrar cuotas de registro y mantenimiento de nombres de dominio por 50 USD anuales, acordando que el 30 por ciento de esos ingresos servirían para un fondo nacional de infraestructura<sup>5</sup> que administraría la NSF.

Así fue como en septiembre de 1995 ya no había servicios gratuitos de registro de nombres de dominio bajo los gTLD. Aún así, la cantidad de dominios registrados presentó un crecimiento exponencial de 120 mil al inicio de este esquema tarifario, hasta dos millones en solo tres años, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

---

3 Véase: [<http://www.cavebear.com/nsf-dns/internic-solicitation.htm>]

4 Véase: [[http://www.cavebear.com/nsf-dns/nsf\\_nsi\\_agreement.html](http://www.cavebear.com/nsf-dns/nsf_nsi_agreement.html)]

5 Véase: [<http://www.nsf.gov/od/lpa/news/media/fsdomainames.htm>]

**Figura 4. Número de dominios registrados en los gTLD en el período 1995-1997**

	Jan-95	Jul-95	Jan-96	Jul-96	Jan-97	Jul-97
<b>LD</b>	<b>4,851,843</b>	<b>6,641,541</b>	<b>9,472,224</b>	<b>12,880,699</b>	<b>16,146,360</b>	<b>19,540,325</b>
	1,316,966	1,743,390	2,430,954	3,323,647	3,965,417	4,501,039
	150,299	300,481	758,597	1,232,902	1,548,575	2,164,815
	154,578	201,905	265,327	327,148	313,204	434,654
Internet Software Consortium <a href="http://www.isc.org/ds">http://www.isc.org/ds</a>						

Esa enmienda al contrato entre NSF y NSI permitió a NSI iniciar un próspero y lucrativo negocio que la llevó a cotizar en la bolsa (Nasdaq: NSOL). Paradójicamente, esos eran tiempos en que los servicios de registro comenzaban a presentar algunas deficiencias en cuanto al tiempo que tomaban las solicitudes en ser procesadas; sin embargo, las acciones de NSI en Nasdaq multiplicaron su valor hasta 10 veces por acción.<sup>1</sup>

Estos eran tiempos de calma, pero el horizonte no mostraba el mejor pronóstico. En octubre de 1994 surgió un problema que sería el dolor de cabeza para el DNS unos años después. El periodista de *Wired*,<sup>2</sup> Joshua Quitner,<sup>3</sup> publicó un artículo en el cual mostró las debilidades del DNS, es decir la problemática con las marcas y nombres de dominio, y para probarlo registró el dominio *mcdonalds.com*. Más tarde, los abogados de la cadena de restaurantes McDonald's, al no poder ganar el caso en la corte, tuvieron que pagar 3.500 USD a cambio de dicho dominio.

- 1 Network Solutions empezó a cotizar en bolsa en 18 USD por acción, y llegó hasta más de 200 USD, véase: [\[http://www.thestreet.com/brknews/internet/846441.html\]](http://www.thestreet.com/brknews/internet/846441.html)
- 2 Véase: "Billions Registered", *Wired*, octubre de 1994. Disponible en [\[http://www.wired.com/wired/archive/2.10/mcdonalds\]](http://www.wired.com/wired/archive/2.10/mcdonalds)
- 3 Véase: [\[http://hotwired.lycos.com/People/Bios/Quitner.j/\]](http://hotwired.lycos.com/People/Bios/Quitner.j/)

El problema no fueron los 3.500 USD, sino el hecho de que las grandes compañías de los Estados Unidos se vieron amenazadas en sus derechos de propiedad intelectual por algo que parecía ser la espada de los piratas, el DNS. De esta manera, la Asociación Internacional de Marcas Registradas (INTA, International Trademark Association)<sup>4</sup> inició un proceso de consultas entre sus asociados, coordinados por los abogados involucrados en el caso McDonald's,<sup>5</sup> lo cual empezó a generar presión sobre la administración del DNS.

Para mediados de 1996, Jon Postel, director de Internet Assigned Numbers Authority (IANA)<sup>6</sup>, el organismo administrador de las direcciones de IP y nombres de dominio de primer nivel (TLD), realizó una propuesta<sup>7</sup> en la que se contemplaba la creación de 150 nuevos nombres de dominio genéricos gTLD, así como el .com, .net y .org. Esa propuesta pronto tuvo efectos importantes en el desarrollo de Internet, ya que para entonces había 3.3 millones de nombres de dominio registrados bajo el .com<sup>8</sup> y apoyaba la argumentación de que este gTLD estaba saturándose, pero finalmente lo que impulsó más la discusión de esa propuesta fue la idea de mejorar el servicio de NSI, que se percibía deficiente, y la oportunidad de abrir a la competencia las funciones de registro en todos los gTLD, realizadas hasta entonces solamente por NSI.

Se especula que Jon Postel trabajó en esta propuesta por las presiones que empezaba a recibir por parte de organizaciones protectoras de la propiedad intelectual, entre ellas la INTA y el

---

4 Véase: [<http://www.inta.org/>]

5 Ver el texto de David Maher -uno de los abogados involucrados en el caso y a la postre uno de los principales actores en las discusiones pre-ICANN-, en: [<http://www.aldea.com/cix/maher.html>]

6 Véase: [<http://www.iana.org>]. Organización que por muchos años se encargó de mantener el repositorio central de la asignación de nombres de dominio de primer nivel TLD, direcciones de IP y los parámetros técnicos, todos ellos utilizados en la operación de Internet.

7 Véase: [<http://userpage.fu-berlin.de/~mr94/dns/stuff/draft-postel-iana-itld-admin-01.txt>] o bien: [<http://www.iahc.org/contrib/draft-iahc-palmer-itld-delegation-00.txt>]

8 Véase: [<http://www.isc.org/ds>]

Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Sin embargo, la propuesta no fue bien recibida por esta asociación,<sup>9</sup> y después de algunas semanas de discusión en foros de la ISOC, se acordó la formación de un grupo *ad hoc* que se encargaría de discutir el rediseño de los gTLD.

Así, en noviembre de 1996 nació el Internet-International Ad Hoc Committee (IAHC)<sup>10</sup> impulsado por la ISOC, que tres meses después de haberse creado generó el reporte final,<sup>11</sup> en donde se plantearon las recomendaciones y requerimientos para un nuevo esquema de los gTLD. El IAHC se disolvió en mayo de 1997 para dar paso al Generic Top Level Domain Memorandum of Understanding (gTLD-MoU),<sup>12</sup> documento respaldado por organizaciones de todo el mundo, entre ellas la Organización Mundial de la Propiedad Industrial (WIPO), Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU),<sup>13</sup> International Trademark Association (INTA), Internet Society (ISOC) y MCI. Por Latinoamérica solo NIC-México participó en el proceso. En ese documento se plasmaron los acuerdos alcanzados durante esos ocho meses de discusión y consenso en listas de correo abiertas.

Todo marchaba sobre ruedas, el gTLD-MoU contemplaba, entre otros aspectos, la creación de nuevos gTLD (.firm, .shop, .web, .arts, .rec, .info, .nom)<sup>14</sup> el establecimiento de un consejo central (CORE, Council of Registrars)<sup>15</sup> formado por las organizaciones que fungirían como nuevos administradores de los gTLD, y dos cuerpos más de soporte al nuevo esquema, Policy Advisory Body (PAB) y el Policy

---

9 Véase el Capítulo II.B del documento que presenta el actual vicepresidente de ISOC, David Maher y entonces abogado de McDonald's en: [[http://droit-internet-2001.univ-paris1.fr/pdf/ve/Maher\\_D.pdf](http://droit-internet-2001.univ-paris1.fr/pdf/ve/Maher_D.pdf)]

10 Véase: [<http://www.iahc.org>]

11 Véase: [<http://www.iahc.org/draft-iahc-recommend-00.html>]

12 Véase: [<http://www.gtld-mou.org>]

13 Véase: [<http://www.wipo.int>] para la WIPO, y [<http://www.itu.int>] para la ITU.

14 Véase: [<http://www.gtld-mou.org/docs/faq.html#2.1>]

15 Este grupo finalmente estableció uno de los principales Registrars acreditados por ICANN unos años más tarde. Véase: [<http://www.corenic.org/>]

Oversight Committee (POC). Pero el punto de mayor trascendencia era que proponía una administración múltiple y distribuida de los gTLD, en el que más de una organización pudiera dar servicio de registro de nombres de dominio bajo .com, .net y .org.

