

# Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva

MONOGRÁFICO

## SUMARIO

<b>Presentación</b> .....	2
<b>Artículos</b>	
Mitos y realidad del gobierno de Internet, <i>por Amadeu Abril</i> .....	6
¿Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de telecomunicación?, <i>por Benjamin R. Barber</i> .....	17
Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?, <i>por Clelia Colombo</i> .....	28
Internet Governance, en el filo de la navaja, <i>por Erick Iriarte</i> .....	41
La conservación de los datos de tráfico en las comunicaciones electrónicas, <i>por Stefano Rodotà</i> .....	53
Créditos .....	61

## Presentación

Los días 8 y 9 de mayo del 2006 tuvo lugar en Barcelona, en la sede de la Escuela de Administración Pública de Catalunya, el II Congreso IDP, Internet, Derecho y Política, impulsado y organizado por los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la Universitat Oberta de Catalunya en el marco del IN3 (Internet Interdisciplinary Institute), instituto que reúne toda la actividad de investigación que se lleva a cabo en la UOC.

Inauguraron el congreso Llorenç Valverde, vicerrector de Tecnología de la UOC, Rut Carandell, directora de la Escuela de Administración Pública de Catalunya y Pere Fabra, director de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC. Como se puso de manifiesto en la presentación, la celebración de este II Congreso era una ocasión de reflexionar sobre la regulación que existe respecto de la realidad de Internet y un modo de hacer pública la investigación que se lleva a cabo en la UOC y de transferir dicho conocimiento a la sociedad civil.

La primera sesión del día 8 se dedicó a la reforma del gobierno de Internet. Amadeu Abril, exmiembro del Consejo de Administración de ICANN, abogado, y director ejecutivo de la Fundació puntCAT, abordó el tema desmontando uno por uno lo que calificó como mitos sobre el gobierno de Internet. Entre ellos la idea de que ICANN gobierna la red, cuando realmente ICANN no es más que el punto visible de control; o la idea de que ICANN puede desarrollar una infinidad de funciones distintas de las que ahora lleva a cabo. Deshizo también el tópico de la conveniencia de que los usuarios participen directamente en el gobierno de la red para garantizar su carácter democrático, cuando el interés de la generalidad de los usuarios es en realidad que Internet funcione, y que cuando las cosas no funcionan alguien se haga responsable. Se refirió también

a la dificultad de modificar el rol de Estados Unidos mientras las compañías que cuentan en la red sigan siendo mayoritariamente estadounidenses. Si bien aventuró que en el futuro puede llegar a constituirse en el seno de las Naciones Unidas una entidad que rija los aspectos técnicos de Internet, consideró completamente inviable que hoy por hoy se hiciera cargo de dicha tarea la Unión Internacional de Comunicaciones. Por último, y en clave irónica, señaló como uno más de los mitos sobre el gobierno de Internet la creencia de que la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información ha servido para algo.

Erick Iriarte, vicepresidente del Comité Asesor «At Large» del ICANN, abogado y director ejecutivo de Alfa-Redi, distinguió las áreas relacionadas con Internet que son susceptibles de regulación. Entre ellas, distinguió el área técnica de infraestructuras, económica y sociocultural. Iriarte definió el debate como una batalla política por definir qué áreas debe incluir el «mal llamado» –según él– gobierno de Internet. Destacó que en la cumbre se distinguieron dos posiciones en el debate: la de los llamados «técnicos», que defienden una regulación centralizada mínima reducida a los aspectos técnicos, y la de aquellos que defienden incluir en el concepto de gobernanza de Internet no sólo la regulación de los aspectos técnicos, sino también de los procesos políticos y sociales derivados del uso de Internet.

La mañana se cerró con un panel dedicado a e-justicia, aspecto que no acostumbra a ser abordado en los congresos sobre derecho e Internet y de ahí su novedad e interés.

José Daniel Sanz, letrado en jefe de la Sección de Informática Judicial del CGPJ, reflexionó sobre cómo se apli-

caban las TIC a la administración de justicia y presentó el «punto neutro judicial», iniciativa que potencia una mayor coordinación entre la administración de justicia y otras administraciones como puede ser la administración tributaria.

Núria Clèries, directora general de Relaciones con la Administración de Justicia, del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, puso el acento en cómo la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial establece una nueva cultura que se basa en la interconexión, en compartir información y poner los instrumentos para que el Poder Judicial sea más eficaz y eficiente. Expuso cómo se está implementando esta nueva filosofía desde el Departamento de Justicia mediante el Proyecto Iuscat, haciendo especialmente hincapié en los cambios tecnológicos que se han llevado a cabo. Amaia Lando, directora de negocio del Área de Justicia de Ibermática, ahondó más en este punto.

Luis Henry Molina, director de la Escuela Nacional de la Judicatura de la República Dominicana, presentó los distintos trabajos llevados a cabo en relación a la cumbre iberoamericana en materia de e-justicia celebrada a finales de junio del 2006 en la República Dominicana.

La mesa redonda de la tarde se dedicó a la tutela penal de las transacciones electrónicas: seguridad jurídica frente a seguridad del comercio. Intervinieron como ponentes Óscar Morales García, profesor de Derecho penal de la UOC y abogado de Uría Menéndez y José Manuel Maza Martín, magistrado de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. El primero dedicó su ponencia al examen de las modalidades defraudatorias conocidas como pesca electrónica (y el más reciente *phishing* de datos) y *pharming*, mediante las que se pretende, con el uso del correo electrónico y otros sistemas de ingeniería social, hacerse con el nombre de usuario y contraseña de los usuarios de banca en línea y otros servicios de la misma

naturaleza, para lograr el acceso a las cuentas de aquellos como si de los titulares se tratara. El Dr. Morales, concluyó en las insuficiencias de la actual regulación para la subsunción de conductas como las descritas, que raramente encajan en la dinámica comisiva exigida en los tradicionales tipos de protección del patrimonio o la intimidad. La exposición de José Manuel Maza, repasó los principales problemas jurídicos que conlleva el empleo ilícito de tarjetas bancarias, la equiparación del *doblaje* de tarjetas con la falsificación de moneda o las dificultades para incluir las conductas defraudatorias relacionadas con estos medios de pago en las figuras clásicas de la estafa, la apropiación indebida, el robo y hurto, o aun en la llamada estafa informática.

La tarde del día 8 concluyó con la presentación del número 2 de la Revista *IDP, Internet, Derecho y Política*, a cargo de Eduard Aibar, vicerrector de Investigación de la UOC y de Pere Fabra, director de la revista. Se puso de relieve la importancia de haber alcanzado un segundo número y la buena acogida de la revista, con un total de 17.808 visitas, 14.345 descargas de documentos en PDF y 276 suscriptores (período 01/07/05 – 29/05/06). También se puso el acento en el hecho de que desde el Vicerrectorado se están impulsando estas iniciativas que suponen realmente crear una red de conocimiento. El acto se clausuró con la entrega del segundo premio a la mejor comunicación presentada al congreso, que fue otorgado a Clelia Colombo por su comunicación «Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?».

La sesión de la mañana del día 9 se dedicó a la protección de datos y, en concreto, a la conservación de los datos de tránsito en las comunicaciones electrónicas, materia recientemente regulada por la Directiva 2006/24/CE, de 15 de marzo.

Stefano Rodotà, expresidente de la autoridad italiana para la protección de los datos personales y expresidente

del Grupo del artículo 29, hizo hincapié en el giro que suponía las medidas adoptadas por la mencionada directiva, que cambia principios básicos de la protección de datos personales y la relación entre el ciudadano y el Estado de tal modo que se reestructura el espacio «interior» y «exterior» del ciudadano. Por su parte, José Luis Piñar, director de la Agencia Española de Protección de Datos, centró su intervención en el proceso de aprobación de la directiva y en las múltiples voces críticas que se alzaron contra la misma. Las medidas adoptadas para luchar contra el terrorismo no son proporcionadas a los derechos fundamentales en juego. Concluyó Esther Mitjans, directora de la Agencia Catalana de Protección de Datos, reflexionando sobre cómo debía tutelarse el contenido esencial del derecho a la protección de datos y el peligro que suponía la aplicación de dicha directiva, ya que comportaba la creación de ingentes bases de datos.

A continuación tuvo lugar la sesión sobre la responsabilidad de la administración por la información en Internet, que tenía por objetivo conocer las consecuencias jurídicas que se derivan de los daños que se puedan producir por la difusión de información pública por Internet. En la primera intervención de la sesión, el Dr. Alfredo Galán, profesor de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona, hizo un análisis general del sistema de responsabilidad patrimonial de la administración por la difusión de información en Internet. En su intervención destacó las diferentes consecuencias jurídicas en función del origen y autoría de la información. A continuación, Gonzalo García, jefe de gestión tributaria de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en Cataluña, expuso la situación vigente en esa administración a partir del análisis de la página web de la AEAT. Finalmente, Jordi Cases, secretario general del Ayuntamiento de Barcelona, comentó, entre otros aspectos, las respuestas que la recientemente aprobada ordenanza reguladora de la administración electrónica da a esta cuestión en el Ayuntamiento de Barcelona.

Con la finalidad de debatir la actualidad y potencialidad de los usos de Internet por parte de los partidos políticos, desde la organización del congreso se invitó a un debate a todos los partidos políticos con representación en el Parlamento de Cataluña.

Tras una más o menos detallada visita a las páginas web de los partidos, el debate con los asistentes giró en torno al hecho de que los partidos parecen entender las potencialidades que las nuevas tecnologías les ofrecen para retomar el contacto con la ciudadanía. Sin embargo, esta potencialidad no se traduce en acciones reales: a nivel interno, Internet se usa principalmente para reforzar la organización partidista, mientras que a nivel externo, pese a que las nuevas tecnologías permiten superar la «dictadura de los medios», los usos de Internet se circunscriben a la difusión del mensaje y de informaciones de carácter político sin que se hayan desarrollado las posibilidades para la interacción directa con la ciudadanía (de tal forma que parece trasladarse a la web aquella actividad que se desarrolla fuera de la misma).

En resumen, en un contexto en el que se deberían realizar mayores esfuerzos para superar la «brecha digital» y para fortalecer la capacitación tecnológica de la ciudadanía, no se puede pretender que Internet actúe como un canal fundamental para la comunicación entre los ciudadanos y los partidos. En realidad, desconocemos qué explica que los ciudadanos participen políticamente a través de Internet cuando no son activos políticamente fuera de la red, de manera que sólo se podrán desarrollar las potencialidades políticas de la web cuando se encuentre la respuesta a esta cuestión fundamental.

El congreso concluyó con la conferencia del politólogo Benjamin R. Barber, Kekst Professor of Civil Society and Distinguished Professor de la Universidad de Maryland. El profesor Barber es un reputado teórico político, autor

de numerosas publicaciones y que últimamente viene reflexionando sobre la relación entre la democracia y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. En su conferencia titulada «How Democratic are the New Telecommunication Technologies» analizó, por una parte, las características de Internet que son coherentes con la democracia (comunicación horizontal, participación, interacción, diversificación, heterogeneidad) y, por otra, los elementos configuradores de Internet (demasiada rapidez, espacio e información no mediada o filtrada, sobrecarga informativa, acceso limitado, espacios fragmentados, mercado monopolista) que son contrarios a los requisitos de un sistema democrático. En esta balanza los elementos disruptivos parecen pesar más y ser más numerosos, por lo que el profesor Barber advierte de que hay que diseñar el desarrollo y los usos de Internet también desde los requisitos y funciones de la democracia. Por tanto, es necesario que Internet no

quede en manos de las corporaciones sino que los Estados y la sociedad civil organizada deben tener un mayor papel en su diseño y desarrollo.

Este II congreso, que tuvo una acogida muy positiva tanto por parte de profesionales como por el mundo académico, ha sido uno de los resultados del proyecto de investigación «Transformaciones del derecho en la sociedad de la información y el conocimiento», financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (Ref.: SEC2003-08529-C02-01/JUR) y que cuenta también con una ayuda ARCS del Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información de la Generalitat de Cataluña, y una acción complementaria del Ministerio de Educación y Ciencia. Asimismo, participó en el impulso y organización de éste la Escuela de Administración Pública de Cataluña.

# Mitos y realidad del gobierno de Internet\*

Amadeu Abril

## Resumen

En su intervención, que transcribimos a continuación, Amadeu Abril abordó la cuestión del gobierno de Internet desmontando uno por uno lo que calificó de mitos sobre esta materia. Entre ellos, la idea de que ICANN gobierna la Red, cuando realmente ICANN no es más que el punto visible de control, o la idea de que ICANN puede desarrollar una infinidad de funciones distintas de las que ahora lleva a cabo. Deshizo también el tópico de la conveniencia de que los usuarios participen directamente en el gobierno de la Red para garantizar su carácter democrático, cuando el interés de la generalidad de los usuarios es, en realidad, que Internet funcione y que cuando las cosas no funcionen, alguien se haga responsable. Se refirió también a la dificultad de modificar el rol de Estados Unidos mientras las compañías que cuentan en la Red sigan siendo mayoritariamente estadounidenses. Si bien aventuró que en el futuro puede llegar a constituirse en el seno de las Naciones Unidas una entidad que rija los aspectos técnicos de Internet, consideró completamente inviable que hoy por hoy se hiciera cargo de dicha tarea la Unión Internacional de Comunicaciones.

## Palabras clave

Internet governance, ICANN, WSIS, Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información

## Tema

Internet Governance

## Abstract

In his intervention, which is transcribed below, Amadeu Abril addressed the issue of Internet governance by exposing, one by one, what he referred to as the myths surrounding this subject. They include the idea that ICANN governs the Net, when it is actually no more than the visible point of control, or the idea that ICANN can perform endless functions that are different from those it currently undertakes. He also refuted the clichéd idea that it is desirable for users to participate directly in the governance of the Internet in order to ensure its democratic nature, whereas what the majority of users really want is simply for the Internet to work and, when things do not work correctly, someone should be held responsible. He also referred to the difficulty of modifying the role of the USA while the companies that have a presence on the Net continue to be mostly North American. Although he also ventured that an entity may one day be constituted within the United Nations that would manage the technical aspects of the Internet, he dismissed the possibility that the International Communications Union could take charge of this task at the present time.

## Keywords

Internet Governance, ICANN, WSIS, World Summit on the Information Society

## Topic

Internet governance

\* Transcripción revisada por Miquel Peguera, profesor de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC.



En primer lugar, quiero dar las gracias a la Universitat Oberta de Catalunya por haberme invitado un año más. En esta ocasión para hablar de un tema realmente importante, como es el gobierno de Internet. No digo ya la reforma del gobierno de Internet, sino del gobierno como tal. Esto es lo que interesa. Éste es el tema, la batalla: ¿quién manda en Internet?, ¿quién controla el funcionamiento de la Red?

Son posibles muy diversas aproximaciones para tratar de responder esta pregunta. La visión clásica, utópica, la lección de John Perry Barlow en Davos en el año 1996, es que aquí no manda nadie y mandamos todos. Que Internet es libre, que la información *quiere* ser libre (porque al parecer la información tiene voluntad). Hay un espacio libre y además es inorganizable y, por tanto, nuestras leyes de aquí abajo no se aplican no sé si allí arriba, aquí al lado o dentro de nosotros: donde pueda estar Internet.

Otra visión es que Internet, más que no gobernarlo nadie, lo gobierna todo el mundo; y por tanto el objetivo ya no es limitar el rol de los gobiernos, como sería una primera visión (de todas formas se van a limitar solos cuando fracasen, quiero decírselo ya de entrada), sino que el objetivo básico es mejorar los sistemas democráticos gracias a la nueva herramienta y a este nuevo ámbito. Porque se supone que aquí sí que vamos a poder hacer *democracia de verdad*.

Otra visión es que manda ICANN. Es cierto que ICANN es el único punto visible del gobierno de Internet. Es algo concreto que realmente gobierna por lo menos una parte de Internet. Como pasar de la parte al todo es fácil, cuando se ve que existe una organización que controla determinadas cosas, enseguida se cree que esa organización es quien realmente controla Internet en su generalidad. Esta visión lleva a dos objetivos contradictorios sobre lo que hay que hacer con ICANN. Uno: destruirlo, porque es el poder. Y otro: ocuparlo, porque es el poder. Y en ese juego estamos.

La siguiente visión, como no podía ser menos, es que gobierna la Casa Blanca, el Pentágono, la CIA y en definitiva

el Gobierno americano en el sentido clásico. En cierta forma los norteamericanos se lo creen. El Congreso de Estados Unidos declaró no hace tantos años que Internet era un asunto puramente interno americano. ¡Y americano significaba hasta Río Grande, claro, ni siquiera incluía Puerto Rico...! Pero esa perspectiva solamente la tienen ellos.

Otra visión –y todas ellas tienen algo de verdad–, es que Internet lo gobiernan algunas multinacionales: Microsoft, Verisign, Nokia, Coca-Cola... ¿Coca-Cola, por qué? Porque siempre sale Coca-Cola cuando hablamos de teorías de poder y de teorías de conspiración, ¿no?

Una visión minoritaria, pero con mucho fundamento, es que mando yo, pero no se lo digan a nadie.

Podemos añadir además todo tipo de explicaciones peregrinas: que mandan unos extraterrestres..., en fin, lo que ustedes quieran. Las mezclas de Estados Unidos, las multinacionales, ICANN y cualquier conspiración, sobre todo si es muy, muy improbable, son las que más éxito suelen tener hoy en día.

En todo caso, la parte triste de la ponencia –y podríamos acabar aquí– es que no hay ninguna respuesta. O por lo menos no hay una sola respuesta y ni siquiera hay una buena respuesta a quién manda en Internet, porque esto es un poco más complicado de lo que queremos pensar cuando discutimos en términos de gobierno. En Internet no hay un territorio y una población más o menos claramente establecidos a partir de los cuales podamos crear unas estructuras organizativas y unas jerarquías y unos sistemas normativos con los correspondientes aparatos de aplicación que nos lleven a algo parecido a un gobierno. Y al fallar esta base nos fallan seguramente los esquemas que proyectamos.

Veamos con más detalle algunos de los mitos que corren sobre el gobierno de Internet, para ver hasta qué punto son verdad.

El primero es que ICANN es el gobierno de Internet. Así suele afirmarse, y esta idea ha estado en el centro de la

Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Una cumbre que se ha desarrollado en dos etapas: una primera etapa en la que todo el mundo sabía que habría una segunda etapa y en la que por tanto no se decidió nada importante; y una segunda etapa en la que se decidió que habrá una tercera etapa, y algunas cosas marginales... La gran batalla planteada en la Cumbre ha sido la del control de ICANN. Tanto quienes participaban como Estados como quienes participaban en representación de la sociedad civil pretendían modificar el funcionamiento de ICANN. En otras materias, más que falta de acuerdo lo que había era falta de ideas. En lo referente al control de ICANN sí había ideas, pero faltaba acuerdo.

El segundo mito es que ICANN puede dedicarse a tareas distintas de las que hoy en día lleva a cabo. ICANN sufre de los dos ámbitos de crítica: la de los que lo conocen, que dicen que hace demasiadas cosas; y la de los que no lo conocen, que dicen que tendría que hacer muchas más cosas (como controlar el *spam*, o la felicidad universal pongamos por caso).

Otro de los mitos es que hace falta una reforma democrática para hacer participar a los usuarios. Aquí el mito es que los usuarios realmente se preocupan de cómo funciona Internet.

Otra visión es que hay que sustituir el rol del Gobierno de Estados Unidos por alguna forma de control internacional. Pero ¿significa esto que debe controlarlo una entidad específica?, ¿o que debe controlarlo cada gobierno por separado?, ¿que lo controlen todos juntos? Aquí no hay demasiado acuerdo, pero en todo caso existe esa tendencia a considerar que todos los Estados son iguales pero que hay uno que es mucho más igual que los demás, que es Estados Unidos. Esto resulta estéticamente muy molesto. Organizativamente quizás no lo sea tanto, pero en todo caso realmente puede molestar y parece que hace falta enfrentarse a ello. Pues bien, el mito es que

tengamos una solución para esto, o siquiera que sepamos qué solución queremos imponer.

El penúltimo mito, que es el que seguramente es más pernicioso de todos, es que pueda haber *un* gobierno de Internet; es decir, que basta una determinada estructura, por compleja que sea, para regular los diferentes aspectos de Internet que necesitan o pueden necesitar algún sistema de regulación.

El último mito y el más sencillo es creer que la Cumbre ha servido para algo. (Bueno, sí que ha servido. Ha servido para lo que sirve todo este debate de la gobernanza de Internet desde 1995, y es para engrosar las arcas de las compañías aéreas y de las compañías telefónicas a través de teleconferencias). Al margen de esto, el problema de esta Cumbre es que... ¿cómo lo diría yo...? Tomemos el ejemplo de la Cumbre sobre el Cambio Climático. Independientemente de lo que se consiguiera en ella, por lo menos se logró visualizar algo. Todo el debate sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> y el Protocolo de Kyoto que vino después seguramente no han servido para que los objetivos se cumplan, pero la cumbre sirvió para lograr esa visualización. Al dar un titular que resulta comprensible y que da la imagen de qué es lo que se está discutiendo, se consigue al menos convencer a los gobiernos y a la opinión pública de que, en primer lugar, no es posible hacer política, política de Estado, política de ningún tipo, sin tener en cuenta las consecuencias medioambientales, y en segundo lugar, que esto es cuantificable y que es posible llegar a acuerdos concretos, más allá de constatar qué bonita es la montaña, o qué sucio está el mar.

En el caso de la cumbre sobre la población, que tuvo lugar en Sudáfrica, el problema es que allí la gente no se aclaró muy bien respecto a qué es lo que se quería hacer. Y lo que acabó haciendo fue... una condena de la esclavitud. Lo cual está muy bien, pero ¿qué implicación ha tenido *a posteriori* esa cumbre? Prácticamente ninguna porque no se escogió bien el objetivo.



El problema de la Cumbre de Túnez, en sus diversas versiones, es que primero nació la idea y después nacieron las necesidades. Al Gobierno de Túnez se le ocurrió que sería bueno organizar esto, y a partir de aquí hubo una especie de concurso de ideas. Las reuniones de la Cumbre eran algo parecido a un mercado persa. Cada uno iba allí con su historia. Algunas eran de gobernanza, otras de dinero, otras eran de fractura social, transversales, locales, globales... Cada uno iba a buscar financiación para su proyecto. Si se hubiera conseguido esto, financiación para unos cuantos proyectos, ya estaría bien, pero ¿cuál era el objetivo principal? Nadie lo sabe muy bien... Probablemente la batalla por el poder, pero el problema es que nadie había definido bien dónde estaba el poder. Al final el objetivo se convirtió en la batalla por el poder *en* ICANN, que era el objetivo equivocado, que no servía para lo que quienes daban esta batalla pensaban que iba a servir.

Por otra parte, la gran novedad es que por primera vez teníamos una Cumbre «a tres patas»: los gobiernos, los sectores económicos y la sociedad civil. Yo creo que, francamente, la pata de la sociedad civil no estuvo muy atenta para intentar conseguir algún objetivo visible que permitiera hacer de esta Cumbre un triunfo. De hecho, el único triunfo es el reconocimiento de que sobre estas materias hay que discutir con las tres patas. Es decir, la aceptación por parte de los otros actores de que la sociedad civil, signifique lo signifique –y viendo la Cumbre era muy difícil saber qué significa exactamente–, tiene que participar en la discusión. Pero no se consiguió visualizar eso con ningún objetivo concreto. No se consiguió dar cuerpo a un titular, a un objetivo, que realmente pudiera considerarse el resultado de Túnez o de Ginebra.

Volviendo al principio, ¿por qué decía que ICANN no es el gobierno? Siempre sale ICANN cuando hablamos del gobierno de Internet. El problema de ICANN, como decía, es que es el punto visible de control. Y es así porque

seguramente es el único punto de control. En Internet todo es, desde el punto de vista técnico, necesariamente descentralizado. Excepto dos cosas y media. Una, que es básica, es la gestión del sistema de direcciones IP: direcciones numéricas, que hacen que las máquinas se encuentren y por tanto comuniquen. He dicho mal: he dicho la gestión. En realidad me refiero al sistema de direcciones como tal. La gestión del mismo puede ser perfectamente descentralizada. Incluso muy poco coordinada. Pero sí tiene que estar mínimamente coordinada. No puede haber dos máquinas con el mismo número, no puede haber sistemas diferentes de numeración, porque si esto ocurriese simplemente estaríamos hablando de varios Internet. No es que el mundo se parara, simplemente Internet, como lo conocemos, como recurso global, desaparecería y tendríamos diversos Internet parciales. Por tanto, eso requiere un mínimo de coordinación.

Lo segundo son los nombres de dominio. Como los números son difíciles de recordar nos inventamos los nombres, como alias. También aquí tiene que haber una mínima coordinación. Alguien debe decidir qué nombres existen, quién los gestiona y con qué criterios. Esto debe estar coordinado. Donde hay necesidad global de coordinación también hay consenso en la necesidad de esa coordinación. Porque si no lo coordinamos, sabemos que quienes fabricamos las máquinas, quienes hacemos el código, quienes queremos prestar servicios, quienes queremos utilizar los servicios, no podremos utilizar el recurso. Por tanto, estamos de acuerdo en el principio de que haya coordinación. Donde hay necesidad de coordinación acaba surgiendo un coordinador, y eso es ICANN, es el coordinador de esos recursos.

El «y medio» al que antes me refería es el depósito de los protocolos. Es decir, simplemente mantener un archivo de los protocolos para el funcionamiento del código, de la capa estrictamente técnica. Para que si alguien, por

ejemplo, quiere hacer un programa de *e-mail* que cumpla con los diversos protocolos (de modo que llegue a otros programas y pueda recibir otros programas y la gente sepa cómo hacerlos funcionar y llegue a las direcciones correspondientes, etc.) pueda saber cuáles son las decisiones técnicas que han tomado los demás. «Nosotros lo hacemos así y si tú quieres participar, hazlo también como nosotros»: eso son los protocolos.

Estas dos cosas y media son las que necesitan coordinación y por eso existe ICANN. O, mejor, por eso existe algo como ICANN. El porqué existe *este* ICANN concreto ya es un tema completamente diferente. Es simplemente el resultado de unas guerras internas, que como todas las guerras acaban en tratados de paz, que básicamente consisten en no hacer feliz a nadie, pero que sí hacen un poco más feliz al más fuerte, que en este caso es el Gobierno de Estados Unidos.

Si hay necesidad de coordinación, decía, acaba apareciendo un coordinador. ¿Por qué? Porque hay consenso en la función. El problema es: ¿qué otras funciones hay en Internet en las que exista un consenso sobre la necesidad de coordinación? La respuesta es que ninguna. Si nos fijamos por ejemplo en el problema del *spam*, vemos que técnicamente no requiere de ninguna gestión centralizada. Si no requiere de ninguna gestión centralizada, no habrá ninguna voluntad unánime de coordinación. Si no hay voluntad unánime de coordinación, ni siquiera los cascos azules van a imponer un coordinador (vamos, ¿ni el CNI!).

Por tanto, ICANN tiene unas funciones limitadas. Limitadas no significa que sean pocas, no significa que sean poco importantes. Es verdad que a partir de aquí se puede construir algo. Si controlas esa función, puedes imponer por ejemplo unos contratos a quien quiera gestionar un dominio, le puedes exigir que imponga un contrato a quien quiera comprar un dominio. Y a partir de aquí les puedes imponer, por ejemplo, las condiciones

sobre cómo se van a solucionar los conflictos entre marcas y nombres de dominio, a pesar de que ésta no sea una cuestión estrictamente técnica. Pero lo puedes hacer porque estás en el ámbito de uso de ese recurso necesariamente coordinado. Si además le quieres imponer a alguien cómo va a utilizar el *e-mail*, o si va a hacer *spam* o no,... eso ya es absolutamente imposible. O dónde va a pagar sus impuestos... es estrictamente imposible.

En esos otros ámbitos no hay una necesidad estricta de coordinación, y por tanto no va a nacer espontáneamente un coordinador. En consecuencia, ICANN no es exportable, a pesar de lo que determinados círculos en la Cumbre sobre la Sociedad de la Información pretendían: «ya que tenemos a ICANN, hagamos que ICANN se ocupe de otras cosas», o bien «creemos algo como ICANN que se ocupe de tal o cual cosa».

El problema es que falla la base, es decir, falla lo que podemos llamar la legitimidad. Aquí la legitimidad es la necesidad de coordinación. No es una legitimidad política, es una legitimidad derivada de la necesidad técnica. Y de la necesidad, naturalmente, surge la virtud.

Se afirma por otra parte que hay que profundizar en el carácter democrático de Internet. Pero, ¿es esto realmente posible? Más aún: ¿es deseable? Aquí hay unos cuantos problemas. Tomemos las elecciones al *Board* de ICANN como ejemplo. ICANN es una estructura con muchas patas, donde participa mucha gente, que por la base está abierto, y empieza a haber una especie de democracia orgánica: mediación y más mediación, consejos que van escogiendo otros consejos..., y al final se llega a la teórica cúpula del poder, que es el *Board* o Consejo de Administración. En un momento determinado, por la presión de que si ICANN es el gobierno de Internet tiene que tener un carácter democrático, se decidió que unos cuantos miembros del *Board* fueran escogidos «democráticamente», se dijo.

El problema es que la democracia empieza por tener un censo de una población que escoge a los candidatos. La teoría te dice: ésta es la población que escogerá a unos candidatos para desempeñar determinadas funciones. Aquí es al revés: teníamos las funciones, para las cuales se autoproclamaron los candidatos, que se traían consigo a su propio electorado. No hay un censo de Internet, ni es posible hacerlo, ni los usuarios de Internet se consideran ciudadanos en el sentido de querer tener acceso a la información sobre cómo funciona todo esto.

¿Qué ocurrió? Expliquemos brevemente cómo funcionaron las elecciones. No es que fueran un fracaso. En cierta forma, desde el punto de vista de la publicidad, fueron un éxito. Podríamos decir que las elecciones como tales fueron un éxito, pero como pretensión de que eran un ejercicio democrático fueron un fracaso.

En Europa se presentaron unos cuantos candidatos. Pero sucede que aparece la Fundación Bertelsmann diciendo «voy a poner dinero para que se promocionen las elecciones y la gente sepa que existen», y empieza a organizar actos en Alemania. ¿Qué ocurre entonces? Que los alemanes se enteran de que esto existe y que se convierte en una batalla entre tres candidatos alemanes, y ningún candidato que no fuera alemán contaba, porque la prensa de sus países no se había interesado mínimamente y no tenían su propio electorado apoyándoles detrás.

En América Latina, la solución fue que los brasileños se reunieron y decidieron quiénes eran los candidatos, y con el peso de Brasil la cosa estaba decidida. En Asia es donde fue más interesante. Los japoneses se reunieron y dijeron «el candidato va a ser este señor». Inmediatamente, MTT, es decir, el gigante de telecomunicaciones, envió miles de *e-mails* a sus trabajadores diciendo: «¡vais a votar!, ¡inscribíos!» (porque uno tenía que inscribirse), «y votad por este señor». ¡Ah!, cuando vieron esto los coreanos dijeron: «¡Idea!, vamos a hacer lo mismo». Y

luego se despertaron los chinos, que se despertaron tarde, y como se despertaron tarde tuvieron una escena muy tierna donde el director del NIC chino –que se llama señor Mao, que nada que ver con el otro Mao también famoso– se reúne con el director general de ICANN y le dice: «mire, necesitamos dos semanas más porque no tenemos tiempo de inscribir a suficientes chinos para ganar». Y las máquinas ya habían saltado por los aires, porque cuando China se pone en serio a hacer algo, la cosa es complicada. Le dicen: «mire, es que el plazo ya ha terminado». «¿Ah, sí? Pues miren, si es así nos vamos a enfadar. La próxima vez que alguien de ICANN venga a China se va a encontrar con un millón de personas en el aeropuerto». (Un millón de personas es la unidad de cuenta básica en China, es como decir: unos amigos van a venir aquí y se los va a encontrar usted en el aeropuerto). ¿Qué ocurrió? Pues que no se amplió el plazo y ganó Japón, mejor dicho, el candidato de Japón al que le tocaba ganar.

Había además otro problema. Con magnífica bondad y candidez los norteamericanos habían montado un sistema, que les había aconsejado la Fundación Carter, en el cual uno se registraba *on line* y recibía *por carta* unas llaves, naturalmente en perfecto inglés. Imaginen ustedes si en Asia llegaron las cartas en dos semanas; imaginen si en dos semanas llegaron las cartas a China, a muchos países de América Latina, a muchos países de Europa. No. Y los norteamericanos se sorprendieron de que las cartas en dos semanas no llegaran; se sorprendieron de que algunos chinos no entendieran la carta en inglés...

Lo que quiero decir con todo esto, insisto, no es que las elecciones como método fueran buenas o malas, lo que digo es que no tuvieron nada que ver con el ejercicio serio de democracia. Porque una cosa es democracia y otra cosa es caciquismo donde uno se trae a su propio electorado, al que activa desde fuera y le indica cómo votar previamente e incluso antes de saber qué se está votando y quiénes son los candidatos.

El problema, y en ICANN ésta es la gran discusión, es hacer participar a los individuos, la voz de los individuos. La voz de los individuos tiene su importancia, pero otra cosa es que *la voz individual de los individuos* deba estar representada. La inmensa mayoría de los individuos tiene un profundo desinterés por ICANN y por todo lo que le rodea. Y hace muy bien. Es un trabajo casi *full-time* entender de qué se discute ahí dentro y poder seguir las discusiones. Pero es que además..., seamos sinceros: los aeropuertos son muy importantes, pero yo no quiero sentarme en El Prat y ponerme a votar si el avión de Johannesburgo sale antes que el de Berlín o después, y si sale de la pista uno o de la pista tres. Yo lo que quiero es que funcione, y si no funciona, que alguien sea responsable. Pues en Internet ocurre como en el aeropuerto. Funciona más o menos, sólo que nadie es responsable cuando no funciona. Y ésa es seguramente la parte que debemos mejorar, aunque no tenemos organizaciones de usuarios fuertes, y no parece fácil crearlas. El drama de ICANN es que, por ejemplo, tenemos un comité *at large*, donde hay una quincena de personas que son seguramente el mejor grupo que hay dentro de ICANN, mejor seguramente incluso que el *board*. El problema es que detrás de ellas no hay nadie. Es decir, tenemos los líderes de nada detrás. Hay alguna, pero muy pocas, organizaciones de usuarios y con muy poca representación. No hemos conseguido interesar a organizaciones potentes, o no a muchas, ni menos aún crearlas, para que los usuarios realmente puedan enviar gente a controlar cómo funciona todo esto. Si esto no se consigue con ICANN, que ha estado en el centro del debate político y mediático durante tantos años, imaginen qué sucederá con el resto de Internet.

Pero en todo caso, lo que importa es que quien gobierne un ámbito tenga unas reglas claras de responsabilidad y de transparencia, y, por tanto, pueda haber un control de cómo actúa; y no necesariamente que yo me ponga a votar sobre qué avión sale antes, o qué llamada de teléfono sale antes o después.

¿El rol del Gobierno de los Estados Unidos es sólo y sobre todo institucional? Es una buena pregunta. Evidentemente que el rol es feo. Es decir, ICANN tiene un consejo asesor del Gobierno norteamericano. Dicho de otro modo: opinan todos pero finalmente ICANN tiene un contrato con el Gobierno norteamericano de libertad vigilada. El Gobierno americano no coge el teléfono y dice a ICANN o a otros ámbitos qué es lo que tienen que hacer. Simplemente esto funciona como la autocensura: no hagamos según qué cosa. Por ejemplo, no pongamos la sede de ICANN en un sitio razonable, como Suiza, en lugar de en un sitio como Estados Unidos donde el *hobby* de la gente es poner un par de demandas por cualquier tontería antes de desayunar –como *stretching* intelectual matinal–, y esto nos cuesta a todos una barbaridad de dinero para hacer funcionar el sistema cada año. No pones la sede en Suiza porque ya sabes que quizás en Washington no les guste la idea, no porque te digan que no lo hagas. Y la verdad es que la autocensura, el ser más papista que el Papa, o el más washingtoniano de los washingtonianos, eso sí es cierto que se da.

Ahora bien, seamos serios: el poder de Estados Unidos ahí dentro no es solamente el contrato con ICANN, no es el hecho de que ellos financien determinados programas. El poder real viene de que la mayoría de personas que cuentan, la mayoría de empresas que cuentan, la mayoría de transacciones comerciales que cuentan, tienen relaciones importantes con los núcleos de poder de Estados Unidos, y a través de eso influyen culturalmente y políticamente muchísimo más de lo que influyen institucionalmente, que no digo que no influyan.

Que la parte del rol de Estados Unidos tiene que cambiar es evidente; y además Estados Unidos no ha ayudado nada en todo el debate con sus posiciones muy arrogantes últimamente (con «últimamente» quiero decir en los últimos treinta años). Pero el problema es qué quieren los demás. Cuando China o Siria protestan –y han sido dos de los líderes–, o Brasil –Brasil protesta un poco por pro-

testar y por fastidiar a los yanquis, que ya está bien—, cuando China o Siria se ponen por ejemplo como líderes en el proceso de Túnez para luchar contra el rol de Estados Unidos y reclamar la soberanía de los estados, ¿lo que quieren realmente es, por decirlo de alguna forma, sustituir el rol de los Estados Unidos por la regla internacional? ¿O simplemente reclamar *su* soberanía sobre *su* distrito de Internet? En el caso de Siria o de China es clarísimamente lo segundo, porque las propuestas eran del tipo de que «el sistema de atribución de números IP debe ser básicamente nacional porque es una cuestión de soberanía». Es decir, volvemos a los sistemas telefónicos, volvemos al sistema donde yo puedo desenchufarme de Internet y de todo el mundo, y por tanto voy a hacerlo, y además soy Siria o China, de modo que quizás realmente tengo intención de hacerlo porque también lo he demostrado históricamente.