Paralelamente se presentaba una propuesta para que las disputas entre dominios y marcas registradas no se dirimieran en procesos judiciales, sino a través de una mediación o arbitraje que estaría definido en un contrato entre las partes en conflicto; esto fue en 1997, dos años después, durante el proceso de consultas llevado a cabo por la OMPI, este elemento sería el principio fundamental del UDRP.<sup>16</sup>

Así, el nuevo esquema de gTLD requería de una inversión para el complejo sistema que debería consolidar la información de los 89 registros<sup>17</sup> acreditados para este servicio. Para esto, CORE estableció un contrato con Emergent Corporation<sup>18</sup> para el desarrollo del nuevo esquema distribuido de DNS (new DNS Shared Registry System). De esta forma, todo estaba listo para que en marzo de 1998 empezaran a operar los 89 registros en todo el mundo, aceptando así solicitudes de dominio bajo los siete nuevos nombres de dominio genéricos.

### **El Gobierno de los Estados Unidos tiene algo que decir**

El 30 de enero de 1998, menos de dos meses antes de la fecha de inicio de operaciones del gTLD-MoU, el gobierno de los Estados Unidos hizo acto de presencia en algo que parecía no ser competencia de los gobiernos, y a través del Departamento de Comercio<sup>19</sup> publicó un documento conocido como *Green Paper*,<sup>20</sup>

---

16 Ver "SECTION 8 - Administrative Domain Name Challenge Panels (ACPs)", de la propuesta final en: [<http://www.iahc.org/gTLD-MoU.html>]

17 Véase: [<http://www.gtld-mou.org/docs/reg-results.html>]

18 Ahora esta compañía forma parte del grupo Keane Inc., véase: [<http://www.emergent.com/>]

19 Véase: [<http://www.doc.gov/>] o bien: [<http://www.commerce.gov/>]

20 Véase: [<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/dnsdrft.htm>]

en el cual, Ira Magaziner, asesor en materia de Ciencia y Tecnología del entonces presidente Bill Clinton, estableció la postura de la Casa Blanca en relación con el tema de los nombres de dominio, todo ello como resultado del plan maestro de ese gobierno para el desarrollo del comercio electrónico en ese país (Framework for Global Electronic Commerce).<sup>21</sup>

En resumen, ese documento desconocía la autoridad y el consenso del gTLD-MoU, y por lo tanto excluía también a las entidades que lo representaban, a pesar de que el CORE ya estaba listo para iniciar operaciones.

Analizado a la distancia y después de algunos años, esto fue lo mejor que le pudo suceder a Internet. Las Sociedades de la Información en los países estaban en ciernes, la estructura de gobernabilidad que proponía el gTLD-MoU ignoraba por completo la necesidad de representaciones geográficas e involucraba muy pocos actores que le proporcionaran el nivel de legitimidad adecuado.

Pero no todo fueron pérdidas, fue un experimento inicial de gobernabilidad que dio frutos sus frutos, no solo en los avances que posteriormente fueron los cimientos para el UDRP, sino en la experiencia que proporcionó a los involucrados posteriormente en ICANN.

La propuesta del Departamento de Comercio de los Estados Unidos fue esperar, y se concretaba a proponer una nueva organización privada que supliera al IANA en la coordinación de los TLD y direcciones de IP para empezar funciones el 30 de septiembre de 1998.

Este hecho provocó una cantidad impresionante de comentarios<sup>22</sup> en contra del *Green Paper*, los cuales, de acuerdo

---

21 Véase: [<http://www.technology.gov/digeconomy/framewrk.htm>]

22 Impresionante para esos tiempos, ya que actualmente los procesos de consulta llevado a cabo por ICANN o alguna de sus organizaciones de soporte pueden llegar a recibir la misma cantidad de comentarios. Ver [<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/130dftmail/>]

con el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, se tomarían en cuenta para generar una iniciativa global. Así, el 5 de junio de 1998, el gobierno de los Estados Unidos, a través del Departamento de Comercio, emitió un nuevo documento conocido como *White Paper*,<sup>23</sup> en el cual prácticamente daban marcha atrás en algunos aspectos que había planteado originalmente el *Green Paper*. Aunque no tan polémico como el anterior, ese documento plasmaba de alguna forma la directriz final del gobierno de ese país para realizar la transición en la administración de Internet a manos privadas.

A grandes rasgos se limitaba<sup>24</sup> a buscar una nueva organización central que supliera al IANA. De hecho, se buscaba que fuera privada (sin fondos del gobierno y sin la dirigencia de sus representantes, aunque esto sería al final de un largo período de transición), sin fines de lucro y con capacidad global. Los aspectos en la generación de nuevos nombres de dominio genéricos, gTLD, la descentralización del sistema de registro y la implementación de una política de solución de controversias entre nombres de dominio y marcas, se dejaban a consideración de la nueva organización.

## Nace ICANN

Para el 2 de octubre de 1998, el doctor Jon Postel tenía lista la propuesta de estructura de ICANN, y así lo comunicó en una carta al Departamento de Comercio de los Estados Unidos,<sup>25</sup> en la cual además indicaba los nombres de las personas que formarían el consejo directivo interino. Dos semanas después de esa

---

23 De lectura obligada algo que parece ser la referencia en Internet más buscada de los últimos años: Véase: [[http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/6\\_5\\_98dns.htm](http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/6_5_98dns.htm)]

24 Si bien es cierto que se limitaba a esa acción, hubo un mensaje que quedó claro, el gobierno de los Estados Unidos empezaba a sacar las manos de algo que siempre había controlado, e iba más allá, instaba a los demás gobiernos a hacer lo mismo. Véase: [<http://www.technology.gov/digeconomy/framework.htm#1>. The private sector should lead.]The private sector should lead.

25 Véase: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/proposals/icann/letter.htm>

comunicación, Postel (quien fuera una de las personas de mayor respeto y credibilidad en Internet) falleció por problemas del corazón<sup>26</sup>. Esto trajo consigo algunas dificultades, ya que mucho de lo que se estaba construyendo<sup>27</sup> giraba en torno a él. Sin embargo, el proyecto no podía esperar más, y para el 25 de noviembre de 1998, el Departamento de Comercio aceptó la propuesta en general para la creación de Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN),<sup>28</sup> y en lo particular la designación de los nueve miembros del Consejo Directivo Interino.

Dentro de las funciones de ICANN se encontraban:

1. Desempeñar y supervisar funciones relacionadas con la coordinación del DNS (Sistema de Nombres de Dominio) de Internet, incluyendo el desarrollo de políticas para la definición de circunstancias bajo las cuales se agregarían nuevos nombres de dominio genéricos de nivel superior.
2. Desempeñar y supervisar funciones relacionadas con la coordinación del espacio de direcciones de IP.
3. Coordinar la asignación de los parámetros para los protocolos técnicos de Internet para mantener una conectividad universal en Internet.
4. Supervisar la operación de los *Root Servers*<sup>29</sup>

De esa forma, ICANN se convirtió en una realidad. El reto posterior fue generar y definir la estructura que aplicaría a esta

---

26 Véase: [<http://www.gtld-mou.org/pab/mail-archive/00384.html> y <http://www.isoc.org/postel/condolences.shtml>]

27 De hecho, en los estatutos originales de ICANN se consigna la figura del “Chief Technology Officer”, puesto que estaba pensado para Jon Postel. La sede de la corporación sería Marina del Rey, donde precisamente residía Postel. Ver artículo VIII.7 y I.1 en [<http://www.icann.org/general/archive-bylaws/bylaws-06nov98.htm>] respectivamente. 28 Véase: [<http://www.icann.org>]

29 Véase: [<http://www.root-servers.org/>]

organización multinacional. Se buscaba también definir los mecanismos para la toma de decisiones y, el reto mayor, obtener el visto bueno de los gobiernos, aunque el objetivo del gobierno de los Estados Unidos era dejar la toma de decisiones a una entidad privada. A pesar de ello, ICANN enfrentaba un problema de legitimidad, ya que el Consejo Directivo Interino había sido seleccionado y negociado entre algunos cuantos, -se dice que fue el mismo Departamento de Comercio de los Estados Unidos y Jon Postel-, lo cual no complació a algunos sectores de la comunidad Internet.