China dice: «bueno, mis obligaciones políticas me hacen reclamar la soberanía sobre Internet, y yo soy el Gobierno chino y en China los chinos hablan chino y escriben chino, y por tanto queremos un sistema que en los nombres de los dominios se permita utilizar los caracteres chinos...». Pero cuando ves cómo lo hacen, y ves que es un sistema básicamente basado en sistemas incompatibles a escala global, tienes la duda de si lo que quieren realmente es sólo y sobre todo que los chinos vean los nombres en chino —lo que está muy bien—, o si también aprovechan que el Pisuerga pasa por Shanghai para hacer que su sistema sea incompatible con el resto de Internet. O ves que, cuando quieren crear una IETF, quieren crear un organismo propio de creación de protocolos también por razones de soberanía.

Por tanto, el problema es que en la primera parte estamos todos de acuerdo: en que hay que modificar el rol de Estados Unidos, incluso están de acuerdo con ello los propios norteamericanos. En cuanto a la segunda parte, si es lo que hemos visto en Ginebra y en Túnez, yo no estoy nada de acuerdo. Es decir, si la alternativa al rol especial del Gobierno de los Estados Unidos es la recla-

mación de la repartición de soberanías entre los diferentes Estados miembros, yo no juego, porque al menos prefiero tener un Internet que tener veinticinco Internet (o ciento cincuenta) que funcionen peor. Por desgracia el debate real en Túnez ha sido éste, no ha sido lo demás que ha salido en la prensa.

La alternativa sería un uso de instrumentos realmente internacionales. Pero ¿cuántos instrumentos jurídicos internacionales ha habido realmente en este campo? Solamente la convención del Consejo de Europa sobre el Cibercrimen. Es el ejemplo que tenemos. ¿Por qué no ha habido más instrumentos internacionales? Seguramente porque los mismos que reclaman la eliminación del rol de Estados Unidos no creen que la solución internacional realmente sea tan fácil de obtener, ni siquiera que sea aceptable para ellos: no quieren negociar. De la palabra *internacional* les interesa la parte «nacional» no la parte «inter», evidentiísimamente.

La última pregunta es: ¿tenemos que crear algo así como «UNICA» (United Nations Internet Control Agency)? Bueno, seguramente no mañana. No es que sea necesariamente una mala idea. El problema es que con la poca experiencia que tenemos en instrumentos internacionales —insisto, el convenio sobre el cibercrimen como prácticamente el único ejemplo de regulación internacional, y el ICANN como único ejemplo de autorregulación con participación estatal—, seguramente no tenemos la experiencia ni la voluntad, como se ha visto en Túnez, para hacer que esto realmente funcione.

Después de ver todos estos mitos, vemos que la naturaleza de Internet es la que determina realmente quién manda en Internet y cómo manda. ¿Y qué es realmente Internet? Internet es básicamente como una cebolla. Es decir, Internet está absolutamente lleno de capas diversas.

En un nivel tenemos el código, los protocolos básicos que hacen funcionar la plataforma básica de Internet. Es Internet toda aquella máquina y todos aquellos usuarios



que estén conectados y que comuniquen con el protocolo TCP/IP, y un sistema determinado de numeración para direcciones.

Aparte de esto, tenemos una infraestructura que puede ser cable, puede ser telefónica, puede ser sin hilos, pueden ser satélites. Una infraestructura que hace que Internet funcione. Tenemos los nombres de dominio y tenemos las aplicaciones. Tenemos el correo. Tenemos todo lo que por encima de esto hace que los diversos servicios funcionen a través de unas máquinas diferentes. Tenemos todo tipo de servicios, comerciales y no comerciales, sociales, servicios en un sentido muy amplio. Servicios y aplicaciones que tienen unos proveedores y tienen unos destinatarios. Y tenemos finalmente usuarios en sentido amplio que desde fuera ven cómo funciona todo esto.

Todo este conjunto nos da una serie de relaciones jurídicas, sociales, morales y económicas muy dispares, cada una de las cuales seguramente debe tratarse de una forma diferente. Cada capa, por tanto, debe tener un tratamiento diferente. El núcleo duro del funcionamiento de las cosas que necesitan coordinación debe tener seguramente una regulación muy diferente a la relativa, por ejemplo, al comportamiento penal de determinados usuarios de Internet. Son cosas que están en niveles completamente diferentes y separados por muchas capas intermedias; no se puede pretender que haya un único gobierno y una sola solución.

Tenemos cooperación internacional y tenemos, como hemos visto, autorregulación en sentido estricto y bien organizada como es ICANN. Autorregulación con poder de decisión. Por otra parte, tenemos cooperación empresarial o de usuarios con los gobiernos. Tenemos también sistemas mixtos; soberanía nacional, por ejemplo en el ámbito penal, en el ámbito de la fiscalidad, etcétera. Y todos funcionan más o menos bien, o más o menos mal, pero lo que debemos tener muy claro es que –insisto– no hay un solo aspecto de Internet que tenga la misma con-

dición. No son lo mismo las relaciones humanas que se establecen en el uso de un *chat* que la decisión sobre cómo se gestionan las direcciones IP de Internet. Y a diferencia de un territorio o población más o menos estable donde es posible construir un sistema global, aquí la experiencia y el análisis nos demuestran que un sistema global es difícilmente posible.

Por tanto, cada solución tendrá su problema. De los modelos que se pueden proponer, el problema es que no hay uno que sea mejor que los demás, sino que cada uno de ellos tendrá un alcance determinado. En relación con el código y la plataforma estrictamente técnica básica del funcionamiento de Internet, sí que hay posibilidad de autorregulación, porque aquí todos tienen interés en hacer que esto sea, digamos, lo más aséptico posible, separándolo al máximo de la capa de las aplicaciones y los servicios; separándolo incluso de la infraestructura, haciéndolo lo más independiente posible de las demás capas. Y además todos están de acuerdo en que hace falta una coordinación técnica para que esto funcione, y por tanto, a partir de aquí podemos tener formas más o menos informales de regulación –como IETF, es decir, «nosotros vamos por aquí, si quieren nos siguen»–, o formas estrictamente formales para aquello que es imprescindible coordinar, como es ICANN, para las direcciones.

En el ámbito de la infraestructura..., miren, aquí lo que hay que aplicar es derecho administrativo. Aquí lo que tienen que hacer los Estados, más que preocuparse por cómo funciona ICANN, es valorar un poco mejor qué ocurre cuando se hacen zanjas en una calle para poner un cable. Sobre todo si han entendido algo en estos últimos cien años del derecho de la competencia. Visto lo que se ha hecho en Europa con las telefónicas... Todas, las de aquí, las de más allá... Básicamente ha sido un sistema de falsa liberación para garantizar que los de aquí financiamos las aventuras peruanas y chilenas de una determinada compañía (porque sueñan en ser multinacional, pero como solamente hablan español solamente pueden ir allí). Les financiamos que vayan y después crean los problemas que



crean en esos países, donde están encantadísimos con los servicios que han recibido de estas compañías... Han acabado siendo compañías importantes a nivel global gracias a que no se ha aplicado el más mínimo sentido de la competencia, sino la protección de los operadores existentes. Con la excepción de Vodafone, no ha habido ninguna compañía de telecomunicaciones en Europa nueva que haya tenido el más mínimo éxito, todos los demás son los de siempre. Y después está lo de Auna, ¿recuerdan? Aquello: Retevisión, es decir, Endesa, y Telecom Italia: tecnología italiana y organización española, ¡genial!

En el ámbito de las aplicaciones y de los servicios, depende. En algunas, por ejemplo, como hemos visto, los nombres de dominio (que, insisto, no es necesariamente como las direcciones IP, pero sí que es una aplicación básica), puede haber autorregulación real si hay necesidad de coordinación. Puede haber autorregulación en el ámbito de cooperación; por ejemplo, en el ámbito de cómo gestionamos el correo, cómo hacemos los estándares web, cómo hacemos medios de pago más seguros... Podemos aquí tener ámbitos de cooperación casi de interregulación. Y en otros casos es simplemente competencia. Competencia entre los proveedores que deciden intentar imponer su estándar de aplicaciones o de servicios de código. Competencia entre órganos jurídicos sobre cuál es la mejor regulación para proteger a los usuarios, para conseguir garantizar el nivel de uso adecuado de los recursos de Internet en las relaciones sociales. Y que los usuarios miren y escojan entre esas diversas regulaciones nacionales, que en el fondo no dejan de competir entre ellas.

En el ámbito del comercio electrónico, aquí sí que se trata básicamente competencia de los Estados a menos que se pongan a cooperar las empresas entre ellas, cosa que –insisto– no han hecho. A nivel europeo se ha hecho

mínimamente, pero porque ya hay una estructura institucional preexistente.

En cambio, en el ámbito de las materias de orden público queda muy claro que lo que rige es la soberanía nacional y, por tanto, no hay mucho espacio para la autorregulación más que como complemento de la necesaria regulación nacional. Lo que sí cabe en todo caso es la regulación internacional. Insisto: los Estados que llevan años gritando que no se les hace caso y que esto es un caos y que debe estar mejor organizado. Pues que lo demuestren cooperando entre ellos. Lo han hecho en el ámbito de la convención del cibercrimen. Y ahora vamos a ver si salen cosas de la OMPI... (todo lo que sale de la OMPI es un poco extraño: este convenio sobre el *webcasting* y esas historias que están queriendo cocinar por ahí sin darte mucha información veremos cómo acaban). En todo caso, los Estados han utilizado muy poco el recurso a la regulación internacional. Deben entender que si su apuesta es estrictamente por legislación nacional, entonces hay competencia entre órdenes jurídicos, porque los servicios de Internet y los usuarios –no las personas, no los ciudadanos, pero sí como usuarios–, tienen una gran facilidad para migrar de un sistema a otro, y por tanto de la aplicación de una normativa a otra normativa.

¿Es todo esto demasiado complicado al final? Bueno, vamos a dejar que mande yo, y os lo soluciono en un par de semanas, en todo caso. Pero sobre todo os agradezco que no os hayáis marchado durante esta explicación porque ahora va a intervenir Erick, que os va a explicar la verdad y toda la verdad sobre cómo se organiza y cómo se manda en Internet de una forma racional.

Gracias.

(Aplausos.)

### Cita recomendada

ABRIL, Amadeu (2006). «Mitos y realidad del gobierno de Internet». En: «Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva» [monográfico en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 3. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<<http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/abril.pdf>>

ISSN 1699-8154



Esta obra está bajo la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor de esta obra y la fuente (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*) y el uso concreto no tenga finalidad comercial. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.es>>

### Amadeu Abril

Abogado, consejero de Cuatrecasas. Profesor de la Facultad de Derecho de ESADE-URL. Ex-miembro del Board y del GNSO Council de ICANN. Director ejecutivo de la Fundació Punt.CAT. Miembro del Consejo de Administración del *Public Interest Registry* (.org)

**Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva**

# ¿Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de telecomunicación?\*

Benjamin R. Barber

## Resumen

En este artículo el profesor Benjamín Barber analiza, por una parte, las características de Internet que son coherentes con la democracia (comunicación horizontal, participación, interacción, diversificación, heterogeneidad) y, por otra, los elementos configuradores de Internet (demasiada rapidez, espacio e información no mediada o filtrada, sobrecarga informativa, acceso limitado, espacios fragmentados, mercado monopolista) que son contrarios a los requisitos de un sistema democrático. En esta balanza, los elementos disruptivos parecen pesar más y ser más numerosos, por lo que el profesor Barber advierte que hay que diseñar el desarrollo y los usos de Internet teniendo en cuenta los requisitos y funciones de la democracia. Por tanto, es necesario que Internet no quede en manos de las corporaciones, sino que los políticos y la sociedad civil deberían tener un mayor papel en su diseño y desarrollo.

## Palabras clave

democracia, Internet, advertencias, deliberación, monopolio, consumismo

## Tema

Democracia y TIC

## Abstract

In this article, Professor Benjamin Barber analyses, firstly, those characteristics of the Internet that are coherent with democracy (horizontal communication, participation, interaction, diversification, heterogeneity) and, secondly, those configurative elements of the Internet (too fast, space and information not measured or filtered, information overload, limited access, fragmented spaces, monopolistic market) that go against what is required of a democratic system. On balance, the disruptive elements seem to have more weight and be more numerous. Therefore, professor Barber warns that the requirements and functions of democracy must be taken into account when designing the development and uses of the Internet. Therefore, rather than leaving the Internet in the hands of corporations, there should be a greater role for politicians and civil society in its design and development.

## Keywords

democracy, Internet, caveats, deliberation, monopoly, consumerism

## Topic

Democracy and ICTs.

\* Edición del texto a cargo de la profesora Rosa Borge de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC.

Ha habido poca interacción útil entre la teoría democrática, los técnicos que desarrollan las tecnologías de la información y la comunicación y los usuarios. De hecho, existen dos conversaciones simultáneas. Una conversación trata sobre la democracia en general y se aplica erróneamente a la tecnología por parte de personas que no comprenden la tecnología. La segunda conversación transcurre entre personas que comprenden la tecnología muy bien, pero que luego tratan de generalizar sobre la democracia de forma muy desacertada. El resultado es que estas conversaciones no se cruzan. Lo que me gustaría realizar en este artículo es tratar de aunar las dos conversaciones. Sé un poco sobre democracia y algo sobre tecnología. Así que espero poder desempeñar un papel útil.

Déjenme empezar con algunas advertencias que causan preocupación y reservas en cuanto a la tecnología en general. Resultarán familiares para muchos lectores, pero son muy importantes, ya que constituyen el trasfondo del funcionamiento de la tecnología. Hay una vieja advertencia: *Caveat emptor*. «Tened cuidado. Que el comprador esté avisado: no compres hasta que hayas visto esto.» A continuación vamos y compramos, olvidándolo todo sobre las advertencias. Así pues, recordemos algunas **advertencias básicas sobre tecnología**.

La advertencia básica, que pienso que todos consideramos verdadera, es que la tecnología es siempre una **herramienta**, un instrumento, algo que utilizamos para algo más. No tiene un fin inherente. No tiene *telos*; no tiene teleología. Puede usarse de muchas, muchas maneras diferentes. La pólvora ha sido un instrumento de guerra y un instrumento de construcción, como en la edificación de diques y ciudades. Se puede usar de ambos modos. La pólvora no tiene *telos* inherente. La nueva tecnología no tiene *telos* inherente; no es democrática, no es antidemocrática. Es simplemente otra herramienta. Ésa es la primera advertencia.

La segunda advertencia es que como la tecnología es una herramienta, tiende a reflejar y a **representar fielmente** la sociedad en la que está presente. Es más un reflejo de la sociedad que un determinante. A menudo hablamos sobre la nueva era digital, la nueva era de la información tecnológica, como si fuese a cambiar el mundo. «Ahora vivimos en una nueva era tecnológica; la tecnología cambiará el mundo.» Quiero sugerir que eso no es así; que la nueva tecnología tenderá a reflejar la sociedad que la produce. Esto significa que la tecnología no será la panacea, una solución mágica, una respuesta mágica a todos nuestros problemas. «Anteriormente, la democracia no funcionó. Ahora, tenemos la tecnología e Internet. Ahora la democracia funcionará.» Pero los valores que no podemos producir sin tecnología –democracia, tolerancia, libertad–, no los produciremos con tecnología. La tecnología no producirá esas virtudes, esos bienes sociales, esos bienes cívicos públicos que debemos crear mediante nuestras instituciones.

De hecho, como hemos visto, a pesar de las muchas capacidades de la nueva tecnología y a pesar de su arquitectura, que analizaré más tarde en este artículo, la nueva tecnología refleja básicamente la cultura actual, lo cual significa que es una cultura comercial. Sobre todo, Internet es un centro comercial electrónico para comprar y vender. Desde los inicios de Internet, aproximadamente una tercera parte de todas las búsquedas están relacionadas con la pornografía. Si bien esto no debería causar sorpresa, tampoco sugiere que la tecnología vaya a cambiar nada desde el mundo antiguo hasta la actualidad. Así que cuando pensamos que esta nueva tecnología puede crear una nueva democracia, es más probable que refleje, reproduzca y potencie la cultura comercial que ya poseemos. Cuando entramos en la web, vemos los anuncios emergentes y la publicidad desplegable y los millones de páginas en donde se venden productos. Y tanto si hablamos de Amazon, Barnes & Noble, o páginas de subastas, estamos hablando sobre una tecnología que se

aplica al primer interés de nuestra era, que es el consumismo. Así pues, no debe sorprendernos que para el público –quizás no para los expertos, ni para aquellos que son especialistas, sino para el público– Internet sea una herramienta más de consumismo, una herramienta más de comercio y sólo eso.

También hace las mismas cosas que hemos hecho siempre, pero de una nueva manera. E-mail, mensajería instantánea, Google –la búsqueda en bibliotecas–, información sobre partidos políticos, recaudación de fondos para partidos políticos –sí, hace todo eso. Pero sé por mi experiencia en Estados Unidos, ya que trabajé en la campaña de Howard Dean, que fue el «candidato electrónico» porque utilizó Internet, que ello sirvió de poco para cambiar el carácter de la política americana. No le ayudó a ganar. Recaudó más dinero en Internet que ningún otro candidato, y muchos candidatos utilizarán ahora Internet para recaudar fondos. Pero recaudar fondos no es algo nuevo en política. Siempre debemos recaudar fondos para la política. Así, hasta ahora, Internet, la web, se ha utilizado para realizar cosas antiguas de nuevos modos pero no cosas nuevas. Es muy difícil encontrar cosas que sucedan que sean genuinamente nuevas. Sin embargo, hay algunas: comunidades virtuales y vídeo juegos multijugador. Tienen características especiales, pero la mayoría están relacionadas con nuevas formas de comercio, nuevas forma de consumo y no con nuevas formas de sociedad cívica o nuevas formas de política.

La tercera advertencia relacionada con la tecnología es que es muy difícil **generalizar** sobre ella debido a la rapidez con la que cambia. Tan pronto como realizamos una generalización, la tecnología ya ha cambiado. Explicaré un ejemplo crucial procedente de mi propia experiencia. En su era inicial, Internet, dado que era de banda estrecha, era un medio basado en la palabra. Algunas perso-

nas, incluyéndome a mí, dijeron, «Ah, Internet es bueno: nos devuelve a la lectura. La gente utiliza palabras de nuevo porque para usar Internet, para usar la web, debes escribir palabras.» Por supuesto, mediante la mensajería instantánea y el correo electrónico, continuamos haciéndolo. Pero mientras decíamos eso, llegaba la banda ancha y, con la banda ancha, Internet se convierte en un medio más para dibujos y películas, no para palabras. Así, a la vez que debatimos, «Oh, es bueno, es un medio para pensar y deliberar y para las palabras,» se convierte, de nuevo, en otro medio de imágenes y se parece más a Hollywood que a una biblioteca. Y eso es tan sólo un ejemplo de cambio tan rápido que hace las generalizaciones difíciles.