Algo, por demás relevante, fue la manera cómo se involucró el gobierno de los Estados Unidos en las decisiones globales de Internet. Como ya se refería con anterioridad, los Estados Unidos no fue el único país involucrado en los orígenes de Internet, sin embargo, el rol que desempeñó en la supervisión y coordinación de los principales recursos en Internet en los primeros años le otorgó ese derecho, a pesar de lo que otros gobiernos pudieran protestar. A pesar de esto, la Unión Europea sí pudo influir de alguna manera en esas propuestas.<sup>30</sup>

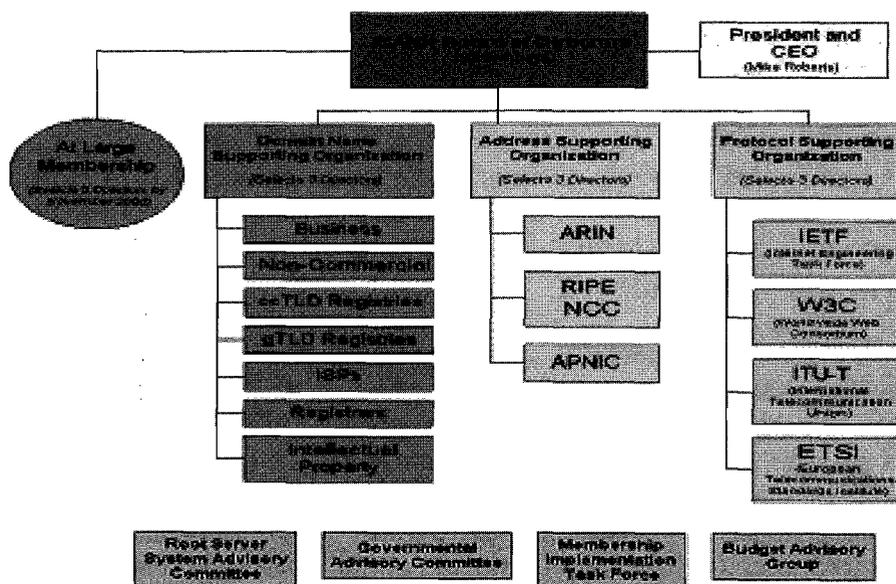
Hasta aquí, parecería que el gobierno de los Estados Unidos hubiera realizado un autgolpe de estado a la administración del DNS, sin embargo, es preciso decir que en 1998 eran muy pocos los países, ya no digamos involucrados, sino al menos concientes de lo que estaba pasando con Internet. De cualquier forma, la administración del presidente Bill Clinton estaba decidida a iniciar este proceso de transición (conocido como *Government hands off*), y la comunidad de Internet global, aún no convencida del todo, estaba solo dispuesta a intentarlo.

---

30 Ver comentarios de la comisión Europea sobre el "White Paper" en: [[http://europa.eu.int/ISPO/eif/InternetPoliciesSite/InternetGovernance/MainDocuments/com\(1998\)476.html](http://europa.eu.int/ISPO/eif/InternetPoliciesSite/InternetGovernance/MainDocuments/com(1998)476.html)] y respecto a la participación de esa comisión en los asuntos del DNS en: [[http://europa.eu.int/ISPO/eif/InternetPoliciesSite/InternetGovernance/MainDocuments/com\(1998\)476.html](http://europa.eu.int/ISPO/eif/InternetPoliciesSite/InternetGovernance/MainDocuments/com(1998)476.html)]

En marzo de 1999, en Singapur,<sup>31</sup> durante la segunda reunión de ICANN<sup>32</sup>, se estableció la estructura inicial del organismo (ver figura 4), formada principalmente por tres organizaciones de soporte: ASO, DNSO y PSO. Esas organizaciones se encargarían de discutir y resolver los temas relacionados con Direcciones de IP, Nombres de Dominio y Parámetros Técnicos, respectivamente. Además, se le dio forma a la Membresía at-large,<sup>33</sup> en donde se buscaría incorporar a cualquier individuo con interés de participar en los temas de ICANN.

**Figura 5. Estructura organizacional de ICANN en 1999**



31 Véase: [<http://www.icann.org/minutes/minutes-04mar99.htm>]

32 La primera reunión se llevó a cabo de una manera muy apresurada en Cambridge, EEUU, véase: [<http://www.icann.org/announcements/icann-pr02nov98.htm>] e, incluso, hubo que cambiar la reunión que buscaba definir la estructura de la DNSO y que se llevó a cabo en Monterrey, México, véase: [<http://www.dnso.org/history/www.dnso.org/index.html>].

33 Véase: [<http://members.icann.org>]

Desde su formación, la estructura interna de DNSO fue la más complicada,<sup>1</sup> trascurriendo casi cinco meses desde la reunión inicial en octubre de 1998, en Barcelona,<sup>2</sup> pasando por Monterrey, México,<sup>3</sup> hasta la fecha de su constitución final en marzo de 1999. Tuvieron que realizarse cuatro reuniones<sup>4</sup> durante cinco meses para llegar a su estructura final, lo cual es una muestra de la diversidad de intereses que buscaban tener participación en esta organización de soporte. La estructura de la DNSO quedó dividida en siete grupos de interés (Constituciones):<sup>5</sup>

1. Administradores de ccTLD
2. El administrador del gTLD
3. Los registrars acreditados por ICANN
4. Los ISP
5. Las empresas en general
6. Organizaciones sin fines de lucro
7. Agrupaciones de propiedad intelectual.

Por su parte, la Organización de Soporte de Direcciones (Address Supporting Organization, ASO)<sup>6</sup> corrió con mejor suerte a pesar de la presión<sup>7</sup> ejercida por entidades como EuroISPA<sup>8</sup> y CIX, quienes buscaron infructuosamente que esa organización de soporte tuviera en su estructura grupos de interés, al menos los ISP, influyendo en la definición de políticas. Por su parte, los operadores

---

1 Hasta la fecha, aunque hay suficientes argumentos que aseguran que las otras organizaciones de soporte no han recibido el nivel de presión que ha recibido la DNSO.

2 Véase: [<http://www.dnso.org/history/www.dnso.org/index.html>]

3 Véase: [<http://dnso.nic.mx>] y [<http://www.dnso.org/history/www.dnso.org/index.html>]

4 Barcelona (octubre 1998); Monterrey (noviembre 1998, organizada por NIC-México); Washington (enero 1999), y Singapur (marzo 1999). Véase: [<http://www.dnso.org/history/www.dnso.org/docs/meetings.html>]

5 Véase: [<http://www.dnso.org>]

6 Véase: [<http://aso.icann.org/>]

7 Véase comentarios emitidos por Barbara Dooley (CIX) y Michael Schneider (EuroISPA) en la reunión de definición de la ASO en Singapur: [<http://www.ripe.net/ripencc/about/regional/docs/aso-meeting-mar99.html>]

8 Véase: [<http://www.euroispa.org/>]

de los Registros Regionales de direcciones IP (Regional IP Registries, RIR) argumentaron que ellos mantenían una membresía abierta no solo a los ISP, sino a cualquier entidad interesada en el desarrollo adecuado de las direcciones IP a nivel regional y que no estaba en manos del staff de los RIR el establecimiento de una política en particular, sino en manos de su membresía abierta. El hecho de no incluir esta compleja estructura le permitiría a la ASO operar de manera adecuada los primeros cinco años, pero a la postre sería la principal causa de sus dificultades políticas, más que operativas.

### **El inicio de los problemas para ICANN**

Los estatutos iniciales de ICANN indicaban que el Consejo de Nombres<sup>9</sup> era responsable de administrar el proceso de generación del consenso dentro de la DNSO. Las dificultades se originaron cuando ese consejo buscó emitir recomendaciones sustantivas sobre política de nombres de dominio, porque invariablemente surgieron tres o cuatro grupos constituyentes que impidieron el consenso, por lo que las recomendaciones fueron débiles y muy generales.

Con la estructura inicial, el trabajo de ICANN, en general, se resolvieron algunos de los aspectos más críticos en la administración del DNS a nivel global, pero en cada uno de ellos se envió la señal de que algo no funcionaba como debería.