Una cuarta advertencia está relacionada con este cambio rápido, y es el hecho de que es una **tecnología de saltos**. Saltamos sobre etapas, de una etapa a la siguiente. Por ejemplo, África no ha sido nunca cableada. Eso hace a África retrasada con respecto al teléfono y al cable. Pero como nunca fue cableada, estaba abierta a la tecnología inalámbrica, y el resultado es que África –los países que lo hacen– se convertirá en el primer continente inalámbrico, sin cableado. Saltará sobre las sociedades cableadas, y saltará a la cabeza. Así que según cambia la tecnología, existe la posibilidad de que aquellos que van detrás salten a la cabeza. Ésa es una característica importante, porque significa que el desarrollo tecnológico no es lineal sino una serie de saltos. Los países y las corporaciones pueden saltar unos sobre otros, de estar detrás a estar delante, lo que de nuevo significa que es difícil para nosotros generalizar.

La quinta advertencia –reserva– también está relacionada con esto. Y, por lo que a mí respecta, es una de las advertencias más importantes pero a la que mucha gente no ha prestado atención. Yo la llamo «**falacia generacional**».

Lo que trato de decir es lo siguiente: aquellos que crean nuevas tecnologías provienen de una generación que conoce las viejas tecnologías, y realizan suposiciones sobre las viejas tecnologías y cómo se utilizarán, basándose en lo que conocen. Pero la próxima generación que use las nuevas tecnologías no tendrá conocimiento de las viejas tecnologías y verá la tecnología de forma muy diferente.

Déjenme que ofrezca un ejemplo basado en mi experiencia. Crecí en un mundo de investigación sobre páginas de papel, en bibliotecas, con libros y publicaciones. Luego vino Internet, después Google y el acceso instantáneo a la información. Por lo que a mí respecta, el hecho de crecer en ese entorno antiguo de investigación es una gran, gran virtud. Sé cómo realizar una investigación. Conozco la diferencia entre una investigación buena y una mala. Conozco cómo diferenciar fuentes serias de cotilleos y mentiras, así que puedo ir a Internet y realizar mucho trabajo muy, muy rápidamente, aplicando lo que conozco sobre estándares y métodos de investigación. Pero mis alumnos y mis hijos, que no han estado nunca en bibliotecas, que nunca han aprendido nada sobre estándares o criterios o edición, cuando van a Internet se encuentran con un mundo sin límites de información, conocimientos y hechos, mentiras, cotilleos y mitos, todo junto. Para ellos es todo lo mismo. Todo tiene el mismo valor. Desconocen cómo investigar en la Red porque no pueden establecer la diferencia entre las mentiras y las verdades, los hechos y los rumores. No existen medios para aprender esto en la Red porque la gran virtud de la Red es que es una masa de información sin edición, sin estándares, sin autoridad. Su virtud es que no tiene autoridad, pero su defecto es que no tiene autoridad. Así, todo vale.

Este mismo problema lo podemos ver reflejado en el muy popular concepto de las comunidades virtuales. Aquellos que han experimentado una comunidad real, pueden

construir una extensa comunidad virtual basada en una comunidad real. Pero, argumentaría, no pueden crear una comunidad virtual *ex nihilo*. Si no sabes nada de comunidades en el mundo real, no puedes crearlas en Internet. Pero uno de los mayores nuevos mitos es que quienes no tienen ni conocen comunidades pueden crear comunidades virtuales sin referencia alguna a las comunidades del mundo real. Por ejemplo, los jugadores de juegos multijugador han creado su propia comunidad virtual. Existe mucha gente que piensa que es posible crear una comunidad cívica global en la web, en ausencia de comunidades reales concretas, políticas y cívicas. Pienso que se equivocan, y pienso que caen en la falacia generacional. Proviene de un mundo donde han conocido y creado comunidades reales, y piensan que se puede realizar en la Red.

Para finalizar, la última advertencia –y es muy, muy familiar, pero es tan familiar que siempre la olvidamos– es la **brecha digital**: el hecho de que la tecnología cueste dinero y de que tan sólo puedan acceder a ella los que disponen de él. Pero además, no es sólo dinero, es educación, que es otra forma de dinero. Porque mucha gente piensa que la solución a la brecha digital es el ordenador de cien dólares. Y he oído a mucha gente en empresas diciendo, «Se ha acabado. La brecha digital ha finalizado. Pronto tendremos ordenadores de cien dólares, cincuenta dólares o cincuenta euros, quizás incluso ordenadores de veinticinco euros. Se los darás a todo el mundo.» Puede que comprar un ordenador cueste veinticinco euros. Comprar quince años de educación para poder utilizar un ordenador razonablemente cuesta una vida de riqueza. Esa brecha, la brecha real entre norte y sur, ricos y pobres, continúa separando a aquellos que utilizan la web de aquellos que no la utilizan.

Así pues, con estas advertencias en mente, voy a analizar la **arquitectura actual de Internet**. ¿Hasta que punto es demo-



crática la arquitectura actual de Internet? En mi opinión, hay ocho características de la Red que están relacionadas con los requerimientos de la democracia. Algunas son cohe-

rentes con lo que precisa la democracia y otras no son consistentes con las necesidades de la democracia. He listado las características técnicas en la tabla siguiente.

TABLA 1. Requerimientos de la democracia y características de Internet

La democracia necesita:	Internet es:
<b>Interacción cívica</b> «comunicación lateral/horizontal»	<b>Punto a punto</b> (como teléfono, no como TV)
<b>Participación ciudadana</b> «de abajo arriba»	<b>Interactivo/Participativo</b> (no espectadores pasivos)
<b>Pluralismo/Política de las diferencias</b>	<b>Diversificado/Heterogéneo</b> (infinitas páginas y blogs, etc.)
¡pero!	
La democracia también necesita:	(sin embargo) Internet es:
<b>Deliberación/Lentitud</b> Juicio prudente	<b>¡Rápido!</b> Impulsivo/juicio precipitado
<b>Mediación/Selección</b> Sabiduría	<b>Sin mediación</b> sin selección, «conocimiento» sin fin que lleva a sobrecarga de información
<b>Acceso universal</b> Igualdad	<b>Acceso limitado</b> «brecha digital», desigualdad
<b>Espacio público/ Bases comunes</b> «nuestro espacio»	<b>Privado/Segmentado</b> «mi espacio»
<b>Control popular</b>	<b>Monopolio</b> (portales bajo control privado: ej. Google, MS Explorer)

Fuente: elaboración propia

Todos sabemos que a finales de los años ochenta y principio de los noventa, muchas personas que trabajaban en los tempranos días de Internet hablaban sobre una nueva democracia electrónica. Se veían a sí mismos como pioneros democráticos, y consideraban esta tecnología como profundamente democrática. Podríamos llamarles tecnofanáticos o tecno-entusiastas. Les encantó la idea. Por ejemplo, John Perry Barlow, que escribió la letra de algunas canciones de Grateful Dead, pero que también era un experto en ordenadores. O los fundadores del Electronic

Frontier Foundation, las personas que en la actualidad escriben para la revista *Wired*. Quienes se recrean pensando sobre las posibilidades de la democracia en la red hablan de «netizens», no de ciudadanos. Conocemos ese lenguaje y realmente existen algunas bases en la arquitectura actual de la Red para ello. Siguiendo esta línea de razonamiento, las tres primeras características que examinaré describen características que son, de verdad, muy **coherentes** con la manera democrática de hacer sociedad y hacer política.

## 1. Horizontal y punto-a-punto

Quizás el aspecto más importante de Internet sea que, en su arquitectura, se parece al teléfono, no a la radio o a la televisión. Es un medio horizontal, no un medio vertical. Mediante la televisión y la radio uno transmite a muchos, y ése es un muy buen método para el control gubernamental desde arriba. Si controlas la emisora de radio o controlas la emisora de televisión: controlas la opinión pública, controlas el público. Milosevic creó la guerra civil; en Uganda y Ruanda crearon el genocidio empleando el control sobre la radio. Uno hablando a muchos, inspirando ese tipo de cosas. Pero Internet es punto-a-punto como el teléfono. No nos engancha a un líder o a un editor o a una emisión. Nos engancha unos a otros. Y eso, por supuesto, es profundamente democrático.

La relación democrática esencial no está entre líderes y ciudadanos. La relación democrática esencial está entre ciudadanos y ciudadanos. Tendemos a pensar –usamos el modelo representativo– por lo tanto pensamos, «Si hablo al alcalde, si hablo al presidente, si hablo al Rey, entonces estoy en una relación democrática.» Pero las democracias reales están definidas mediante nuestra capacidad y competencia para hablar entre nosotros. Al margen, una de las razones de que nuestras democracias modernas no estén funcionando muy bien es que no disponemos de muchas oportunidades para hablar entre nosotros. En nuestras políticas, hablamos a los editores de periódicos, hablamos al candidato, hablamos a los partidos políticos. No hablamos mucho los unos con los otros. Internet ofrece la oportunidad de hacerlo. Es un vehículo de comunicación lateral u horizontal, y ésa es una de sus mayores fortalezas. En la campaña de Howard Dean, el uso de Internet de mayor éxito fue lo que él llamó «Encuentros».<sup>1</sup> Reuniendo a la gente, no para hablar con Howard Dean, no para hablar con sus emplea-

.....  
1. «Meet-Ups»

dos, sino para hablar entre todos sobre los problemas Americanos, para inspirarse entre todos; para hacer trabajar a todos. Ésa fue una gran fortaleza y es una fortaleza de Internet.

## 2. Interactivo/participativo

Esto nos lleva a la segunda característica: específicamente, que Internet es interactivo, participativo. De nuevo, compárese a la televisión. He aquí a alguien viendo la televisión: muerto, pasivo, un espectador. Cuando estás en Internet estás activo, estás involucrado, vas de aquí para allá, estás leyendo, estás escribiendo, estás pensando. Tal interactividad es también crucial para el proceso político de la democracia. Y, de nuevo, uno de los defectos de la democracia moderna es que se ha convertido en un deporte de espectadores. ¿Qué es la democracia? Algo que vemos en la televisión como un partido de fútbol. Hay personas que dicen, «Soy muy político, veo la televisión todo el tiempo.» Pero las personas que ven televisión todo el tiempo son «adictos» a la política pero no a la acción. En cambio, la interactividad de la web contrarresta esta pasividad. Además no sólo es un medio participativo sino un medio ascendente. Funciona de forma ascendente: empieza con nosotros y va hacia arriba, al contrario que las emisiones de televisión, las políticas representativas o la dirección empresarial, que funcionan de forma descendente. Otra forma de decirlo es que se trata de un medio de extracción, no un medio de empuje. La publicidad y el marketing corporativo son medios de empuje: empujan cosas hacia ti. Internet es un medio de extracción, nos permite extraer lo que queremos de él. Si no lo quieres, vas a otro sitio. Tu escoges. Es la parte de la demanda, no la parte de la oferta la que es crucial para Internet.

### 3. Pluralista, heterogéneo

El tercer punto profundamente democrático sobre Internet es que es infinitamente pluralista y heterogéneo. Y eso le lleva a representar muchas, muchas diferencias. Internet es adverso a la uniformidad, a la homogeneidad. No es todo igual. Puedes encontrar lo que sea, cualquier punto de vista –políticamente, estéticamente, religiosamente– todo está representado. Si buscas algo y te encuentras que no está representado, abres tu propia página, haces tu propio blog, creas lo que no está. Si vienes a Nueva York y no te gusta la televisión que se te ofrece, a menos que seas Bill Gates no puedes realmente iniciar tu propia compañía de televisión. Pero si no te gustan los blogs que lees, puedes iniciar tu propio blog, incluso reunir un grupo de personas e iniciar un blog en grupo de personas como tú. Por lo tanto, la heterogeneidad y las diferencias políticas están muy bien representadas en la arquitectura de Internet. No es monolítica, no es uniforme.

Así pues, hay al menos tres virtudes democráticas significativas. Solía poner como cuarta virtud la característica de que Internet estaba basada en la palabra pero, tal y como escribí anteriormente, la banda ancha ha variado esto. Ya no es fácil continuar hablando de Internet como un medio basado en la palabra porque, de hecho, progresivamente se usan más imágenes, vídeos, etc. Pero, aunque tenga estas tres poderosas características arquitectónicas democráticas, tiene otras características que **no están tan en consonancia con la democracia**, que no representan ni abarcan muy bien las características democráticas.

### 4. Rápido

La característica más importante entre las características problemáticas para la democracia es, de hecho, la que la

mayoría de la gente considera como la gran virtud de Internet. Por encima de todo, la comunicación en Internet es rápida. De hecho, Internet se mueve literalmente a la velocidad de la luz. A la velocidad de la energía. En ese sentido es instantánea. No siempre, cuando estás en línea y tratas de trabajar, pero sí en teoría. La comunicación electrónica es instantánea.

Pero me gustaría sugerir que esta virtud aparente es, bajo el punto de vista de la democracia, un defecto. Porque la democracia es, como yo la entiendo, un proceso basado en la deliberación. Se lleva a cabo con movimientos lentos, con prudencia. Decimos, «realizó un movimiento deliberado». Esto significa a velocidad lenta, calculada, premeditada. Y es la forma en que la democracia debería funcionar. En el Parlamento Británico, para aprobar una ley, no tienes una lectura y votación, ni dos lecturas y votaciones, sino tres lecturas y votaciones. La idea es que votas y luego piensas sobre ello: «¿Era una buena idea?» Piensas sobre ello y vuelves a votar. Luego se habla algo más y votas por tercera vez. Tan sólo tras la tercera votación se convierte en ley. La democracia no se trata sólo de realizar decisiones colectivas. Se trata de realizar decisiones colectivas deliberadas. La deliberación es absolutamente esencial. La diferencia entre la tiranía de la mayoría y la democracia real es la deliberación. La diferencia entre un gobierno que tan sólo cuenta votos y un gobierno que toma decisiones sabias es, de nuevo, la deliberación. Deliberación es lentitud. Internet es rapidez. En ese sentido, Internet es un mal medio para la democracia, porque se trata de tomar decisiones con prisas, y la democracia consiste en tomar decisiones lenta y deliberadamente.

Así pues, desde el punto de vista de un demócrata como yo, uno de los proyectos a los que nos enfrentamos es cómo poner «topes a la velocidad» en la autopista electrónica. Pequeños topes que te ralenticen cuando vayas demasiado rápido. ¿Qué apariencia tienen los topes que

realmente nos ralentizan en la autopista electrónica? Los ingenieros y técnicos dirán, «¡Estás loco! La velocidad es la virtud y ¿pretendes eliminar eso? Entonces mejor que te reúnas en un parlamento, en la calle o en un meeting público.» Bueno eso es verdad y quizás sea un buen consejo. Quizás signifique que no siempre deberíamos tomar nuestras decisiones a través de Internet. Imaginemos un tribunal supremo, nuestro tribunal de mayor rango, donde los miembros simplemente se sientan en casa y teclean sus decisiones en lugar de escuchar evidencias, deliberar, pensar, discutir, intercambiar opiniones. Ésa es la esencia de un proceso judicial. Y esa palabra que usamos, *juicioso*, proviene de lo que los jueces hacen. Pero Internet no es un medio juicioso en la forma en que funciona.

## 5. Sin mediación

El segundo punto problemático sobre Internet hace referencia al hecho de que no tiene mediación, no es un medio mediado. Un aula está mediada por un profesor o maestro. Un periódico está mediado por un editor o editorial. Una religión, una iglesia, una sinagoga, una mezquita, está mediada por un imam, un rabino o un cura. Todas son formas de comunicación mediadas. Por otro lado, tal y como expliqué anteriormente, pensamos que la falta de mediación en Internet es una virtud, mientras que de hecho es un problema. Y es un problema debido a lo que podríamos llamar el problema de la «sobrecarga de información». Los ingenieros alardean una y otra vez de que, «Todos los conocimientos, todos los hechos, todo lo que sabemos y lo que no sabemos en el mundo, podemos enviártelo en un segundo.» Piensan que eso es algo bueno. Pero un usuario típico de la web puede pensar: «Cuando leo un periódico puedo confiar en buenos periodistas y editores, cuando leo un libro puedo fiarme de la autoridad del autor y de las críticas, pero cuando estoy en línea y todo está a mi disposición ¿cómo puedo valorar y

juzgar?» Debido al acceso a todos los hechos, todas las mentiras, todos los conocimientos del mundo, ¿cómo pueden los usuarios llevar a cabo juicios bien fundamentados?.

El problema de la democracia no es sólo adquirir conocimientos. Es obtener juicios sobre tales conocimientos. En tiempos pasados, los filósofos hablaban sobre sabiduría en oposición a conocimiento. Todo el mundo puede obtener conocimientos, puedes obtener toneladas de hechos. Pero para obtener algún sentido de esos hechos –conocer qué es un hecho y qué no es un hecho– se requiere sabiduría, experiencia, juicio. Y éstas son las cualidades que necesita la democracia. Hablamos de juicios cívicos, capacidad cívica, competencia cívica. El conocimiento infinito ilimitado de Internet no nos ayuda a obtener un juicio cívico. Puede proporcionar muchos conocimientos, proporciona poca o ninguna sabiduría y puede que en realidad haga la sabiduría más difícil, no menos difícil.

Así que en ese sentido, de nuevo, tal y como pensamos que la velocidad es una virtud, pensamos que el conocimiento infinito es una virtud. Pero en realidad, para la democracia, no es una virtud sino un defecto, un problema. Así que de nuevo la pregunta que planteamos a los ingenieros es, «¿Cómo podéis darnos menos conocimientos? ¿Cómo podéis darnos filtros?» Ése es el otro término sobre el que hablamos, filtros. La educación es un filtro que nos permite establecer diferencias entre mentiras y hechos o verdad. Pero Internet no es un muy buen medio educativo porque no está filtrado y, mientras que el que no tenga filtro puede parecer algo bueno, resulta que, desde el punto de vista de la democracia, no es bueno.

## 6. Acceso limitado

El tercer punto sobre Internet vuelve sobre la brecha digital que mencioné como advertencia. La realidad es que

Internet es un medio técnico que precisa de maquinaria (hardware), programas (software) y, lo más importante, educación, tanto para utilizar como para adquirir la tecnología. Eso significa que, a medida que la tecnología se convierte en crucial para la democracia, la democracia se convierte en menos igualitaria, no más igualitaria. La tecnología en realidad nos amenaza con hacernos menos democráticos de lo que éramos porque, mientras que todos pueden abrir la boca y hablar, todos pueden escuchar, todos pueden levantar la mano y votar, hay millones de personas que no tienen acceso a Internet ni capacidad –incluso si se les diese acceso– para aprovechar y desplegar los programas y el contenido de Internet. Hasta que ese problema no sea superado, la tecnología aumenta la desigualdad en lugar de reducirla.

## 7. Privado/Segmentado

La cuarta característica de la Red que resulta ser un problema para la democracia es que es esencialmente un medio privado, centrado en el yo más que en el nosotros. Así, MySpace es uno de los programas de «mensajería instantánea» (*i-messaging*) más populares del mundo. Por tanto, la Red es un medio narcisista, la Red como un espejo en el que mirar y verse reflejado. La Red como medio en el que, finalmente, el mundo entero mira y se ve sólo a sí mismo. Leen sus propios blogs, miran sus propias imágenes. Se segmenta en grupos personales pequeños. Internet lo usan principalmente personas para hablar a otras personas como ellos. Si eres un pescador de salmónes católico homosexual, encontrarás una página para hablar con otros pescadores de salmónes católicos homosexuales. Si eres un fascista protestante americano, encontrarás un medio para hablar con otros fascistas protestantes de otras partes del mundo. Si eres un hombre islámico que hace punto, encontrarás el espacio para hablar con otros hombres islámicos que hacen punto. Y ésta es una característica muy bonita de Inter-

net, pero la democracia trata de la reunión y el trato con extraños.

La democracia consiste en encontrar a personas diferentes de nosotros. La democracia consiste en averiguar cómo convivir con personas que no nos gustan y que no son como nosotros. No personas que son como nosotros; eso es fácil. Rousseau dijo una vez que si todo el mundo fuese como nosotros y tuviese los mismos valores, no necesitaríamos política. La política trata sobre diferencias. Y el problema es que aunque la Red tiene muchos espacios diversos, no necesitamos acceder a esos espacios. Por lo que cada uno usa la Red por razones privadas: para comprar los libros que queremos, para unirnos a los grupos que queremos, para hablar con gente como nosotros, para desarrollar mi espacio, mi blog, mi cesta en Amazon, etc., mi cesta de la compra. Todo es mi, mi, yo, yo, mi espacio. La política trata sobre Nosotros, Nuestro espacio, el espacio común, *gemeinwesen* como dirían los alemanes. E Internet no es muy buena en eso. No impone eso. Porque es un medio de extracción, no un medio de empuje, no tiene manera de hacerlo. Así que, de hecho, no es un espacio político muy bueno. Incluso los partidos políticos se refieren a sus espacios. «Si tu eres socialdemócrata, ven a mi espacio. Si tú eres demócratacristiano, ven a este espacio.» Yo quiero un espacio donde los demócratacristianos deban hablar con los socialdemócratas. Pero sus páginas no harán eso. De hecho, sus páginas tratan de hacer lo contrario: alejarte de otros espacios e ir a los suyos, para dar dinero, hablarles y compartir esos puntos de vista. Pero el espacio democrático debe tratar de ser un espacio donde exista la diferencia y el conflicto, porque en eso consiste la democracia.

## 8. Monopolizada

Para finalizar, la última característica que examinaré está relacionada con la difícil cuestión sobre quién es dueño

del ciberespacio, quién es dueño de Internet. En teoría, por supuesto, Internet pertenece a todos nosotros. Pero en la práctica, el hardware, el software, los programas y aquellos que controlan los puntos de acceso son privados: corporaciones privadas, compañías privadas, dinero privado. Y hemos visto, por ejemplo en China, cómo Google y otros han utilizado su control sobre palabras clave para permitir a China, de hecho, censurar la autopista de la información. No sólo permitirlo, sino proporcionarles las herramientas para hacerlo. Y decimos que la propiedad no establece diferencias, pero por supuesto establece diferencias. Aquellos que controlan las plataformas y tecnologías controlan el espacio en última instancia.

Trabajé con el presidente Clinton en los años noventa. Tomó muchas decisiones buenas y realizó buenas políticas. Una de las peores cosas que hizo fue introducir la nueva ley *Federal Communications Act* en 1996 que privatizaba las nuevas tecnologías. El presidente Clinton quizás pensó que estaba dejando las comunicaciones en manos de la sociedad civil. Y en Europa cuando se piensa sobre el poder y el monopolio, se piensa en el estado. Es una tradición *étatiste*. Hay el estado y hay el individuo. Hay control público y hay privacidad, y ésta es la dialéctica. Pero existe un tercer jugador. No es sólo el estado y el individuo. Es el estado, el individuo y las corporaciones económicas privadas. Y yo argumentaría que la amenaza de mayor peligro para la privacidad, para la individualidad y la democracia, proviene no del estado sino del dinero privado, de las corporaciones privadas, del control privado. Así, la FCA quitó poder al estado para dárselo a un sector monopolista privado, mucho más peligroso aún para la libertad y el pluralismo.

Microsoft también es otro ejemplo: ganó la batalla que mantenía en Estados Unidos sobre el *bundling* o distribución conjunta de productos. Se salió con la suya pero no lo ha conseguido todavía en Europa. El *bundling* acaba

por obligar a las personas a utilizar una, en lugar de otra plataforma, y esa plataforma tiene consecuencias, y el ingeniero que la construye lo sabe. Así, aunque Internet, en teoría, es abierta, en la práctica está sujeta a los mismos monopolios corporativos privados que dominan el mercado y su toma de decisiones. Y eso también es un problema fundamental.

Hay otras muchas características que podríamos examinar, pero las que ya hemos analizado indican que la arquitectura de Internet tiene sus propias vinculaciones, sus propias implicaciones y sus propias consecuencias que debemos intentar resolver. Y mientras hay modos mediante los cuales crear nuestros espacios, espacios públicos, en Internet, la tendencia es crear Mi espacio y Tu espacio. Aunque sí existen medios para hacer de Internet un medio abierto, la realidad es que está sujeto a un control monopolizado por corporaciones que controlan el contenido, la plataforma y el hardware. El hecho es que, si bien representa a muchas personas diferentes, tiene dificultades en poner en contacto a esas personas con otras, del modo como queremos que haga la democracia. La realidad es que es rápido, no lento, y todo esto son problemas para la democracia. Así que si pretendemos que la nueva tecnología sirva a la democracia, entonces retorna al viejo argumento pretecnológico sobre la política. Es la política quien hará democrática a la tecnología. La tecnología no hará democrática a la política. La política es lo primero por lo que hay que luchar para conseguir una tecnología democrática, no hay que permitir a la tecnología hacer lo que hace y asumir que obtendremos una buena democracia de ello. La lucha real, siempre, es para conseguir la democracia a través de la política y, después, una tecnología que podamos usar.

Déjenme que termine recordándoles una historia. Marconi, el inventor de la radio, estaba en un laboratorio de Nueva York en el que habían montado su sistema para poder hacer la primera transmisión inalámbrica desde



Nueva York a Florida. Su ayudante estaba en la habitación contigua con el equipo, el transmisor y el receptor. Tras dos años de experimentación, el asistente corrió hacia Marconi y dijo, «¡Sr. Marconi, Sr. Marconi! Tenemos a Florida en la línea. ¡Podemos hablar con Florida desde aquí, en Nueva York!» Al principio, Marconi sonrió pero, de repente, se paró, frunció el ceño y dijo, «Sí, pero

¿tenemos algo que decirle a Florida?» Y eso, para mí, es la esencia del problema al que nos enfrentamos con nuestra nueva tecnología. Primero debemos determinar qué queremos decir y cómo, si queremos ser democráticos y de qué forma; después podemos tratar a la tecnología como una herramienta para nuestras aspiraciones. Pero no antes.

### Cita recomendada

BARBER, Benjamin R. (2006). «¿Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de telecomunicación?». En: «Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva» [monográfico en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 3. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<<http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/barber.pdf>>

ISSN 1699-8154



Esta obra está bajo la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor de esta obra y la fuente (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*) y el uso concreto no tenga finalidad comercial. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.es>>

### Benjamin R. Barber

Kekst Professor of Civil Society y Distinguished Professor de la Universidad de Maryland. El profesor Barber es un reputado teórico de la democracia, autor de numerosas publicaciones. Últimamente, viene reflexionando sobre la relación entre la democracia y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Revolucionó la ciencia política en los años ochenta con su libro *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. En este libro y en la gran parte de sus escritos, el profesor Barber critica el pensamiento y las instituciones políticas liberales y defiende la extensión de la participación en política. Además, una de sus preocupaciones principales ha sido la puesta en práctica de sus ideas y valores, lo que le ha llevado a liderar y participar en iniciativas ciudadanas fuera del mundo académico, como por ejemplo recientemente en «The Democracy Collaborative», un proyecto para el desarrollo de la participación y la ciudadanía que se basa en el uso democrático de las TIC.

# Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?

Clelia Colombo

## Resumen

La incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación<sup>1</sup> en la política ha introducido cambios fundamentales en los sistemas políticos democráticos y ha supuesto nuevas posibilidades de relación entre los ciudadanos y los representantes políticos, permitiendo un cierto reencuentro entre la política y la sociedad. Las TIC pueden ayudar técnicamente a la mejora de los canales de información, comunicación, deliberación y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, haciéndolos más inmediatos, sencillos y efectivos. Por otro lado permiten minimizar las limitaciones de tiempo y distancia que pueden afectar a la participación política, disminuyen los costes de organización de colectivos y aumentan las oportunidades de comunicación entre personas y de intercambio de contenidos.

La comunicación que tenéis en las manos quiere estudiar la relación que se establece entre las TIC –sobre todo Internet– y la democracia, concretamente los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, acotando el estudio a la participación institucionalizada. A tal efecto, en primer lugar se observa su influencia en la democracia, explorando varias posibilidades en base al ámbito de aplicación de las TIC y al grado de innovación democrática permitido. A continuación se hace referencia a las nuevas formas de participación ciudadana a través de Internet, planteando las principales oportunidades y límites de esta tecnología para la democracia y la participación ciudadana. Finalmente, se dedican las últimas líneas a reflexionar sobre si las TIC suponen una forma innovadora de participación ciudadana o son herramientas al servicio de las viejas formas.

.....  
1. De ahora en adelante TIC

## Abstract

The incorporation of information and communication technologies (ICTs) into politics has introduced fundamental changes in democratic political systems and given rise to new possibilities for relationships between citizens and political representatives, allowing a certain reunion between politics and society. ICTs can provide technical assistance for improving channels of information, communication, deliberation and participation among citizens in public decision making, by making them more immediate, simple and effective. On the other hand, they allow us to minimise the limitations of time and distance that can affect political participation, reduce the organizational costs of collectives and increase the opportunities for both communication among people and the exchange of contents.

The communication that you have in your hands wishes to study the relationship that is established between ICTs –especially the Internet– and democracy, specifically those mechanisms for citizen participation in public decision making, limiting the study to institutionalised participation. To that end, we shall first be looking at how they influence democracy, exploring various possibilities based on the ambit of ICT application and the degree of democratic innovation that is permitted. Next, the new forms of citizen participation via the Internet are reviewed, addressing the main opportunities and limits of this technology for democracy and citizen participation. Finally, there is a short reflection on whether ICTs are an innovative form of citizen participation or simply tools at the disposal of the old forms of such participation.

### Palabras clave

e-governance, democracia electrónica, participación ciudadana, participación electrónica, democracia participativa, Internet

### Tema

Democracia y administración electrónica

### Keywords

e-governance, e-democracy, citizen participation, electronic participation, Internet, participative democracy

### Topic

e-Democracy and e-administration

## 1. Las TIC y su influencia en la democracia

La aparición y evolución de las TIC a finales del siglo XX han tenido consecuencias en todos los ámbitos de la vida, suponiendo la apertura de nuevas posibilidades, retos e incertidumbres para la democracia. En palabras de Steven Clift:

«The reality is that our many-and quite different-democracies are changing because of the use of information technology and networks (...). We are experiencing a convergence of democratic institutions and processes with the Internet. Democracy is online».<sup>2</sup>

Las aplicaciones y formulaciones teóricas y normativas alrededor de la política e Internet son múltiples y heterogéneas abarcando términos como teledemocracia, democracia digital o electrónica, gobierno digital, administración abierta o ciberdemocracia, entre otras. Adoptamos aquí el término de *democracia electrónica* (e-democracia) que hace referencia a la utilización de las

TIC –principalmente Internet– en los procesos políticos democráticos de las comunidades locales, estatales, regionales, nacionales o globales. Las TIC son utilizadas en este sentido por parte de los gobiernos, los partidos políticos, los grupos de interés, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones gubernamentales internacionales y los ciudadanos.<sup>3</sup>

Las TIC influyen en el proceso de reestructuración de los sistemas políticos europeos y sus elementos comunicativos y de interacción permiten evolucionar hacia procesos de mejora del funcionamiento del sistema democrático o incluso hacia nuevos modelos de democracia. En este sentido, su utilización en la democracia tiene varias posibilidades en función de las finalidades perseguidas, haciendo emerger un amplio abanico de enfoques y modelos.<sup>4</sup> En esta comunicación seguimos a Subirats,<sup>5</sup> que en función del uso de las TIC –si se aplican a las distintas políticas elaboradas y a su gestión, o bien a la relación entre los ciudadanos y las administraciones– y del grado de innovación democrática –si los

2. CLIFT, S. (2000). *The E-democracy E-book*. [libro en línea]. [Fecha de consulta: diciembre 2004]. <http://www.publicus.net>.

3. CLIFT, S. (2003). «E-Democracy, E-governance and Public Net-Work». [Artículo en línea]. *Publicus.net*. [Fecha de consulta: junio 2004]. <http://www.publicus.net>.

4. Podemos destacar autores como Hagen, Van Dijk, Bellamy/Hoff, Horrocks y Tops o Subirats. Para más información ver HARTO, F. (2006). «Tipologías y modelos de democracia electrónica». En: «Primer congreso sobre Internet, derecho y política: Las transformaciones del derecho y la política en la sociedad de la información» [monográfico en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 2. UOC. [Fecha de consulta: abril 2006]. <http://www.uoc.edu/idp/2/dt/esp/harto.pdf>.

5. SUBIRATS, J. (2002). «Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación». En: CAIRO CAROU, H. (comp.) (2002). *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Barcelona: Trotta.

procesos de innovación democrática se centran en el marco de la democracia representativa o van más allá, incorporando más directamente a la ciudadanía en la gestión pública—,<sup>6</sup> encontramos mecanismos consumeristas, de cambios en el elitismo democrático, de redes pluralistas y prestación de servicios, o bien procesos de democracia directa.

Los mecanismos consumeristas, que son los que se encuentran más extendidos actualmente, tienen un grado de innovación democrática bajo y suponen una utilización de las TIC enfocada a la gestión de las políticas públicas, como elemento facilitador de la eficacia y la eficiencia de las instituciones, concibiendo a los ciudadanos como consumidores de servicios públicos. En esta opción encontramos experiencias de e-administración y de e-gobierno, como el proyecto *Administració Oberta de Catalunya*, desarrollado por la administración autonómica y las administraciones locales catalanas, o las páginas web de muchos gobiernos estatales y locales.

La estrategia demoeletista supone la introducción de cambios en el elitismo democrático por parte de las TIC, facilitando la revitalización de la democracia a través de nuevas formas de participación de la ciudadanía en el proceso político democrático. Las TIC facilitan el acceso a la información y la apertura de canales de participación con un grado de innovación democrática bajo, sin que se vea alterada la lógica representativa de la decisión final por parte de las instituciones. Es donde se sitúan la mayor parte de experiencias

participativas que actualmente utilizan las TIC, como por ejemplo *Democracia.web*<sup>[www1]</sup> o *Consensus*.<sup>[www2]</sup>

En tercer lugar destaca el enfoque que utilizan las TIC en las nuevas redes pluralistas emergidas en la sociedad de la información. Con un grado de innovación democrática alto, las TIC se utilizan para generar procesos de decisión compartida, que suponen una política más difusa en la que el Estado se interrelaciona con la sociedad civil, haciendo emerger nuevas formas de autonomía civil y de relación política.

Finalmente, encontramos los procesos de democracia directa, que implican la toma de decisiones políticas por parte de los ciudadanos, en un proceso de discusión y deliberación constante. La utilización de las TIC en teoría permitiría superar uno de los principales problemas de viabilidad de la democracia directa en las sociedades actuales, la medida del *demos*, permitiendo una comunicación de un gran número de ciudadanos sin límites de espacio o de tiempo. Es lo que algunos autores han denominado el enfoque radical, que entiende la democracia electrónica como práctica contestataria o alternativa a las anteriores concepciones.<sup>7</sup>

En estos dos últimos enfoques, aunque minoritarias, encontramos las estrategias que buscan una nueva manera de hacer política de forma más participada y colectiva con una ciudadanía activa, primando los elementos relacionales de las TIC.<sup>8</sup> Es donde se situarían las esperanzas de avanzar hacia nuevas formas de e-democracia que supongan un cambio en la construcción de la

6. SUBIRATS, J. (2002). *Op. cit.*

7. CORNAGO, N. (2003). «El debate sobre la democracia electrónica y la crisis de la democracia representativa: crítica y replanteamiento del problema». En: VV. AA. (2003). *Las tecnologías de la información y la e-democracia*. Conferencia internacional celebrada en Bilbao los días 3 y 4 de Abril de 2003. Col. Informes y documentos. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.

8. SUBIRATS, J. (2002). *Op. cit.*

[www1] : <http://www.democraciaweb.org>

[www2] : <http://www.e-consensus.org>

ciudadanía y en la manera de entender las responsabilidades colectivas, superando la democracia representativa y avanzando hacia una democracia participativa.

Internet puede facilitar y amplificar el proceso en el que los ciudadanos se involucran en la democracia, tanto desde el punto de vista técnico como desde el punto de vista del cambio de paradigma implicado en la evolución hacia la sociedad de la información y el conocimiento. Las TIC han multiplicado exponencialmente la circulación de información y la capacidad de comunicación a nivel planetario en tiempo real, suponiendo una verdadera revolución de las intercomunicaciones humanas. En este sentido, podrían suponer un canal de comunicación interactiva y multidireccional entre representados y representantes que aumentaría la capacidad de información y comunicación en ambos sentidos, aumentando la transparencia y el posible control de los ciudadanos sobre el Gobierno y el Parlamento. El fácil acceso de los ciudadanos a la información política y la interactividad en las relaciones entre éstos y sus representantes, hacen posible una comunicación más próxima y personalizada<sup>9</sup> y permiten participar más directa y colectivamente en el sistema político.

A pesar de las potencialidades de la red, la realidad todavía queda lejos de esta situación posible. Con tal de que las TIC puedan desplegar toda su potencialidad se deben cumplir tanto condiciones técnicas, de infraestructuras adecuadas a las necesidades, como sociales, que supongan el uso de Internet habitual y general por la población. En este sentido, con la finalidad de avanzar hacia la sociedad del conocimiento, hace falta ampliar la infraestructura de las comunicaciones, pro-

mocionar las tecnologías de la información, evolucionar en los servicios de banda ancha, reforzar los sistemas de seguridad de la información y velar por un acceso igualitario a las TIC. El desigual acceso a las TIC pone de manifiesto que todavía no es posible utilizarlas para una democracia más participativa en el sentido de que buena parte de la población queda excluida o tiene un acceso de dudosa calidad, hecho incompatible con los principios democráticos.<sup>10</sup>

Las TIC posibilitan una gran revolución en la manera de hacer política, puesto que permiten superar, al menos teóricamente, las distancias entre ciudadanos y políticos, propias de la democracia representativa, a la vez que permiten superar el elitismo propio de la democracia directa de la Grecia clásica.

Aun así, queremos concluir este apartado destacando que la democracia electrónica no ha supuesto una superación de la democracia representativa hacia una democracia directa, sino que ha implicado una mejora de la democracia representativa, ayudando a acercar a los ciudadanos y a sus representantes políticos, así como ha comportado elementos de modernización de las formas de gobierno y de las administraciones públicas. A pesar de las múltiples potencialidades de las TIC, se apuntan dificultades para conseguir cambios radicales en los sistemas políticos a través de los mecanismos tecnológicos.<sup>11</sup> En este sentido, Internet ha sido incorporado plenamente en el ámbito político a nivel de los gobiernos, las administraciones públicas y los partidos políticos, pero esta incorporación ha tendido a entender el ciberespacio en un sentido unidireccional, sin aprovechar la interactividad que el medio permite.