Por ejemplo, a mediados de 1999, y después de casi tres años de discusiones sobre el tema, esta corporación definió las reglas para establecer el sistema de competencia para los gTLD; recordemos que éste se empezó a discutir mucho antes de la existencia de ICANN. Con este esquema, los Registradores (Registrars) son Proveedores de Servicios de Internet (ISP) con capacidad de afectar directamente la base de datos central del gTLD

---

9 Sobre los representantes de los siete grupos véase [<http://www.dnso.org/constituency/ncmembers.html>]

.com, .net, .org. Por otro lado se encuentra el Registro (Registry), donde se mantuvo la empresa **NSI** como único administrador de los gTLD. La decisión del esquema de competencia fue una de las más esperadas por la comunidad de Internet, aunque el retraso con el que llegó empañó su importancia. Poco tuvo que hacer o decir la complicada estructura de ICANN, en particular el Consejo de Nombres, ya que se encontraba apenas en formación, y para las otras organizaciones de soporte era un tema muy claro y con amplio consenso ya que no tenían intereses involucrados.

Otra decisión relevante de ICANN fue adoptar un esquema para solución de controversias entre nombres de dominio en los gTLD y marcas registradas. Ese procedimiento fue una solicitud<sup>10</sup> del Departamento de Comercio de los Estados Unidos hacia la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. De esa forma, la OMPI inició la primera ronda de consulta sobre nombres de dominio y marcas.<sup>11</sup> Cuando la OMPI finalizó su trabajo con el reporte final, éste fue sometido a consideración de ICANN. Para octubre de 1999, el Consejo Directivo de ICANN aprobó<sup>12</sup> la aplicación de la Política Uniforme de Resolución de Disputas (UDRP)<sup>13</sup> para los dominios registrados bajo los gTLD. La participación de Consejo de Nombres fue amplia pero evidenció nuevamente la diversidad de intereses encontrados y la falta de consenso en resoluciones concretas que facilitarían la toma de decisiones del Consejo Directivo de ICANN.

Pero, definitivamente, el tema que complicó más la relación dentro de DNSO fue la discusión de los nuevos gTLD. Las recomendaciones de esa organización se limitaron exclusivamente a dos líneas, las cuales textualmente son reproducidas a continuación:<sup>14</sup>

- 
- 10 Ver respuesta al punto 8 del documento en: [<http://www.aui.es/biblio/bolet/bole008/arti001.htm>]
- 11 Véase: [<http://wipo2.wipo.int/process1/>]
- 12 Véase: [<http://www.icann.org/minutes/minutes-24oct99.htm#99.112>]
- 13 Véase: [<http://www.icann.org/udrp/udrp.htm>]
- 14 Ver las conclusiones del reporte final en [<http://www.dnsso.org/dnsso/notes/20000321.NCwgc-report.html>]

1. Se deben crear nuevos gTLD.
2. El número debe ser entre seis y diez nuevos gTLD.

No se alcanzó mayor profundidad en el consenso. Esta situación dificultó aún más el trabajo del Consejo Directivo de la Corporación para evaluar las 47 propuestas recibidas para los nuevos gTLD.<sup>15</sup> Al final del proceso, el Consejo Directivo aprobó siete nuevos sufijos<sup>16</sup> y lo hizo sin la menor guía de la organización más indicada, la DNSO.

Los miembros del Consejo de Nombres conocían esta complejidad e iniciaron una revisión de la estructura de DNSO con la intención de aplicar estrategias que permitieran la generación de consensos de una manera más adecuada, pero incluso este ejercicio resultó complicado y no hubo profundidad en los planteamientos finales.<sup>17</sup>

Durante los meses de mayo a octubre del 2000, se desarrolló un ejercicio democrático clave para ICANN: la elección de los directores del consejo por parte de la membresía general (at-large membership, ALM). Originalmente, la ALM debería elegir nueve directores que reemplazarían por completo a los nueve miembros interinos de este consejo, sin embargo, para la mitad de este proceso ya se percibían ciertos riesgos de *captura* de las elecciones por parte de algunos grupos.<sup>18</sup> De esta forma, el Consejo Directivo decidió reducir<sup>19</sup> a cinco los asientos para estas elecciones. Esto dejó una

---

15 Véase: [<http://www.icann.org/tlds/app-index.htm>]

16 Véase: [<http://www.icann.org/minutes/prelim-report-16nov00.htm#SecondAnnualMeeting>]

17 Véase: [<http://www.icann.org/melbourne/dns-review-report-17feb01.htm>]

18 De acuerdo con las estadística y algunas referencias [<http://members.icann.org/pubstats.html>], la captura fue por intereses de tres tipos: 1. "Nacionalistas" (el caso de Brasil y el candidato oficial Ivan Moura Campos); 2. "De empresas" (el caso de Fujitsu Ltd y su candidato Masabu Katoh); y 3. "De grupo" (el caso del grupo Chaos Computer Group y su candidato, Andy Mueller-Maguhn)

19 Para consultar la información relativa a la decisión relacionada con la Membresía At-large en: [<http://www.icann.org/minutes/prelim-report-16jul00.htm>]

lección importante para todos los que participamos en ese proceso: los intereses son muy fuertes y el esquema debió modificarse para reducir (o evitar) los riesgos de captura.

### **La participación de usuarios *át-large*' en ICANN**

En febrero de 2001, el Consejo Directivo de ICANN aprobó<sup>20</sup> la constitución de un Comité de Estudio para la ALM (ALSC, At-Large Study Committee).<sup>21</sup> Entre las funciones de este comité<sup>22</sup> se estableció el determinar un esquema que permitiera la elección de cuatro asientos del Consejo Directivo, así como crear un mecanismo adecuado de participación de los usuarios en general (ALM) en el proceso de toma de decisiones de ICANN.

Este grupo analizó<sup>23</sup> la estructura general de ICANN y la problemática dentro de DNSO, a pesar de que su mandato se reducía exclusivamente a la ALM. Sin embargo, era necesario identificar el problema de fondo.

Durante el estudio que realizó este comité (ALSC) se identificaron diversos aspectos que resultarían clave a la hora de emitir su reporte final:

- A juzgar por la asistencia a los foros realizados por el ALSC y a la cantidad de participantes en las listas de discusión, el interés de los usuarios en general en Internet no se mide en cientos de miles,<sup>24</sup> si acaso en algunos cientos.
- Resulta casi imposible eliminar el riesgo de captura de un proceso de elección del Consejo Directivo llevado en línea.

---

20 Idem.

21 Véase: [<http://www.atlargestudy.org>]

22 Véase: [<http://www.icann.org/announcements/icann-pr26jan01.htm>]

23 Véase: [<http://www.atlargestudy.org/DiscussionPaper1.shtml>]

24 Como se podría pensar a partir de las 170 mil solicitudes de registro que recibió el proceso. Véase:

[<http://www.atlargestudy.org/stats/summary1.shtml>]

- Para reducir los riesgos de captura se debería tener definido un padrón electoral, previo el proceso de elecciones.

Fueron aspectos que dieron forma al reporte final,<sup>25</sup> que a grandes rasgos establecía que la participación de los usuarios de Internet era significativa, pero que no se debería limitar a un proceso de elección, sino a una participación activa y educada a través de una organización de soporte (ALSO, At Large Supporting Organization). Sin embargo, era evidente que si ICANN quería mantener la elección abierta y directa, debería aceptar los riesgos de captura por parte de algunos grupos, y los altos costos que el proyecto requería para echarlo a andar. Todo esto era mejor que permitir que fueran los gobiernos quienes tomaran las decisiones “en nombre de los pueblos”.

Por otro lado, uno de los temas pendientes por abordar en ICANN fue por mucho tiempo la relación entre los ccTLD, ICANN y los gobiernos. Uno de los mandatos iniciales de ICANN fue formalizar esta relación, y para mala fortuna de los administradores de ccTLD, esto no se resolvió sino hasta después de algunos años. El mismo ICANN reconoció<sup>26</sup> que era el tema con mayor retraso dentro de su agenda del 2001. Mientras ICANN esperó para tomar decisiones, fue decisión unánime del grupo constituyente de los ccTLD abandonar la organización de soporte de nombres, DNSO, y solicitaron ser reconocidos como una organización de soporte adicional.<sup>27</sup>

Una de las razones principales de esa escisión, que no fue efectiva sino hasta la reunión de ICANN en Shangai, a finales del 2002, fue la diferencia inherente entre los gTLD y los ccTLD. Por un lado, los gTLD no tienen una comunidad local de Internet a quien

---

25 Véase el reporte final en: [[http://www.atlargestudy.org/final\\_report.shtml](http://www.atlargestudy.org/final_report.shtml)]

26 Véase la sección C, Sumario del Proyecto, en: [<http://www.icann.org/general/statusreport-03jul01.htm>]

Task 6 is probably the task with the most work left to do, but recent progress leaves considerable reason to believe that the pace of completion of this task is likely to accelerate sharply in the near future.

27 Véase: [<http://www.wwtld.org/meetings/ccld/ccSO-2001stockholm.html>]

puedan orientar sus servicios, y por el otro, los ccTLD tienen en la mayoría de los casos bien definida esta comunidad local de Internet y una estructura de participación de los diversos grupos de interés locales, por lo que el mantenerse dentro de la DNSO significaba para los mayores ccTLD duplicar esfuerzos y recursos para la toma de decisiones. Otra razón fundamental que los ccTLD identificaron fue que no había aspectos, fuera de los eminentemente técnicos, que requirieran discutirse en ICANN.

Esto último no hizo más que reforzar la idea de que algo no funcionaba dentro de la DNSO, y que debían tomarse acciones adecuadas que le permitiera generar los consensos de una manera eficiente y profunda, así mismo evidenció una falta de atención de ICANN hacia los ccTLD, quienes percibieron esta situación y la tradujeron en una reducción de apoyo económico a ICANN.<sup>28</sup>

Todo lo anterior dejó claro que ICANN había superado la etapa inicial en la que fue necesario obtener credibilidad. Ahora debían formalizarse, y para ello tenía serios problemas, la estructura de la DNSO, la participación ALM, las relaciones con los ccTLD y, por si fuera poco, los recursos financieros.

## **Surge la crisis y la necesidad de reforma en ICANN**

Bien dicen que los directores deben aprovechar las crisis para implementar reformas que beneficien a las corporaciones..., y si no hay crisis, éstas deben crearse. Así fue como en febrero de 2002, el presidente ejecutivo de ICANN (CEO), Stuart Lynn, identificó la situación por la que atravesaba la organización y emitió un llamado para reformar ICANN.<sup>29</sup> Su propuesta creó una coyuntura en ICANN,

---

28 A pesar de la falta de apoyo de ICANN, los ccTLDs han contribuido con 1.4 millones de USD al presupuesto de ICANN, sin embargo, esta cantidad solo cubre el 50 por ciento de los ingresos esperados por este concepto. Ver nota no. 3 de <http://www.icann.org/financials/financial-report-fye-30jun01-notes-revised.htm>

29 La propuesta completa se puede consultar en: [\[http://www.icann.org/general/lynn-reform-proposal-24feb02.html\]](http://www.icann.org/general/lynn-reform-proposal-24feb02.html)

ya que replanteaba los mecanismos de participación de las principales entidades involucradas en sus procesos de decisión, incluyendo a los gobiernos. Para Lynn, el problema no era solo estructural, sino inherentemente financiero, y proponía la participación directa de los gobiernos en el Consejo Directivo como solución a ese problema.

A pesar de que buscaba atacar el problema de raíz, la comunidad global de Internet mostró su rechazo a esta solución,<sup>30</sup> incluso algunos gobiernos iniciaron un proceso de consulta<sup>31</sup> para comentar esa propuesta, pero las dificultades con los ccTLD continuaron, ya que no solo retrasaba la atención a éstos, sino que se presentó una diferencia de opiniones en cuanto al rol que debía desempeñar ICANN y los ccTLD en el proceso de definición de políticas, tanto para el DNS de manera global, como de manera particular en los territorios en los que operan los ccTLD. Por un lado, Stuart Lynn consideraba que era ICANN quien debía ser responsable de la Comunidad Global de Internet (GIC), cosa que algunos ccTLD no compartían.<sup>32</sup> Esa misma divergencia se presentaría entre algunos gobiernos años más tarde.

Sin embargo, las preguntas seguían en el aire, ¿cuál debía ser la estructura de ICANN? ¿cuáles debían ser sus mecanismos de dirección y participación? Y, la más importante de todas, ¿cuál debía ser el rol de los gobiernos?

En el proceso de creación de ICANN se consideró apropiado que existiera un grupo denominado Government Advisory Committee

- 
- 30 Los comentarios en los foros pueden ser consultados en: [<http://forum.icann.org/reform/>]; [<http://forum.icann.org/reform-comments/>]; y particularmente los comentarios enviados por los grupos constituyentes de la DNSO.
- 31 Ver [<http://www.dti.gov.uk/cii/ecommerce/icann.shtml>] y [<http://www.noie.gov.au/projects/consult/consult.htm#ICANN>]
- 32 Sobre el desarrollo del punto 1 en el documento que envía CENTR, la organización de ccTLD europeos respecto a la propuesta de reforma de Stuart Lynn, véase: [<http://old.centri.org/news/approved-ICANN-response.html>]

(GAC),<sup>33</sup> en el cual pudieran discutir libremente y a puerta cerrada los representantes de los gobiernos sobre los asuntos relacionados con ICANN. Ese grupo está compuesto principalmente por los gobiernos de países desarrollados (miembros de la OCDE), y coincidentemente son los que tienen una idea más clara de los intereses de sus países en estos temas. Son estos gobiernos los que buscan jugar un rol más activo en Internet global. Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos buscó<sup>34</sup> que los gobiernos se dedicaran a promover la participación de la iniciativa privada en ICANN y los demás organismos reguladores, pero al mismo tiempo no se decidió a sacar las manos totalmente de este proceso que ellos iniciaron,<sup>35</sup> quizá por el cambio en su administración, quizá porque ICANN no había cumplido sus objetivos,<sup>36</sup> lo cierto es que la comunidad global de Internet involucrada en el proceso tenía expectativas más altas sobre la transición a manos privadas.

El GAC ha sido un actor clave dentro del proceso de formación de ICANN; por un lado aportó la legitimidad necesaria que esta organización requería entonces, y por otro, ha participado junto con los ccTLD en un juego de protagonistas y antagonistas. En febrero de 2000, el GAC definió una serie de principios<sup>37</sup> que, consideraron, deberían aplicarse a la operación de los ccTLD, incluyendo las disputas por re-delegación de estos códigos territoriales.

Dichos principios solo han causado polémica, ya que fueron decididos unilateralmente por el Comité Asesor de Gobiernos, quienes, a pesar de ser portadores de los intereses de los países a quienes representan, distan mucho de conocer la problemática en

---

33 Véase: [<http://www.icann.org/committees/gac/index.html>]

34 Por lo menos así fue durante el establecimiento de ICANN, a finales de la década de 1990.

35 Extraoficialmente, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos es el real administrador del servidor raíz del DNS, esto es, si algún ccTLD desea hacer un cambio en sus datos, éste tiene que ser aprobado antes por el DoC.

36 Véase: [<http://www.icann.org/general/mou-status-report-07oct04.pdf>]

37 Véase: [<http://www.icann.org/committees/gac/gac-ccldprinciples-23feb00.htm>]

la operación de los ccTLD, y mucho más de conocer los requerimientos mínimos necesarios para su adecuada administración, no obstante, en un afán por recuperar los años perdidos, produjeron ese documento con un alcance tan amplio que por momentos pierde claridad.

En general, la comunidad global de Internet no percibe con buenos ojos que el GAC se reúna a puerta cerrada a tomar decisiones sobre aspectos tan sensibles como la operación y re delegación de los ccTLD. Tampoco es de su agrado que mantenga una membresía tan limitada<sup>38</sup> y que no se promueva la participación de más países en vías de desarrollo. Asimismo, resulta comprensible que los gobiernos ejerzan el mandato que cada pueblo les otorgó y definan lo que consideran más apropiado en estos temas.

El documento que Stuart Lynn publicó, más que una propuesta a discutir, fue un llamado a la cordura para que la gente que conocía la historia de ICANN, sus antecedentes, pero sobre todo, sus problemas, se tomara el tiempo para proponer soluciones.

La principal problemática que ICANN enfrentó durante 2002 y parte de 2003 era:

1. La relación con los ccTLD.
2. Los mecanismos de participación de usuarios en Internet (ALM).
3. La estructura de la DNSO.