9. CASTELLS, M. (2000). *La era de la Información. Vol. I: La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.

10. Según datos del Instituto Catalán de Estadística (IDESCAT), el 40,4% de los hogares catalanes tenían conexión a Internet en la primavera de 2004. Este dato, si bien ha aumentado significativamente en los últimos años, queda aún lejos del acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación. <http://www.idescat.net/economia/Inec?TC=3&ID=6201>. [Fecha de consulta: julio 2005].

11. NORRIS, P. (2004). *Building knowledge societies: the renewal of democratic practices in knowledge societies*. UNESCO World Report.



## 2. Nuevas formas de participación ciudadana a través de las TIC

Las TIC, por sus características de relaciones horizontales, multiplicidad de actores, funcionamiento descentralizado y no acotado geográficamente, permiten –como mínimo a nivel técnico– traspasar el sistema de representación tradicional y avanzar hacia una democracia representativa con una fuerte participación ciudadana, manteniendo el sistema de deliberación social. Así pues, facilitarían la transición de una forma de gobierno tradicional a una forma de gobierno relacional denominada *governance*, incorporándose a un sistema complejo que introduce la participación de varios actores en el gobierno y conlleva cambios en los roles de los poderes públicos, en la posición que adoptan en los procesos de gobierno y en la utilización de nuevos instrumentos de gobierno.<sup>12</sup>

En este marco de *governance* electrónica se potencian formas de participación electrónica diversas. En los años noventa encontramos en Estados Unidos y Europa algunas experiencias pioneras. Destaca *Minnesota e-Democracy*,<sup>[www3]</sup> nacida en 1994 con el objetivo de informar sobre los candidatos y los programas electorales. Actualmente, se ha ampliado a Estados Unidos y permite a los ciudadanos debatir y opinar sobre temas políticos locales, estatales o federales. En el Reino Unido destaca *UK Citizens Online Democracy*,<sup>[www4]</sup> creada con el objetivo de ofrecer información y fomentar el debate entre los ciudadanos sobre temas de política general. A nivel local se desarrolla la experiencia *Online Democracy in Brent*, en la que además de la consulta a la ciudadanía también se ofrecía información y se abría el debate ciudadano.

12. BLANCO, I.; GOMÀ, R. (coords.) (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

[www3] : <http://www.e-democracy.org>

[www4] : UKCOD. <http://www.democracy.org.uk>

[www5] : <http://evote.eu2003.org>

[www6] : <http://www.democraciaweb.org>

[www7] : <http://www.gencat.net/nouestatut>

[www8] : <http://www.e-consensus.org>

En los últimos años estas experiencias se han desarrollado enormemente. Siguiendo la variable de alcance territorial destaca *Vote for the EU you want*,<sup>[www5]</sup> experiencia de ámbito supraestatal impulsada en el 2003 por la Unión Europea con el objetivo de aumentar la participación de los ciudadanos en los debates y la toma de decisiones. Permitía a los ciudadanos votar electrónicamente y emitir sus opiniones en relación con varios temas de interés para la UE.

A nivel autonómico encontramos *Democracia.web*,<sup>[www6]</sup> impulsada en 1998 por la Fundación Jaume Bofill con el apoyo del Parlamento de Cataluña, con el objetivo de acercar la ciudadanía al Parlamento. Permite a los ciudadanos comunicarse con los diputados y los grupos parlamentarios, seguir las tramitaciones parlamentarias y hacer llegar propuestas de enmienda. Por otro lado destaca la *Web de l'Estatut*,<sup>[www7]</sup> impulsada en el año 2004 por la Dirección General de Participación Ciudadana, con el objetivo de habilitar un espacio en Internet para el proceso de participación de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ofrecía información, varias herramientas de participación como foros de discusión, *chats* y la posibilidad de realizar preguntas y propuestas sobre la nueva ley estatutaria.

En el ámbito municipal encontramos *Consensus*,<sup>[www8]</sup> experiencia que ofrece varias funcionalidades de participación ciudadana a los municipios, con tal de complementar los procesos participativos presenciales. También a nivel local, encontramos *Madrid Participa*,<sup>[www9]</sup> la consulta ciudadana electrónica con más participantes potenciales (136.227 personas) realizada en España. Tiene lugar en Madrid en junio del 2004 y a través de las TIC y



centros presenciales realiza una consulta sobre posibles actuaciones y mejoras en equipamientos que debería promover el Ayuntamiento en el distrito de Centro.

Es preciso señalar que las experiencias mencionadas se encuentran dentro de la estrategia demoelitista, introduciendo cambios en el elitismo democrático sin alterar la lógica de la representación.

Pese a las potencialidades de la red para la política mencionadas con anterioridad, Internet se ha utilizado por el momento escasamente para la actividad política y su incorporación a la vida institucional no ha supuesto hasta hoy una participación ciudadana más activa puesto que se ha utilizado para mejorar las funciones y servicios que ya se ofrecían. En este sentido encontramos porcentajes bastante reducidos de participación en experiencias como *Democracia.web* (solamente un 1,6% de los usuarios lo utilizan para participar),<sup>13</sup> la web del nuevo Estatuto (participaron un 17% de todos los visitantes),<sup>14</sup> o Madrid Participa (donde la participación fue del 0,65% del censo).<sup>15</sup>

Este hecho se debe fundamentalmente a la falta de un acceso igualitario de la población a la red, pero también a la falta de las mínimas garantías imprescindibles y a los límites que las instituciones políticas ponen a la participación ciudadana. En este sentido podemos apuntar que es necesaria la voluntad política de los gobernantes de abrirse a la sociedad y la complicidad y confianza mutua entre gobernantes y ciudadanos.

Con tal de que Internet y las TIC supongan efectivamente un paso adelante en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas por un lado, las administraciones públicas tienen que iniciar la estrategia, ins-

trumentar canales, vehicular la información y poner los medios adecuados para la participación; por otro lado, los ciudadanos y la sociedad civil deben reclamar y utilizar los instrumentos puestos a su disposición para participar.

### 2.1. Oportunidades y límites

La incorporación de las TIC a la democracia ha comportado un gran número de oportunidades y límites para la política en general y para la participación ciudadana en particular, que serán estudiados a continuación.

Con respecto a las oportunidades, destaca el hecho de que Internet tiene su principal función en ser un elemento de información y comunicación. En este sentido, la red tiene la potencialidad de aumentar la información de los ciudadanos sobre cuestiones políticas, promover la educación democrática de la ciudadanía, permitir la comunicación entre los ciudadanos y sus representantes y aumentar su interés en la política. En relación con la participación ciudadana, permite una distribución más eficiente de la información y la documentación política relevante para los procesos participativos permitiendo una participación más informada. En segundo lugar, permite superar las distancias existentes entre ciudadanos y políticos propias de las democracias representativas en una comunicación bidireccional e interactiva que posibilita la publicación de intereses, valores y opiniones de ciudadanos hacia otros ciudadanos y hacia las instituciones. Por otro lado, posibilita una comunicación multinivel en un mismo espacio y sin condicionantes de tiempo, hecho que, unido al carácter escrito de las comunicaciones a través de ordenador, posibilita realizar intervenciones más reflexivas y argumentadas. Finalmente, la Red facilita una mayor transparencia puesto que permite

[www9] : <http://www.madridparticipa.org>

13. Fuente: FUNDACIÓ JAUME BOFILL (2005). Encuesta realizada a los usuarios de *Democracia.web* en septiembre de 2005. No publicado.

14. Fuente: Datos elaborados a partir del informe ESPUELAS, J. M. (2005). «Avaluació del funcionament del web del nou Estatut». [Artículo en línea]. *Papers sobre Democràcia*. N.º 43. [Fecha de consulta: julio 2005].

15. Fuente: BARRAT, J.; RENU, J. M. (2004). *Democràcia electrònica i participació ciutadana. Informe sociològic i jurídic de la consulta ciutadana Madrid Participa*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

recoger, publicar y hacer accesibles las intervenciones de los ciudadanos y las respuestas que se hayan podido dar por parte de técnicos y políticos. Esta transparencia confiere a los procesos participativos mayor legitimidad, a la vez que es muy beneficiosa para el funcionamiento de las administraciones y gobiernos permitiendo que los ciudadanos conozcan la gestión pública.

Otra oportunidad es la potencialidad teórica de la Red de elevar la participación política de los ciudadanos –tanto en cantidad como en intensidad– y de extenderla a sectores de población que normalmente no participan o que participan menos –jóvenes, adolescentes, ciudadanos no asociados–. Sin embargo, las cifras de participación electrónica todavía son muy reducidas, tal como se apunta más arriba, por lo que es necesario que se haga difusión de los medios y se complementen con otros canales de participación.

Por sus características de flexibilidad e inmediatez, Internet facilita la apertura de espacios de participación electrónica como foros o *chats*. Por otro lado, introduce un elemento fundamental de cara a la viabilidad de los procesos participativos puesto que supone una reducción de los costes, tanto a nivel económico, como a nivel organizativo y de tiempo. En este sentido se apunta que las redes computacionales facilitan nuevos patrones de comunicación y de participación política dado que permiten participar con un menor esfuerzo en conversaciones sobre temas de política.<sup>16</sup>

La otra cara de la moneda son los límites que las nuevas tecnologías pueden suponer para la política y la partici-

pación ciudadana. El principal límite a la e-democracia y a la e-participación lo encontramos en la estratificación digital,<sup>17</sup> que supone un acceso desigual a las TIC y la exclusión de buena parte de la población de las mismas. Por otro lado, conviene tener presente el riesgo que supone el exceso y la poca calidad de la información que a menudo se difunde a través de Internet y el peligro que su impacto en la política suponga una posible pérdida de la calidad de la participación y la deliberación políticas, la pérdida del valor añadido de los procesos presenciales, la falta de cultura participativa o el sesgo del perfil de los participantes.

Por su centralidad en los límites de aplicación de Internet a la política, nos ocupamos a continuación de la estratificación digital. En este sentido, Pippa Norris advierte del peligro de que el acceso desigual a Internet excluya a buena parte de la población de una posible democracia virtual:

«while we may hope for a virtual democracy, in which e-citizens become more politically engaged and informed, this activity may be confined to a minority.»<sup>18</sup>

La estratificación digital establece desigualdades entre las sociedades, regiones, personas, empresas e instituciones que disponen de las condiciones materiales y culturales para funcionar dentro del mundo digital, y los que no tienen acceso o simplemente no se pueden adaptar al ritmo de los cambios.<sup>19</sup> Supone la desigualdad en el acceso a Internet en función de la edad, el lugar de residencia, la posición económica y el nivel educativo de los

16. MECHLING, J. (2002). «Information Age Governance: Just the start of something big?». En: CIULLA, E.; NYE, J. S. (2002) (eds.). *Governance.com: Democracy in the Information Age*. Washington: Brookings Institution Press.

17. Se ha preferido utilizar el término *estratificación digital* en lugar de *divisoria digital* dado que el primer concepto va más allá del simple acceso a un ordenador o a Internet y contempla también la potencia del equipo informático, la calidad y la velocidad de la conexión a la red, el nivel de conocimiento de las herramientas informáticas básicas y la capacidad del individuo para transformar la información en conocimiento diseccionando y localizando la información de manera provechosa para sus intereses. En este sentido, se concibe la desigualdad en el acceso a las TIC como un amplio abanico de situaciones graduales que van desde la exclusión hasta la inclusión pasando por infinidad de situaciones intermedias.

18. NORRIS, P. (2002). *Revolution, What revolution? The Internet and U.S. Elections, 1992-2000*. En: CIULLA, E.; NYE, J. S. (2002). *Op. cit.*

19. En Cataluña según datos del IDESCAT, en el año 2004 un 40% de los hogares disponían de conexión a Internet. Aunque la cifra ha evolucionado mucho en los últimos años, encontramos fuertes desigualdades técnicas entre los conectados –en relación con la potencia y calidad de los equipos informáticos y de las conexiones– y aún quedaría un 60% de la población excluida de la red. Instituto Catalan de Estadística (IDESCAT). <http://www.idescat.net/economia/Inec?TC=3&ID=6201>. [Fecha de consulta: julio 2005].

individuos. En este sentido, el uso de Internet se encuentra más generalizado entre las personas que viven en un medio urbano, con niveles de ingresos y educativos más altos, que son más jóvenes y, finalmente, más entre los hombres que entre las mujeres.

La estratificación digital se refiere a las desigualdades en el acceso físico a un aparato o a una conexión telefónica, a la habilidad personal de utilizarlos para abordar prácticas sociales llenas de significado, así como a la capacidad de adaptación psicológica y cultural a las TIC.<sup>20</sup> En este sentido, las personas que no leen, que nunca han aprendido a utilizar un ordenador y que no conocen alguna de las lenguas mayoritarias que dominan el contenido de Internet y el software disponible, tendrán dificultades para estar conectadas en línea o para utilizar Internet de manera productiva.<sup>21</sup> Así pues, es necesario dedicar esfuerzos complementarios con tal de evitar desigualdades de acceso o de conocimientos.

En procesos de e-participación, la estratificación digital puede suponer un sesgo en el perfil de los ciudadanos que participan electrónicamente, excluyendo o discriminando una parte de la población y provocando un déficit de representatividad. Este hecho puede provocar desigualdades en la toma de decisiones públicas por lo que, hasta que no se superen las desigualdades de acceso, la aplicación de Internet a la política no podrá ser realmente democrática.

Por otro lado, la posibilidad de ofrecer una mayor información y de hacer una distribución más eficiente ha comportado que la mayor parte de la información se encuentre en la red, pero este hecho supone el peligro de un exceso de información o de la baja calidad de la misma, que nos impida discernir las informaciones que buscamos o las que son correctas. Frente a este límite, es

fundamental la fiabilidad de las fuentes de información y la habilidad para decidir qué es lo que buscamos, cómo encontrarlo, cómo procesarlo y cómo utilizarlo con tal de transformar la información en conocimiento y el conocimiento en acción.

La falta de cultura participativa tanto de los ciudadanos como de las instituciones constituye otro límite de la aplicación de Internet a la participación ciudadana y ha supuesto que el impacto y la incorporación de esta tecnología en los procesos participativos haya sido muy inferior a la que ha tenido en las funciones propias del gobierno y de la Administración pública. Sin embargo, conviene apuntar que éste no es un problema exclusivo de los sistemas de participación electrónica, sino que afecta también a los procesos participativos presenciales. En este sentido, las TIC pueden suponer un estímulo para iniciar en la participación ciudadana a técnicos, políticos y ciudadanos a título individual.

Hace falta destacar también la posible pérdida de la calidad de la participación y la deliberación políticas en los procesos participativos realizados a través de Internet, frente a los que se dan entre los ciudadanos a nivel presencial. El sistema político y las TIC tienen maneras de funcionar divergentes puesto que la democracia tiene un *tempo* más tranquilo –en el que tiene cabida la inversión de tiempo para la deliberación y la interacción– y supone un razonamiento complejo y elaborado incorporando varias perspectivas, mientras que las TIC imponen un *tempo* más acelerado y tienden a la simplificación de los razonamientos. En este sentido, es importante que la e-participación intente acoplar la manera de funcionar de la democracia a las TIC, es decir, hace falta que se haga de manera informada y deliberativa, evitando caer en experiencias de tipo plebiscitario en las que los ciudadanos participan

20. CASTELLS, M., TUBELLA, I., SANCHO, T. [et al.] (2003). *La societat xarxa a Catalunya*. Barcelona: Editorial UOC.

21. WARSCHAUER, M. (2002). «Reconceptualizing the digital divide». *First Monday*, vol 7, julio. <http://www.firstmonday.org>. [Fecha de consulta: mayo de 2004].

de manera poco informada y reflexiva, pudiendo expresar simplemente su acuerdo o desacuerdo con la cuestión objeto de participación.

Aun cuando estos elementos se cumplan y los procesos participativos sean deliberativos y de calidad, se apunta finalmente la posible pérdida del valor añadido de los procesos presenciales como otro límite de la aplicación de Internet a la participación ciudadana. En este sentido, los procesos de participación electrónica estarían faltos de los fuertes elementos de socialización y de creación de cultura participativa de los ciudadanos que tienen los procesos participativos presenciales.

Así pues, dadas las oportunidades y los límites de la aplicación de Internet a la participación ciudadana, vemos que a pesar de las oportunidades de esta herramienta para la democracia, todavía es pronto para

apostar por procesos únicamente virtuales, siendo muy positivas las experiencias de procesos mixtos, es decir, aquellas que combinan la presencialidad y la virtualidad. El valor añadido de los procesos mixtos proviene de la incorporación de mejoras significativas en la información y la comunicación de los participantes y de la reducción de los problemas de coste, tiempo y espacio –introducidas por las TIC y concretamente por Internet–, mientras que se mantienen los elementos socializadores y generadores de cultura participativa propios de la presencialidad, y se permite la participación de las personas que no tienen acceso a Internet o no tienen un acceso de óptima calidad.<sup>22</sup>

A continuación se muestra un cuadro que recoge las principales oportunidades y límites de Internet para la participación ciudadana:

TABLA 1: Oportunidades y límites de Internet para la participación ciudadana

Oportunidades	Límites
Facilitar un acceso fácil y directo a la información política.	Exceso y poca calidad de la información.
Permitir elevar la participación política de los ciudadanos (cuantitativa y cualitativamente).	Estratificación digital que establece desigualdades en el acceso.
Permitir superar las distancias entre ciudadanos y políticos.	Falta de cultura participativa de los ciudadanos y de las instituciones.
Posibilitar la comunicación bidireccional e interactiva.	Posible pérdida de la calidad de la participación y la deliberación políticas.
Posibilitar la comunicación multinivel en un mismo espacio y sin condicionantes de tiempo.	Posible pérdida del valor añadido de los procesos presenciales.
Fomentar la participación de colectivos que no participan.	Sesgo del perfil de usuarios.
Facilitar la transparencia.	
Facilitar abrir espacios de participación (foros, chats...).	
Abaratar el coste de la participación.	

Fuente: elaboración propia

22. Encontramos un ejemplo de procesos de participación ciudadana mixtos en la mayor parte de procesos participativos abiertos en los *Consensus* de los distintos ayuntamientos que están en el proyecto, que utilizan la herramienta de forma complementaria a la presencialidad.

### 3. ¿Nuevas formas participativas o herramientas al servicio de las viejas formas?

La incorporación de Internet en la democracia facilita una participación de la ciudadanía mayor y más activa, a la vez que sugiere cambios en la manera de gobernar y un incremento de las formas de participación directa de los ciudadanos en la política. Pero estos cambios, ¿nos llevan a una nueva forma de participación de la ciudadanía o simplemente suponen herramientas al servicio de las viejas formas?

Dedicamos pues las últimas líneas de la presente comunicación a reflexionar sobre esta cuestión teniendo presente que el objeto de estudio se ciñe a los procesos participativos impulsados institucionalmente, hecho que puede condicionar la respuesta a nuestra pregunta. En primer lugar conviene apuntar que por formas innovadoras de participación ciudadana entendemos aquellas formas de participación de la ciudadanía que van más allá de la democracia representativa, introduciendo cambios en la manera de entender las responsabilidades colectivas y la construcción de la ciudadanía, avanzando hacia una democracia participativa.