---

38 A la fecha de la preparación de este artículo, solo 70 Estados tienen acreditado su representante ante este comité, ver: [[http://www.noie.gov.au/projects/international/gac/contact/gac\\_representatives.htm](http://www.noie.gov.au/projects/international/gac/contact/gac_representatives.htm)] Incluso, es posible advertir que la asistencia a algunas de las reuniones deja mucho que desear. Véase: [<http://www.noie.gov.au/projects/international/gac/meetings/mtg11/gac11min.htm>]; [<http://www.noie.gov.au/projects/international/gac/meetings/mtg12/gac12min.htm>]; [<http://www.noie.gov.au/projects/international/gac/meetings/mtg13/gac13Min.pdf>]

Además de esos aspectos estructurales, el factor financiero representaba también un papel clave. Asimismo, dos temas empezaban a surgir: las relaciones con los Registros Regionales de direcciones IP, en general la ASO, y la administración de los *root servers*,<sup>39</sup> tema que regresaba a la palestra luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001 a los Estados Unidos, y las consecuencias en materia de seguridad y privacidad en ese país.

Durante el período de comentarios a la propuesta de Lynn, en el verano de 2002, el autor del presente artículo envió a ICANN<sup>40</sup> una propuesta que establecía las principales relaciones de negocio, más allá de estructuras organizacionales. En dicha propuesta comentó la imperiosa necesidad de distinguir los intereses de una comunidad global de Internet (GIC) y los de una comunidad local de Internet (LIC) para los aspectos relacionados con el DNS. Además, presentó una propuesta para cambiar el concepto de una membresía general por una más adecuada, basada en la experiencia, conocimientos y credibilidad de los miembros de este grupo, a fin de eliminar las elecciones masivas directas. Lo anterior, considerando las presiones que pueden ejercer grupos ajenos a los intereses de los usuarios de Internet.

Propuso también que los ccTLD tuvieran su propia organización de soporte, principalmente una reestructura de la DNSO dejando de lado la participación de algunos grupos de interés. Por último, aunque reconocía que ICANN debía evolucionar a una organización verdaderamente global, apoyaba la naturaleza privada de ICANN y concluía:

*“Los gobiernos sí tienen un rol en ICANN, y (ese rol) es sensibilizarse a los aspectos que Internet requiere para mantener una estabilidad adecuada. Los gobiernos deben participar más dentro*

---

39 La presentación sobre los operadores de root servers realizada por ellos mismos en marzo de 2003. Véase: [<http://www.root-servers.org/presentations/rootops-gac-rio.pdf>]

40 Véase: [<http://forum.icann.org/reform-comments/general/msg00117.html>]

*de grupos como el GAC, pero el GAC debe promover más la interacción de sus miembros con el resto de la comunidad de tal manera que se pueda dar un aprendizaje mutuo y finalmente una convergencia”.*<sup>41</sup>

Por parte del Consejo Directivo de ICANN se estableció<sup>42</sup> un grupo responsable, no solo de atender las propuestas de la comunidad, sino de implementar la reforma que diera a ICANN la estructura adecuada para continuar con su misión, el nombre fue Evolution and Reform Committee, (ERC). Como responsable de ese grupo eligieron al doctor Alejandro Pisanty, mexicano y miembro del consejo directivo de ICANN, así como del Comité Consultivo externo de NIC-México.

Una de las principales recomendaciones de ese grupo, adoptadas por el Consejo Directivo, fue la desaparición de la membresía general, ALM, y con ello la desaparición de las elecciones directas al Consejo.<sup>43</sup> El Consejo también adoptó las recomendaciones de establecer una nueva SO para los ccTLD,<sup>44</sup> la redefinición de la DNSO hacia GNSO, la creación de un comité de nominaciones, con funciones de elección de directores, no solo de nominación, y un rol más activo al Comité Asesor de Gobiernos, GAC. Fue durante este proceso que una nueva coyuntura emergía para ICANN, los Registros Regionales de Direcciones IP, estos últimos argumentando que sus propuestas no habían sido consideradas en el trabajo del ERC.<sup>45</sup>

---

41 Idem.

42 Véase: [<http://www.icann.org/minutes/prelim-report-15nov01.htm#01.132>] y [<http://www.icann.org/minutes/prelim-report-14mar02.htm#02.20>]<sup>43</sup> Véase: [<http://www.icann.org/committees/evol-reform/final-implementation-report-02oct02.htm>]

44 Posteriormente se detalló en la propuesta del CCNSO-AG. Véase: [file:///localhost/C:/orobles.documents.migrate/Reaped Sites/www.icann.org/committees/evol-reform/ccnsoag-report-26feb03.htm](file:///localhost/C:/orobles.documents.migrate/Reaped%20Sites/www.icann.org/committees/evol-reform/ccnsoag-report-26feb03.htm)

45 Véase: [<http://www.icann.org/committees/evol-reform/joint-rir-blueprint-09oct02.htm>]

## Gobiernos, el invitado más reciente

Las recomendaciones emitidas por el ERC, en octubre de 2002, con relación al involucramiento de los gobiernos, no fueron causa, sino consecuencia del continuo pero tardío despertar de la participación de algunos gobiernos en los asuntos relacionados con Internet, la administración de sus principales recursos e ICANN en particular.

Desde un punto de vista externo, parece mentira que los gobiernos no se hubieran involucrado desde antes en esos temas. Su participación en el GAC había sido limitada, pero representó la dosis que ICANN requería de legitimidad, sin llegar a impedir la toma de decisiones. Un aspecto que siempre se reconoció fue la manera en que el presidente del GAC, Paul Twomey,<sup>46</sup> promovió la participación de los gobiernos dentro de este ámbito privado, sin que estos representantes buscaran *adueñarse* de esta corporación, como legítimos titulares de la voz de sus pueblos.

Pero la mesa estaba puesta. A principios de 2003, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) convocó a una reunión con los ccTLD,<sup>47</sup> a quienes históricamente ICANN no había dedicado tiempo suficiente para resolver sus necesidades. Esto no fue coincidencia, la ITU, claramente, buscaba obtener apoyos, aunque al mismo tiempo estuviera con problemas presupuestarios como para involucrarse en otros temas. El mandato de la ITU provenía de la resolución 102,<sup>48</sup> definida originalmente en la reunión de 1998 en Minneapolis, y cuatro años después ampliada<sup>49</sup> dentro de la reunión de plenipotenciarios celebrada en Marrakech en octubre de 2002. Llama la atención la magnitud de tiempo que utilizó la ITU para decidir que un tema era relevante para los estados miembros, cuando a ICANN le tomó menos de la mitad de ese tiempo reformarse estructuralmente.

---

46 Quien a partir de abril de 2003 sustituyó a Stuart Lynn en ICANN.

47 Véase: [<http://www.itu.int/itudoc/itu-t/workshop/ccld/>] o bien: [<http://www.itu.int/events/eventdetails.asp?lang=en&eventid=6440>]

48 Véase: [<http://www.itu.int/osg/spu/resolutions/2002/res102.html>]

49 Véase: [<http://www.itu.int/osg/spu/resolutions/2002/res102.html>]

Algunos de los principales actores dentro de la comunidad de ccTLD supusieron que esa reunión convocada por la ITU sería una oportunidad para escuchar la postura de ITU y, sobre todo, para escuchar sus propuestas en torno a las necesidades apremiantes de los ccTLD, quienes partían del supuesto que era ICANN la responsable de la falta de decisiones. Otros esperaban que ICANN fuera víctima de los embates oficiales de algunos gobiernos. Sin embargo, la ITU ni presentó su propuesta alternativa ni ICANN fue la víctima del evento, lo que pretendía ser un foro para condenar a ICANN, no fue así, a pesar de que algunos empleados de la ITU dieron la impresión de representar la voz de varios países en contra del proyecto de autorregulación de la industria.

No deja de ser preocupante la postura, no solo de algunos gobiernos, sino también de organizaciones como la ITU, que buscan entender el concepto de Internet y la problemática de ICANN aplicando analogías con la telefonía.<sup>50</sup> Es cierto, el proceso tecnológico y la participación de los gobiernos ha sido similar, pero eso no significa una equivalencia plena en los procesos operativos y en la comunicación que se propicia con las nuevas tecnologías, pero sobretodo existe una diferencia sustancial entre la naturaleza tecnológica para enviar paquetes de datos en Internet y conmutar circuitos de voz<sup>51</sup>. ¿Será que la gente de la ITU solo busca sacarse la espina de lo ocurrido con el gTLD-MoU?

A finales de 2003, ICANN enfrentó exitosamente un conflicto<sup>52</sup> contra Verisign, lo cual le aportó muchos adeptos, se trata del servicio

---

50 Ver declaración de Tao, Director de Telecommunication Standardization Bureau (TSB) de la ITU, página 16, segundo párrafo en: [<http://www.itu.int/itudoc/itu-t/workshop/ccld/cctldrep.html>]

51 Véase presentación de Vinton Cerf, uno de los creadores de Internet junto a Robert Khan, respecto a la naturaleza de Internet y el resumen de esa diferencia sustancial en el apyo número 5 de dicha presentación: [[http://www.wrf.com/db30/cgi-bin/pubs/ICANN\\_cerf.pdf](http://www.wrf.com/db30/cgi-bin/pubs/ICANN_cerf.pdf)]

52 Véase: [<http://www.icann.org/topics/wildcard-history.html>]

llamado *Site finder* que Verisign anunció<sup>53</sup> el 15 de septiembre de 2003, y con el cual originó una fuerte polémica por las implicaciones tecnológicas<sup>54</sup> del mismo. La solicitud de ICANN fue concreta: Verisign debe suspender los cambios al DNS introducidos el 15 de septiembre de 2003. Por parte de Verisign, este asunto ha llegado hasta los tribunales, pero al menos en la primera instancia, la Corte Federal de los Estados Unidos ya desechó<sup>55</sup> la demanda. Sin embargo, lo relevante para la comunidad global de Internet fue que ICANN haya enfrentado al gigante del DNS, Verisign, y lo haya frenado ante algo que parecía ir en contra de algunos principios tecnológicos.<sup>56</sup>

Por un lado, no debería extrañarnos que los gobiernos quieran involucrarse en la toma de decisiones de algo que evidentemente tiene impacto en todas las esferas de la Sociedad de la Información, ya que en la medida que la población de un país empieza conectarse a Internet, las comunicaciones por este medio toman mayor relevancia; por otro lado, sí debería extrañarnos que los gobiernos estén dando pasos demasiado sutiles para lograr esta participación, ¿será que no están suficientemente seguros del rol que deben desempeñar? ¿Será que no están listos para desempeñar rol alguno? ¿Será que, en general, los gobiernos están convencidos que ellos deben limitarse a un rol de promoción y quizá a un nivel de

---

53 Por alguna razón, en el sitio oficial de Verisign Inc. no existe el comunicado de prensa del 15 de septiembre, pero sí una actualización a dicho comunicado, véase: [[http://www.verisign.com/verisign-inc/news-and-events/news-archive/us-news-2003/page\\_200312181026517.html](http://www.verisign.com/verisign-inc/news-and-events/news-archive/us-news-2003/page_200312181026517.html)]

54 Tanto el Internet Architecture Board como el Security and Stability Committee se pronunciaron al respecto, véase: [<http://www.iab.org/documents/docs/2003-09-20-dns-wildcards.html>] y [<http://www.icann.org/correspondence/secsac-to-board-22sep03.htm>]

55 Véase: [<http://www.icann.org/legal/verisign-v-icann/verisign-v-icann-dismiss-26aug04.pdf>]

56 Irónicamente, esto se presentó después de que el Consejo de Seguridad de la ONU no pudo hacer nada para impedir la invasión a Iraq por parte de los Estados Unidos, lo cual aportó un alto nivel de incertidumbre a toda la estructura de las Naciones Unidas, incluyendo a la ITU, ya que resultó inútil en situaciones tan delicadas como ésta.

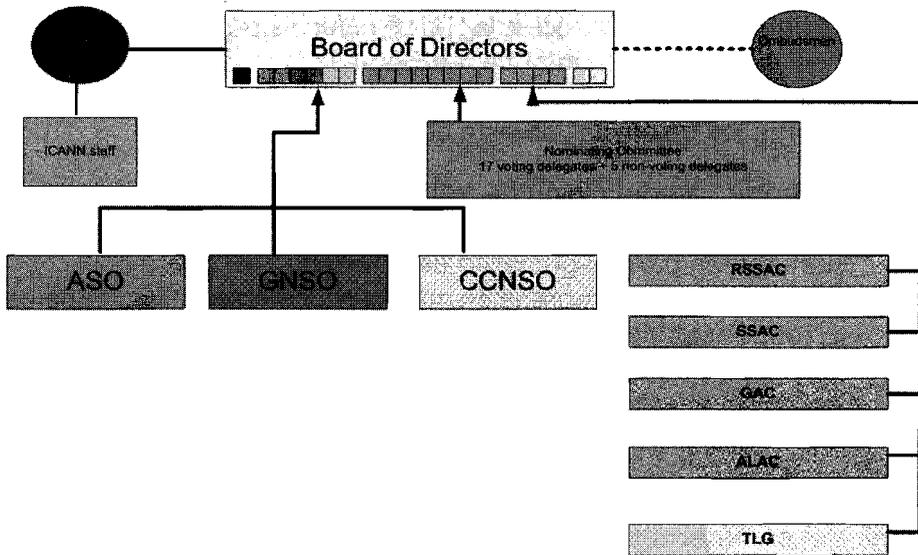
supervisión de estos asuntos a nivel nacional? Otorgando un poco por el hecho de que su interés pueda ser legítimo, por el impacto comentado en las Sociedades de la Información, ¿será un asunto dependiente de la política económica permitir que el mercado se autorregule?

Se puede afirmar que el proceso de reforma y evolución de ICANN ha concluido (ver figura 6) y se ha logrado con éxito. Sigue siendo una tarea sin precedentes el hecho de completar esta reestructuración en tan corto tiempo. Hablábamos de ingobernabilidad dentro de ICANN, y en honor a la verdad se debe hablar también de su flexibilidad para diseñar e implementar cambios estructurales en este período de tiempo. Se debe reconocer que ICANN no tiene que esperar cuatro años para tomar decisiones, a diferencia de la ITU,<sup>57</sup> que para la mayoría de las decisiones relevantes debe esperar a las reuniones de plenipotenciarios celebradas cada cuatro años.

---

57 Un claro ejemplo es la misma resolución 102 que surgió en Minneapolis durante la reunión de plenipotenciarios, y no fue sino hasta cuatro años después que logró afinarse. Véase: [<http://www.itu.int/osg/spu/resolutions/1998/res102.html>] y una comparación de documentos realizada por Alexander Svensson en: [<http://www.icannchannel.de/res102-comp.htm>]

Figura 6. Estructura Organizacional de ICANN (Julio 2003)



Como lo ha expresado Paul Twomey en su testificación<sup>1</sup> más reciente ante el Senado de los Estados Unidos, ICANN está en proceso, un proceso de transición que inició hace seis años y que busca terminar dentro de dos años más con la delegación completa a una entidad privada.

### Los gobiernos buscan tomar una decisión respecto a Internet

Sin embargo, la administración del DNS ya no es lo que fue a finales de los años 90, y cada vez más países<sup>2</sup> buscan involucrarse en la toma de decisiones relacionadas con este tema, para lo cual crearon, a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los

1 Véase:[[http://commerce.senate.gov/hearings/testimony.cfm?id=1324&wit\\_id=2470](http://commerce.senate.gov/hearings/testimony.cfm?id=1324&wit_id=2470)]  
2 Principalmente países que no comulgan con la política económica de los Estados Unidos, tales como China, Siria y Brasil.

mecanismos para al menos discutirlo. Después del titubeante ingreso de la ITU a estos temas, y considerando el encargo<sup>3</sup> de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la ITU se enfocó a organizar la primera parte<sup>4</sup> de la Cumbre Mundial de las Sociedades de la Información<sup>5</sup> (World Summit on Information Societies, WSIS) durante diciembre del 2003.<sup>6</sup> Entre los objetivos<sup>7</sup> de esta cumbre se encuentran:

1. Elaborar una definición de trabajo del gobierno de Internet.
2. Identificar las cuestiones de política pública que sean pertinentes para el gobierno de Internet.
3. Desarrollar una comprensión común de los respectivos papeles y responsabilidades de los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales e internacionales existentes y otros foros, así como el sector privado y la sociedad civil de los países en desarrollo y los países desarrollados.

Para conseguir estos objetivos se ha formado un Grupo de Trabajo en Internet (Working Group on Internet Governance, WGIG),<sup>8</sup> el cual trabajará, específicamente, con aquellos objetivos relacionados con el Gobierno de Internet, con un plazo para entregar resultados antes de la segunda y última fase de la WSIS. Si bien es cierto que el tema de *Internet Governance* es muy amplio, éste tiene una fuerte influencia en la administración del DNS.