Las formas de participación de la ciudadanía en la *res publica* desarrolladas a lo largo de los últimos años, buscan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas y la consecución de un acceso más directo en la toma de decisiones. ¿Qué aportan pues las TIC a la participación ciudadana en el sentido de avanzar hacia una decisión real de los ciudadanos?

Las TIC se han utilizado en política en dos sentidos fundamentales, a saber: la creación de una nueva forma de

hacer política de manera más participada y colectiva por un lado y la emergencia de procesos de mejora del sistema democrático por el otro. Aun cuando la estrategia dominante ha sido la segunda, a través fundamentalmente de las mejoras en la información y la comunicación del sistema, encontramos experiencias de participación electrónica que introducen cambios en el elitismo democrático, permitiendo una mayor participación de la ciudadanía pero sin que se vea alterada la lógica de la representación. Estas experiencias nos hacen pensar que Internet es una herramienta y como tal puede ser un apoyo o un elemento facilitador de los mecanismos y procesos de participación ciudadana que se desarrollan a nivel presencial o virtual, pero no comporta en sí mismo una nueva forma de participación de los ciudadanos en la *res publica*. Esta concepción supone una utilización de las TIC en democracia con un grado de innovación democrática bajo, utilizándolas para mejorar el funcionamiento de la democracia representativa a nivel de información y comunicación.<sup>23</sup>

La incorporación de Internet a la democracia ha supuesto nuevas posibilidades de relación entre ciudadanos y representantes y entre los mismos ciudadanos, ofreciendo innumerables posibilidades para la actuación política. Las ventajas de las TIC en la participación ciudadana parecen bastante evidentes, puesto que permiten aumentar el número de personas que participan en los diversos procesos, aumentar el volumen de información de la que disponen y facilitar la participación. A través de las TIC se puede concebir un gran debate político que permita tener en cuenta todos los argumentos y opciones posibles sin limitaciones de tiempo, espacio, número de participantes o distancia territorial. Por otro lado, la red posibilita recoger y dar satisfacción a las demandas sociales dirigidas a las instituciones políticas.

23. En este sentido encontramos dos experiencias *Democràcia.web* ([www.democraciaweb.org](http://www.democraciaweb.org)) y *Consensus, ciutadans en xarxa* ([www.e-consensus.org](http://www.e-consensus.org)) que si bien han contribuido a facilitar y agilizar los procesos de participación de los ciudadanos en la res pública, no han supuesto innovación en los mencionados procesos.

La incorporación de Internet ha permitido, sobre todo, mejorar los procesos de gestión de gobierno y proporcionar información y servicios a los ciudadanos, si bien todavía se está lejos de utilizar Internet para ofrecer posibilidades de interacción entre políticos y ciudadanos, potenciar la participación de los mismos en los procesos de debate y de formación de opinión y hacerlos partícipes del control democrático de los poderes.

Algunas voces apuntan que Internet es mucho más que un instrumento, puesto que supone un cambio de paradigma que permite transportar la información y comporta una descentralización de los contenidos provocada por la descentralización del medio. Internet hace posible cambios profundos en las maneras de funcionar y de pensar por parte de los ciudadanos y es en este sentido en el que puede suponer un grado de innovación democrática alto. Así, encontramos elementos de horizontalidad en las relaciones y en la estructura funcional, de transversalidad y de la descentralización del poder comunicacional, que queda repartido en múltiples centros difusores. Por otro lado, Internet supone elementos de interactividad, inmediatez, bidireccionalidad o trabajo en red que generan una nueva cultura que se extiende a las distintas esferas de la vida de los individuos y provoca cambios en profundidad en sus pautas y hábitos de conducta y de relación social. Con tal de avanzar hacia nuevas formas de participación ciudadana, hace falta aprovechar las características propias que ofrecen las TIC, puesto que estas propiedades son las que pueden permitir que los ciudadanos tengan las mismas oportunidades de emitir sus opiniones políticas, hecho que continúa siendo un reto fundamental de la democracia.

A pesar del amplio abanico de posibilidades introducidas por la Red, las formas de participación existentes en las democracias actuales son limitadas y reiterativas. Las TIC pueden explorar nuevas formas de participación: la difusión de información entre gobierno y ciudadanos de forma rápida en ambos sentidos, el aumento de los temas

que se someten a consulta o votación, la mejora de las relaciones de la ciudadanía con la administración a causa de su simplificación, así como la transparencia de su actuación. Pero estos elementos se encuentran todavía en una primera fase de desarrollo y, aun cuando con el tiempo pueden evolucionar y constituir nuevas formas de participación, por el momento todavía no se ha llegado a este escenario.

Las TIC tienen la potencialidad de conformar nuevas formas de participación ciudadana avanzando hacia una democracia participativa, aun cuando este hecho es todavía incipiente y le queda mucho camino por recorrer. La realidad actual es que las TIC introducen cambios en la democracia representativa, lejos de suponer formas de superación de la misma o cambios en la manera de entender las responsabilidades colectivas y la construcción de ciudadanía. Con tal de que las TIC comporten nuevas formas de participación ciudadana y el avance hacia la superación de la decisión final de las instituciones, hace falta que su incorporación a la política en general y a la participación ciudadana en particular, vaya acompañada de una voluntad política participativa abierta al cambio y a la innovación.

### Bibliografía

BARRAT, J.; RENU, J. M. (2004). *Democracia electrónica y participación ciudadana. Informe sociológico y jurídico de la consulta ciudadana Madrid Participa*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

BLANCO, I.; GOMÀ, R. (coord.) (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

BORGE, R. (2005) «La participació electrònica: estat de la qüestió i aproximació a la seva classificació» [artículo en línea]. IDP. Revista de Internet Derecho y Política. N.º 1. UOC. [Fecha de consulta: julio 2005]. <<http://www.uoc.edu/idp/dt/cat/borge.html>>



CAIRO CAROU, H. (comp.) (2002). *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Madrid: Trotta.

CASTELLS, M. (2000). *La era de la Información. Vol. I: La sociedad red*. Madrid: Alianza.

CASTELLS, M.; TUBELLA, I.; SANCHO, T. [et al.] (2003). *La societat xarxa a Catalunya*. Barcelona: Editorial UOC.

CIULLA, E.; NYE, J. S. (2002) (eds.). *Governance.com: Democracy in the Information Age*. Washington: Brookings Institution Press.

CLIFT, S. (2000). *The E-democracy E-book* [libro en línea]. [Fecha de consulta: diciembre 2004].  
<<http://www.publicus.net>>

CLIFT, S. (2003). «E-democracy, E-governance and Public Net-Work» [artículo en línea]. *Publicus.net* [Fecha de consulta: junio 2004].  
<<http://www.publicus.net>>

CORNAGO, N. (2003). «El debate sobre la democracia electrónica y la crisis de la democracia representativa: crítica y replanteamiento del problema». En: VV. AA. (2003). *Las tecnologías de la información y la e-democracia*. Conferencia internacional celebrada en Bilbao los días 3 y 4 de Abril de 2003. (Col. Informes y documentos). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.

ESPUELAS, J. M. (2005). «Avaluació del funcionament del web del nou Estatut». [artículo en línea]. *Papers sobre Democràcia*. N.º 43. [Fecha de consulta: julio 2005].

FUNDACIÓ JAUME BOFILL (2005). Encuesta realizada a los usuarios de Democracia.web en septiembre de 2005. No publicado.

FONT, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

HARTO, F. (2006) «Tipologías y modelos de democracia electrónica». En: «Primer congreso sobre Internet, derecho y política: Las transformaciones del derecho y la política en la sociedad de la información» [monográfico en línea]. *IDP. Revista de Internet Derecho y Política*. N.º 2. UOC. [Fecha de consulta: abril 2006].

NORRIS, P. (2004). *Building knowledge societies: the renewal of democratic practices in knowledge societies*. UNESCO World Report.

WARSCHAUER, M. (2002). «Reconceptualizing the digital divide». *First Monday*, vol 7, julio.  
<<http://www.firstmonday.org>>. [Fecha de consulta: mayo de 2004].

### Cita recomendada

COLOMBO, Clelia (2006). «Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?». En: «Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva» [monográfico en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 3. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].  
<<http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/colombo.pdf>>

ISSN 1699-8154



Esta obra está bajo la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor de esta obra y la fuente (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*) y el uso concreto no tenga finalidad comercial. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en:  
<<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.es>>

**Clelia Colombo**

ccolombo@uoc.edu

Licenciada en Sociología por la UAB y máster en Técnicas de Investigación Social Aplicada por la UB-UAB. Ha realizado estudios de Derecho en la UB y ha participado en el Seminario de Participación Ciudadana de la Fundación Jaume Bofill. Actualmente, es miembro del grupo de investigación sobre Gobernanza: administración y democracia electrónica (GADE) del Internet Interdisciplinary Institute de la UOC, donde realiza su tesis doctoral sobre el impacto de Internet en los procesos de participación ciudadana.

Como investigadora social ha trabajado en el Área de Democracia de la Fundación Jaume Bofill (Democracia.web, Consensus, Plan de Participación de Molins de Rei, Eleccions2003, Eleccions1999), en el Departamento de Sociología de la UAB (Grupo de investigación QUIT, Grupo de investigación GESES) y en la Fundación CIDOB, Centro de estudios internacionales y estudios para el desarrollo.

# Internet Governance, en el filo de la navaja

Erick Iriarte

## Resumen

El escrito plantea un análisis de la temática de Internet Governance, desde el fenómeno de la sociedad de la información, donde el eje básico del desarrollo de políticas tiene que estar basado en el ser humano. En este sentido, el desarrollo de regulaciones tiene que basarse en políticas integrales centradas en el ser humano, y tener en cuenta las características transfronterizas del fenómeno, que exigen que los temas de Internet Governance sean tratados desde una perspectiva global, sin perder de vista las particularidades locales. El escrito asimismo plantea el tema de la necesidad de trabajar en una adecuación de las políticas de desarrollo humano a la luz de las TICpD.

## Palabras clave

Internet governance, ICANN, autorregulación, TIC y desarrollo, políticas de la sociedad de la información

## Tema

Internet governance

## Abstract

The article analyses the issue of Internet Governance, through the phenomenon of the Information Society, where the basic axis of policy development must be based on human beings. Thus, the development of regulations has to be based on integral policies centred on human beings, as well as taking into account the trans-frontier characteristics of the phenomenon, which demand that the issues surrounding Internet Governance must be dealt with from a global perspective, without losing sight of local particularities. The article also addresses the need to adapt human development policies in the light of ICTfD.

## Keywords

Internet governance, ICANN, self-regulation, ICTs and development, policies on the Information Society

## Topic

Internet governance

## Introducción

«1. *Nosotros, los representantes de los pueblos del mundo, reunidos en Ginebra del 10 al 12 de diciembre de 2003 con motivo de la primera fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, declaramos nuestro deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos.*»

Declaración de Principios de la Cumbre Mundial de Sociedad de la Información, Ginebra, Diciembre 2003

Cuando en Túnez, durante la II Fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI),<sup>[www1]</sup> cristalizó el acuerdo que abría espacio al Internet Governance Forum,<sup>[www2]</sup> parecía el fin de una etapa iniciada con la CMSI en Ginebra,<sup>[www3]</sup> que pretendía establecer un «orden» o «reordenar», la situación sobre el tema de Internet Governance.

Lo cierto es que la Declaración de Túnez no fue el fin, sino quizás un nuevo paso en un diálogo; un diálogo que tampoco se inició con la CMSI, sino que estaba presente en el ambiente, pero que no tenía un nombre adecuado y mucho menos una definición pertinente y que ya podíamos intuir aquellos que estábamos más cercanos a estos temas, tanto desde el análisis jurídico como desde el análisis político.

Bajo esta premisa iniciamos nuestro discurrir intelectual y, como punto de partida, necesitamos una definición que podamos utilizar como base. Para ello, el informe del Grupo de Trabajo sobre Internet Governance (GTIG o WGIG)<sup>[www4]</sup> colectivo encargado de darle «rostro» a este tema, nos servirá de base.

1. WGIG. Informe final. <<http://www.wgig.org/docs/WGIG-Report-Spanish.pdf>>  
[www1]: <<http://www.itu.int/wsis/index-p2.html>>  
[www2]: <<http://www.intgovforum.org/>>  
[www3]: <<http://www.itu.int/wsis/index-p1.html>>  
[www4]: <<http://www.wgig.org>>

Ellos indicaron que «Internet Governance» implicaría: «*El gobierno de Internet es el desarrollo y la aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en las funciones que les competen respectivamente, de principios, normas, reglas, procedimientos de adopción de decisiones y programas comunes que configuran la evolución y la utilización de Internet.*»<sup>1</sup> Será ésta la definición que utilizaremos como marco, pero no será un «encuadre único» para nuestro diálogo.

## 1. Políticas de sociedad de la información, ¿De qué estamos hablando?

«El temor al cambio es el instrumento por el cual algunos impiden el desarrollo de la sociedad»

Dichos Perdidos de Muadib

De entre las problemáticas que afrontan los que analizan procesos sociales, se encuentra la de ser investigador de un proceso, pero al mismo tiempo enfrentarse a ser parte de dicho proceso.

A diferencia de otros procesos de cambio social, el de sociedad de la información, se encuentra inacabado, y por ende las aproximaciones que se dan para poder determinar la naturaleza de dicho proceso seguirán siendo parciales e incompletas por parte de los investigadores.

Sin embargo, como propuestas de trabajo, se han venido realizando, al menos en América Latina en los últimos diez años, una serie de definiciones operacionales que nos permiten tratar de establecer el marco social de cambio, en el cual se imbrican los temas de nombres de dominio.

Como parte de estos procesos de definición, la WSIS ha aportado definiciones, alcances y sobre todo perspectivas, desde los diálogos globales, pero basados en los

diálogos regionales, en un complejo cambio de perspectivas de las políticas que han sido «tocadas» de hechos transfronterizos que requieren ser analizados, tratados, eventualmente regulados, pero siempre tomados en consideración.

Durante la reunión de Bavaro del 2003, la CEPAL<sup>2</sup> presentó el documento *Los caminos hacia una Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe*, como insumo para lo que sería la Declaración Política de Bavaro. En dicho documento se presenta un concepto de sociedad de la información, que es bastante clarificante para nuestra investigación. La CEPAL indica: «*El concepto de "sociedad de la información" hace referencia a un paradigma que está produciendo profundos cambios en nuestro mundo al comienzo de este nuevo milenio. Esta transformación está impulsada principalmente por los nuevos medios disponibles para crear y divulgar información mediante tecnologías digitales. Los flujos de información, las comunicaciones y los mecanismos de coordinación se están digitalizando en muchos sectores de la sociedad, proceso que se traduce en la aparición progresiva de nuevas formas de organización social y productiva.*»<sup>3</sup>

Conjuntamente con esta definición, es de relevancia la que planteara Telefónica en el documento *La Sociedad de la Información en el Perú: Presente y Perspectivas 2003-2005*. En dicho documento se define a la sociedad de la Información como: «*(...) un estadio de desarrollo social caracterizado por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas y Administración pública) para obtener y compartir cualquier información, instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera.*»<sup>4</sup>

Con las definiciones operativas expuestas, tenemos un claro marco social, que se encuentra en evolución, donde se enmarca el uso de las TICpD,<sup>5</sup> es decir, que no se debe entender solamente el proceso como un fenómeno meramente tecnológico, sino que debe verse en su dimensión política, y por ende en su dimensión jurídica, con un componente especial: la presencia del desarrollo de normativa en base a las normativas técnicas.

En el marco expuesto, se encuentra como elemento básico del sistema el concepto de *Internet Governance*, que implica, entre otros temas, aquellos relacionados con la administración de los recursos de Internet<sup>6</sup>, entre los cuales se encuentra el sistema de nombres de dominio y por ende el nombre de dominio, pero que también incluye temas como costes de interconexión; estabilidad de Internet, seguridad y delito; spam; participación efectiva en el desarrollo de una política global; creación de capacidad; derechos de propiedad intelectual; libertad de expresión; derecho a la privacidad y a la protección de datos; derechos de los consumidores; multilingüismo, entre otros.<sup>7</sup>

Es decir, el proceso de sociedad de la información, basado en los principios de los derechos humanos, tiene en los temas de Internet Governance, un acercamiento al fenómeno técnico, pero desde una clara perspectiva política, donde cualquier alteración, mejora o detrimento del sistema, afectará el proceso social en su conjunto.

## 2. Diagrama de análisis de sociedad de la información

Tras lo expuesto en el punto anterior, presentamos un diagrama de análisis para los fenómenos de sociedad de

2. CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en inglés ECLAC). <<http://www.eclac.org/>>

3. «*Los caminos hacia una Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe*» (2003). Santiago de Chile: CEPAL.

4. TELEFÓNICA (2002). «*La Sociedad de la Información en el Perú: Presente y Perspectivas 2003-2005*».

5. TICpD: TIC para el Desarrollo. Denominación utilizada para entender que la Sociedad de la Información tiene a las TICs como instrumento el Desarrollo Humano, que entonces permitiría hablar de Componentes TICs en las Políticas (incluyendo las de Desarrollo).

6. WGIG. Informe final. <<http://www.wgig.org/docs/WGIG-Report-Spanish.pdf>>

7. WGIG. Informe final. <<http://www.wgig.org/docs/WGIG-Report-Spanish.pdf>>. Párrafos 12-28.



la información, que no sólo abarca el tema de Internet Governance, sino que nos permitirá entender la dimensión política y normativa del proceso de la sociedad de la información.

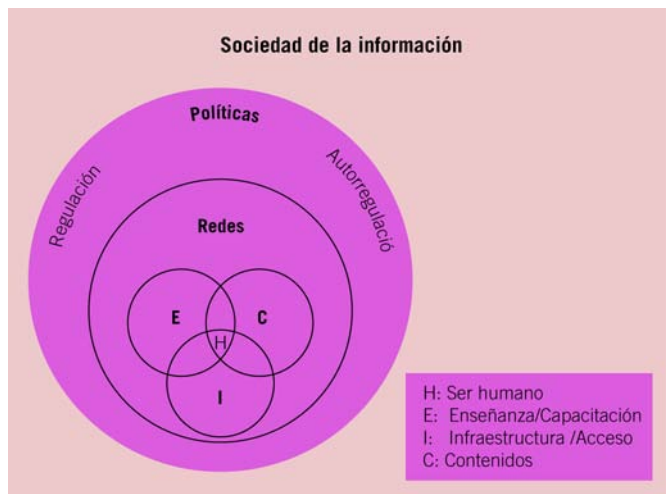


Fig. 1. Diagrama de análisis

El diagrama de análisis presentado, está basado en que, dado que la sociedad de la información es un proceso de evolución de la sociedad, es necesario contemplar como eje de dicho proceso al ser humano en toda su dimensión. No es pues un proceso que debe entenderse desde la tecnología, aunque sea un factor de suma utilidad.

A su vez, el diagrama plantea la necesidad de tres pilares que deben ser contemplados para cualquier acción a tomar, sea de análisis o de puesta en marcha de una política.