Al respecto, la ITU, como era de esperarse, presentó su

---

3 Véase: [[http://www.itu.int/wsis/docs/background/resolutions/56\\_183\\_unga\\_2002.pdf](http://www.itu.int/wsis/docs/background/resolutions/56_183_unga_2002.pdf)]

4 Véase: [<http://www.itu.int/wsis/index-pl.html>]

5 Véase: [<http://www.itu.int/wsis/index.html>]

6 Sigue siendo increíble la capacidad de reacción de organismos como las Naciones Unidas o la ITU, dicha reunión fue protestada originalmente por Túnez durante la reunión de plenipotenciarios de la ITU en Minneapolis en 1998 y cinco años después finalmente se realiza la primera parte y será hasta el 2005 cuando se consuma esta idea, después de siete años. Véase: [<http://www.itu.int/council/wsis/R73.html>]

7 El lector podrá identificar que existe una lista de más de 200 objetivos en 17 páginas, véase: [[http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0005!!MSW-S.doc](http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0005!!MSW-S.doc)]

8 Véase: [<http://www.itu.int/wsis/preparatory2/wgig/index.html>]

propuesta<sup>9</sup> de lo que considera podría apoyar a la adecuada administración del DNS, y básicamente se concreta a proponer que sea la ITU sustituta de las principales funciones de ICANN. A pesar de la legitimidad que podría tener una propuesta como la anterior, resulta muy cuestionable la utilidad que podría representar la ITU, con sus intentos de regulación, para el futuro de Internet y las Sociedades de la Información. No conforme con estas acciones, la ITU se ha comprometido, además, a liberarnos del problema de correos no solicitados (SPAM) antes de 2006,<sup>10</sup> como parte de sus actividades relacionadas con la cumbre.

Sin embargo, la postura de la ITU parece ser más consecuencia de una animadversión política disfrazada de un falso interés por el futuro de Internet. Es evidente que quienes han impulsado esta posición han sido países como Siria, China, Brasil, Cuba y Venezuela, quienes argumentan que no es posible que la administración del DNS dependa de un solo país. Su principal preocupación es que los Estados Unidos impida, en un arranque de autoritarismo, una modificación en los *root servers* que sea necesaria para el comercio electrónico de su país. Hasta cierto punto esta preocupación es válida, pero evade por completo el verdadero problema. El riesgo no está en que los Estados Unidos decida que un país desaparezca

---

9 Aún no existe alguna referencia pública, pero se transcribe aquí el texto relevante de la propuesta que hace Houlin Zhao, en su calidad de Director del Consejo de Estandarización de las Comunicaciones (Telecommunication Standardization Bureau, TSB) de la ITU:

“Concretely, I propose that consideration be given to ITU’s maintaining and publishing the authoritative list of country code domain name delegations, at the request of those countries who wish ITU to undertake this task (with other countries free to continue present arrangements if they wish).

“The matter of Internationalized Domain Names (IDN) raises complex policy and technical issues that are difficult to handle outside formal government processes. I would propose that ITU work with all concerned organizations, whether private or intergovernmental, to survey the issues and agree solutions, in order to facilitate and accelerate the continued adoption of Internet by all the world’s peoples.

“As internet governance covers a very wide range of topics, not limited to technical issues, it is preferable to have an inter-governmental organization under UN system to take care of it.”

10 Todos seremos testigos de su capacidad, ya no solo para resolver problemas, sino para promover discusiones y lograr acuerdos útiles, Véase: [<http://www.itu.int/osg/spu/spam/>]

de Internet, el verdadero problema es que decida que un país, con su gobierno y todo, debe desaparecer. Para este problema no hay solución dentro de Internet.

El camino para que el WGIG defina la manera más apropiada en que los países deberán involucrarse parece aún más complicado si consideramos que en menos de un año<sup>11</sup> deberán haber generado una serie de consultas, revisiones y recomendaciones en distintos temas, incluyendo la Administración del DNS. Al final de ese proceso (WGIS y WSIS) tendremos la decisión de los países sobre la manera en que deberán intervenir en Internet.

## **Conclusiones**

Internet ha evolucionado mucho en sus 35 años de existencia. La administración del DNS no es una excepción en esta evolución.

Por su parte, ICANN ha logrado emerger, actuar y reinventarse, aunque mantiene la diplomacia en niveles muy bajos al ignorar la problemática con los RIR, quienes han sido su principal aliado por tanto tiempo y se olvidan que éstos han funcionado de manera exitosa en los últimos 12 años. La naturaleza de las entidades que participan en la nueva GNSO es tan diversa que se utiliza como justificación de democracia y legitimidad, sin embargo, en estos momentos no podría argumentarse que la organización de soporte de nombres genéricos haya superado su problemática. La membresía general (ALM) es más bien un sueño utópico muy costoso y poco efectivo. Se han invertido muchas horas de discusiones, y a pesar de ser considerable el aprendizaje en este proceso, no se ha podido aprovechar para la generación de consensos profundos y relevantes para el usuario común.

Para que ICANN pueda sobrevivir debe continuar estabilizando su estructura y dar prioridad a los asuntos de los ccTLD, ya que son

---

<sup>11</sup> Véase el calendario de actividades propuesto para el grupo: [<http://www.itu.int/wsis/preparatory2/wgig/timeline.pdf>]

éstos los vértices en la relación con los respectivos gobiernos. Posteriormente, debe buscar terminar el proceso de transición a una entidad realmente privada, sin la intervención del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Es claro el deseo de los gobiernos por involucrarse en las decisiones relacionadas con Internet en sus respectivos países. Esto es un arma de dos filos si se considera que:

1. Los países con mayor experiencia en el tema han decidido sacar las manos, como señal de la madurez del mercado para autorregularse.<sup>12</sup> Resulta incongruente que gobiernos con menos experiencia en estos temas empiecen tomando decisiones para el control y la regulación de Internet en sus respectivos países.
2. La implementación de políticas técnicas de Internet no se basa en fronteras geográficas sino lógicas. El hecho de que cada país decida políticas exclusivas sobre Internet complica su operación y compromete su estabilidad.
3. La falta de fronteras en Internet ha sido uno de los factores críticos de éxito de esta Red.
4. Querer abordar la problemática de los principales recursos de Internet aplicando la analogía telefónica resulta no solo una necesidad, sino una muestra clara de ignorancia.

Un ejercicio más loable que la Cumbre Mundial de las Sociedades de la Información debería promover sería determinar qué no debe regularse para asegurar que estos servicios lleguen a pesar de las políticas astringentes o inexistentes de algunos gobiernos, para que tenga sentido hablar de Sociedades de la Información y no sea solo un derecho de algunos cuantos países.

---

12 Por lo menos así fue en la administración de Bill Clinton, y se mantuvo durante los primeros meses de la nueva administración. Se especula que esta postura se ha endurecido a raíz de los problemas en materia de seguridad en los Estados Unidos.

Es evidente que en toda esta discusión se están olvidando del objetivo de la misma y se han olvidado también de responder cuestiones fundamentales, bajo la premisa de que una Cumbre Mundial va resolver todos los problemas dentro o fuera de Internet. Nada más alejado de la realidad. Internet tiene problemas técnicos que deben resolverse a través de soluciones técnicas, no con organismos políticos. Cada país y cada cultura tienen a su vez problemas sociales y comportamientos de sus individuos que utilizan Internet y que deben normarse (dichos comportamientos) a través de leyes locales, no con organismos políticos.

La Administración del DNS es un aspecto eminentemente técnico, que aunque requiere de discusiones, las decisiones deben aplicarse de manera global a través de los mismos operadores involucrados en la discusión, de tal manera que asegure la interoperabilidad del sistema.

La participación de los gobiernos es inminente, pero debería darse de manera informada. Es imperativo que los gobiernos dediquen recursos para participar dentro del GAC, no solo como una manera de influir en la toma de decisiones en ICANN, sino como un proceso de actualización y retroalimentación. La ITU se ha echado auestas una serie de compromisos que deberá cumplir en los próximos años, y será una prueba de fuego que permitirá a los países sensatos decidir si ITU tiene la capacidad para administrar este proceso de toma de decisiones.

De cualquier manera, Internet no es un laboratorio en el que se puedan experimentar decisiones tan trascendentales y esperar a ver resultados en el corto plazo. Internet y la Administración del DNS requieren una continua evolución con pasos firmes. Durante los próximos años, la Sociedad de la Información Global deberá demostrar que está lista para que el mayor experimento de autodeterminación de la historia, llamado Internet, sea un éxito.