Dichos pilares son:

**a) Infraestructura (I).** Contempla la infraestructura en sí misma, y abarca los cables, las telecomunicaciones, el soporte físico, entre otros. Y, de otro lado, se encuentra la infoestructura que está relacionada al soporte digital en sí mismo, así como los mecanismos e instrumentos para poder acceder a la información. La infraestructura es el

sustento básico del desarrollo de un proceso de inclusión digital, pero no es un fin en sí mismo, sin embargo, esto no se ha comprendido adecuadamente, cuando se ven en diversas políticas nacionales el desarrollo de «políticas de conectividad», sin plantearse el desarrollo de políticas de sociedad de la información, más allá de la conectividad. Algunos investigadores creyeron en un primer momento que la dimensión del Internet Governance estaría enfocada hacia este tema únicamente, sin embargo, está claro que la dimensión del Internet Governance va más allá de esta temática.

**b) Contenidos (C).** La infraestructura está enfocada en permitir al individuo el acceso o compartir información en todas sus modalidades y dimensiones. Es esencial para el desarrollo de una sociedad de la información el respeto de los derechos humanos vinculados al acceso y la distribución de información, tal como se expresa en los puntos 4 y 5 de la Declaración de principios de la WSIS, que indican:

«4. **Reafirmamos**, como fundamento esencial de la Sociedad de la Información, y según se estipula en el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, que este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. La comunicación es un proceso social fundamental, una necesidad humana básica y el fundamento de toda organización social. Constituye el eje central de la Sociedad de la Información. Todas las personas, en todas partes, deben tener la oportunidad de participar, y nadie debería quedar excluido de los beneficios que ofrece la Sociedad de la Información.

5. **Reafirmamos** nuestro compromiso con lo dispuesto en el Artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a saber, que toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad, y que, en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona



estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática. Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. De esta manera, fomentaremos una Sociedad de la Información en la que se respete la dignidad humana.»<sup>8</sup>

**c) Enseñanza/Capacitación (E).** Como tercer pilar de la propuesta de análisis, se encuentra la capacitación, planteada como la generación de habilidades en los individuos para que puedan aprehender los contenidos a los cuales pueden acceder por medio de la infraestructura, y la puedan transformar en conocimiento.

Pero estos pilares no se encuentran aislados, sino que están inmersos en una estructura de redes, tanto de redes sociales como de redes tecnológicas. Volvemos entonces, a la necesidad de plantear el eje de análisis en el ser humano como centro del proceso, puesto que las redes humanas de información (tales como la familia, la comunidad, la escuela, el mercado regional, etc.), se entrecruzan con las tecnológicas (las publicaciones, las radios comunitarias, los medios de comunicación, Internet en todas sus dimensiones), formándose esta estructura de redes donde se mueve la información.

Finalmente, la propuesta de análisis contempla que, por encima de todo el sistema, se encuentra la esfera de las políticas, es decir, el espacio donde se establece el *para qué*, de todo el sistema. Esta esfera se decanta en dos modalidades posibles de desarrollo de las políticas, sea en autorregulación o sea en regulación.

### 3. ¿Regulación de Internet en el marco del Internet Governance?

*«La Internet es una hija afortunada de la Guerra fría. Como muchos de los más significativos avances tecnológicos de este período, tuvo su origen en una iniciativa militar, pero sólo pudo desplegar todas sus potencialidades cuando fue transferida al sector civil».*

**Nelson Manrique: «La Sociedad Virtual y otros ensayos»**

Tal como plantea Nelson Manrique, el inicio de Internet debe buscarse en los años 60, pero no ha sido sino hasta el acercamiento y entrelazado de las diversas redes, fundamentalmente provenientes del sector académico y el sector sociedad civil, que Internet tuvo una real dimensión global.

Es aquí donde debemos detenernos un instante, la base de Internet que ahora conocemos fue un desarrollo de EEUU, con finalidades de investigación,<sup>9</sup> y si uno analiza la configuración de la posición de los servidores, es bastante claro lo expresado por el Proyecto Raíces<sup>[www5]</sup> sobre el particular: *«La raíz del sistema no está compuesta por un único servidor, sino que hay 13 servidores que cumplen esa función, los cuales son nombrados con las letras de la A a la M. Entre estos servidores no hay una subordinación sino que son iguales entre sí. Diez de ellos están localizados en Estados Unidos, dos en Europa y uno en Japón. El número reducido de estos servidores y la alta concentración en Estados Unidos, significan una debilidad en términos de seguridad y estabilidad, especialmente considerando la posibilidad de ataques DDOS.»*

Es decir, que la estructura básica del sistema está ligada a la regulación y al planteamiento de, al menos, dos países y una región (la comunidad europea), pero es aquí

8. Cumbre Mundial de Sociedad de la Información. Declaración de Principios. Documento WSIS-03/GENEVA/4-S.

9. Si bien compartimos con Manrique el concepto de un origen militar, hemos de indicar que son muchos los estudios que indican que el desarrollo de las primeras redes estaba más enfocado a desarrollos de investigación (cuyos resultados pudieron haber sido aplicados a temas militares).  
[www5]: <<http://lacnic.net/sp/raices/index.html>>

donde empieza a aparecer una de las aristas del «Internet Governance», la del «componente técnico»; el sistema, si bien tiene ligazón con la regulación de estos países, tiene un componente de autorregulación que configura su naturaleza misma.

Por tanto, mientras el origen del sistema que conocemos está basado en inversión, regulación y desarrollo fundamentalmente de EEUU, el desarrollo de los protocolos y de los mecanismos propios de la «gobernanza técnica» han sido desarrollados a través de mecanismos de autorregulación, incluyendo entre estos últimos el desarrollo del Sistema de nombres de dominio, el desarrollo de protocolos como el HTML, de las mejoras para comunicaciones entre redes, etc.

No debemos dejar de mencionar que no existe «un» Internet, sino que existe una diversidad del mismo. Todo depende de la configuración del DNS que se establezca, es decir, que mientras el TCP/IP<sup>10</sup> esté ligado a los servidores primarios ligados al ICANN, se accederá a cierta parte del sistema, mientras que si se reconfiguran, por ejemplo para acceder a los servidores primeros del Internet Names Authorization & Information Center (INAIC),<sup>[www6]</sup> se accederá a otro sistema de nombres de dominio.

Hasta ahora estos sistemas paralelos no han sido tan desarrollados, aunque la IETF,<sup>11</sup> mantiene discusiones sobre el particular, como lo ha expresado Eric Tomson en el foro del Consejo Asesor del PIR,<sup>12</sup> que pudieran reconfigurar la discusión que se tiene sobre el Internet Governance.

Debemos señalar por tanto, que la mayoría del diálogo sobre el Internet, que se está manteniendo a nivel inter-

nacional, está ligado al Internet bajo el sistema de servidores y DNS del ICANN.

### 3.1. Regulación de Internet

Tras lo dicho antes, debemos concentrarnos en qué implica la regulación de Internet. En el diagrama «Regulación de Internet» que se presenta, se plantea un sistema de «capas apiladas», donde la inferior es soporte de las superiores, y éstas inciden sobre las inferiores.

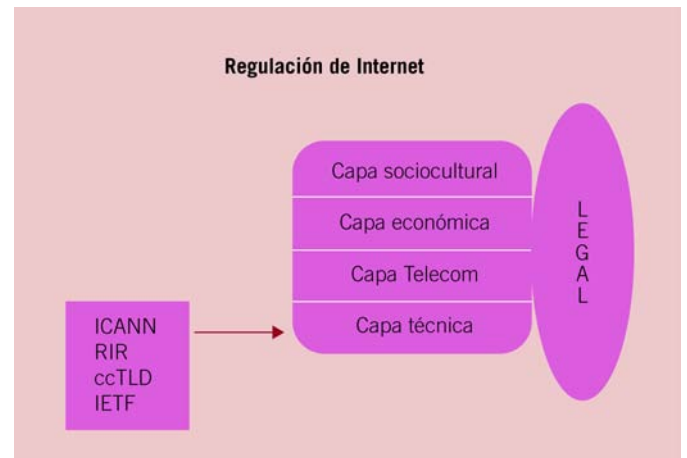


Fig. 2. Diagrama de «regulación de Internet»

El diagrama presenta como capa básica la capa técnica, la que estaría integrada por el ICANN en todas sus dimensiones (números IP, nombres de dominio y protocolos). Esta capa está basada fundamentalmente en la autorregulación y definición de políticas técnicas del sistema.

Sobre la capa técnica, se presenta la de telecomunicaciones, elemento que genera el «diálogo» entre las redes, de modo tal que los desarrollos de la capa técnica para el

.....

10. TCP/IP: Transmission Control Protocol / Internet Protocol.  
11. IETF: Internet Engineering Task Force <http://www.ietf.org>  
12. PIR: Public Interest Registry. Entidad Administradora del .ORG <http://www.pir.org>.  
[www6]: <http://inaic.com/>

intercambio de información se puedan realizar sin ninguna restricción de distancias. Sin embargo, aquí ya encontramos que el espacio de telecomunicaciones se encuentra regulado por acuerdos internacionales y por legislaciones nacionales, ligadas a temas de interconexión, uso de última milla, concesión de bandas y frecuencias entre otros temas, y que aparecen también, dentro del «Internet Governance» al menos desde el alcance del informe final del WGIG.

Esta capa de telecomunicaciones es sustento de la económica, donde se encuentran los procesos ligados al uso del Internet como espacio de intercambio de bienes y servicios. Esta capa tiene dos facetas, por un lado, la regulación propia de las legislaciones nacionales y los acuerdos supranacionales en temas relacionados con el intercambio de bienes y servicios, y por otra parte, tiene mecanismos de autorregulación propios de las costumbres mercantiles, expresados en normativas vinculantes, aunque no estén ligados a una legislación en concreto.

Como nivel superior de la estructura apilada se encuentra la capa sociocultural, es decir, todos aquellos procesos que pueden ser económicos, pero que fundamentalmente están ligados al intercambio de contenidos de información sin un interés de lucro *per se*. Aquí se encuentran los procesos de e-democracy, e-government, acceso a la información de dominio público, pero también se encuentran muchos de los fenómenos relacionados con delitos utilizando las TIC, y, tal como dijera el WGIG, fenómenos también inmersos en el tema de «Internet Governance». Es decir, esta capa tiene un fuerte componente de ligazón con las legislaciones nacionales, pero dadas sus características propias, su regulación tiende a ser problemática desde un solo espacio geográfico, por la naturaleza transfronteriza del fenómeno de Internet.

Todos los estratos se ven atravesados por un componente legal, sea de autorregulación o de regulación, que las define en torno a sus alcances, a sus formas de ser desarrolladas y, fundamentalmente, a su forma de ser vistas y abordadas por parte de los gobiernos, entes ostentadores del poder estatal para «regular».

### 3.1.1. Regulación

Bajo los diagramas expresados, la regulación es una modalidad de las políticas que se encuentran como esfera superior en los procesos de sociedad de la información.

De otro lado, en el diagrama de capas la regulación se encuentra en todos los niveles de una manera clara, menos en el estrato técnico, donde el componente resulta difícil de establecer.

La regulación como tal es una expresión del poder del Estado, de un Estado o de varios en su conjunto. Sea por legislación o por un acuerdo binacional, multinacional, regional o global.

De manera especial, en los países de base ligada al derecho romano, la regulación tiende a ser formadora de realidades. La existencia de las cosas se da por el hecho de que se encuentren reguladas como tal. Pudiéndose presentar el caso de la existencia de hechos que, al no estar normados, «no existirían».<sup>13</sup>

La regulación sobre la capa técnica en muchos casos es considerada fundamental, puesto que «atacando» el estrato técnico se busca la resolución de problemas del nivel económico o la capa sociocultural, que en nuestro criterio no se resuelven en el nivel técnico, sino replanteando la normativa en los otros estratos.

13. El caso del ministro de un país latinoamericano que indicaba en relación con una huelga de trabajadores que dicha huelga era: «ilegal, ilegítima e inexistente», dado que no estaba contemplada la figura de la huelga en su legislación. Ciertamente que unos cuantos miles de personas «sí existen».

### 3.1.2. Autorregulación

La IETF es quizás el organismo con mayor peso en relación con Internet (y podemos decir que quizás en torno a la sociedad de la información, al menos en el campo técnico). La IETF es un espacio de especialistas que desarrollan documentos de trabajo, denominados RFC. Estos documentos, que se iniciaron con un *draft*, y un grupo de trabajo en relación a dicho *draft*, terminan siendo fundamentos del sistema.

Tan igual como lo son las normas ISO<sup>14</sup> o las normas de la costumbre mercantil. Y quizás de una manera más clara, los INCOTERMS,<sup>[www7]</sup> o las reglas de la FIFA,<sup>[www8]</sup> todas estas normas se han desarrollado por autorregulación.

Es cada vez más común ver en las normas jurídicas la referencia a normas técnicas, dado que el trabajo colaborador de espacios como el IETF genera una validación global de las normas técnicas, Si las normas jurídicas se realizaran desconociéndose los esfuerzos de otros, quedarían rápidamente desfasadas, o requerirían mecanismos de «intercomunicación» con otros protocolos o normas técnicas.

La principal autorregulación para el tema del DNS es el RFC 1591 (y con él todos los que se desarrollaron antes del mismo, como fundamento para aquél) conjuntamente con el ICP-1. Estos dos documentos son los que han generado el desarrollo de las políticas de administración y delegación de nombres de dominio bajo los diversos TLD.

Esta autorregulación está validada por contratos entre las partes del sistema (entre el DoC y el ICANN, entre el ICANN y los administradores de TLD, entre los administradores de TLD y los *retailers*, entre los *retailers* y los usuarios finales). Es decir, la base del sistema estaría ligada a la autorregulación contractual en el sistema.

14. ISO: International Organization for Standardization <<http://www.iso.org>>. [www7]: <[http://www.iccwbo.org/index\\_incoterms.asp](http://www.iccwbo.org/index_incoterms.asp)>. [www8]: <<http://www.fifa.com/es/regulations/regulation/0,1584,3,00.html>>.

Y queda la pregunta: ¿hasta qué punto la legislación de USA sobre contratos, prima sobre todo el sistema?

## 4. La problemática del Internet Governance

Tras lo dicho hasta este punto, nos encontramos nuevamente con la definición hecha por el WGIG sobre lo que es Internet Governance, y nos resulta claro que, más allá del ambiente técnico, lo que se buscó al plantear el tema fue enfocar el análisis de las incidencias sociales, pero se inició bajo la premisa de que el «control» o la toma de «acción» sobre la parte técnica resolvería la problemática en la capa sociocultural.

Pero que se lea claro, no es que estemos en contra de que se generen los mecanismos de control sobre los fenómenos socioculturales y económicos, pero el camino discursivo no fue el más pertinente, y tras la terminología lo que se hizo fue generar un «cajón de sastre», donde el tema de la «gobernanza técnica» fue dejado como uno más de los temas a tratar. Si lo analizamos desde la perspectiva del ICANN, evidentemente fue bueno puesto que se alejaba de un único tema; desde la perspectiva de aquellos que buscaban ver regulación de hechos sociales, también resultó interesante puesto que abrió la temática a esos otros temas. Sin embargo, al final, incluirlos todos hizo que las áreas que abarcaba el «Internet Governance» fueran todas aquellas que tuvieran que ver con Internet en general.

En Túnez, tras largas y acaloradas (al menos por momentos) sesiones, se llegó a una serie de acuerdos en torno al Internet Governance, que en la Declaración así como en el Plan de acción pueden ser apreciados, pero de entre ellos hemos extraído los siguientes párrafos correspondientes al Plan de acción de Túnez:

«(...)

**55 Reconocemos** que a través de los mecanismos vigentes para la gobernanza de Internet se ha logrado convertir Internet en el medio sólido, dinámico y de gran cobertura geográfica que es hoy en día, marco donde el sector privado dirige las actividades cotidianas y en cuya periferia se innova y se crea valor.

(...)

**58 Reconocemos** que la gobernanza de Internet supone más que la atribución de nombres y direcciones de Internet. Incluye otros aspectos importantes de política pública tales como los recursos críticos de Internet, su seguridad y protección y los aspectos y cuestiones de desarrollo relativos a la utilización de la Red.

**59 Reconocemos** que la gobernanza de Internet incluye temas sociales, económicos y técnicos, incluida la asequibilidad, la fiabilidad y la calidad de servicio.

(...)

**72 Solicitamos al secretario general de las Naciones Unidas**, en un proceso abierto e integrador, que convoque para el segundo trimestre del 2006 una reunión del nuevo foro para diálogo sobre políticas de las múltiples partes interesadas (Foro para la Gobernanza de Internet - IGF), con mandato para:

(...)

Algunos se preguntaron que si el hecho de haber creado «otro» espacio de dialogo, no era más que una dilación de una toma de posición en torno a quien «controlaba la red», pero lo cierto es que lo que se generó fue un nuevo espacio de diálogo dado que se entendió que no solamente eran cuestiones técnicas las que estaban implicadas en el tema, sino que había muchísimo más, y que este «muchísimo más» era lo que realmente pudiera ser relevante, puesto que los mecanismos técnicos de gobernanza habían funcionado adecuadamente (tal como se aprecia en lo referido en el párrafo 55), pero se entendía que lo que una vez tuvo un origen nacional (para EEUU), había traspasado dichas fronteras, y que por ende las consecuencias de lo que ocurriera en dicha red, afectaba al resto de países. Es por esta razón que se buscaba tener

[www9]: <<http://www.alfa-redi.com/gic/>>.

una participación activa no sólo en las consecuencias sino en el manejo propio del sistema.

Y aquí una pregunta, ¿de haberse generado un espacio intergubernamental para la administración de la red, todos los países tendrían iguales oportunidades o sería una continuación de los esquemas actuales de división del poder/riqueza/posibilidades del mundo?

## Conclusiones

*«El Internet fue desarrollado como instrumento técnico para el intercambio de información, con una connotación social (...), el problema se dio cuando a los políticos se les olvidó lo técnico y lo social, generándose distorsiones del sistema y todas sus consecuencias.»*

Von Kriec. «En el nombre del dominio»

El Internet Governance abarca una serie de temas que desde la perspectiva del ambiente técnico, del ambiente de generación de capacidades y desde el ambiente de la regulación, deberían estar enfocados a la incorporación de componentes TIC en las políticas de Estado de las diversas áreas, siendo de especial interés las políticas de desarrollo y aquellas que conlleven al logro de las metas del milenio.

El Internet Governance Forum deberá convertirse en un espacio de diálogo e instrumentos para la generación de políticas globales, en el cual confluyan las diferentes perspectivas gubernamentales, de la sociedad civil, de la academia y del sector privado, en un pie de igualdad, de una forma democrática, inclusiva, incluyente y participativa, donde se busque el uso de las TIC como instrumentos para el desarrollo y no como fines en sí mismos.

Finalmente, una propuesta es que se pueda tomar como base lo desarrollado por el «Grupo de Trabajo de Internacionalización del Ciberespacio»,<sup>[www9]</sup> liderado por James



Graman, quienes han venido trabajando en la idea de generar un mecanismo de armonización de políticas y de regulación en torno a los fenómenos de sociedad de la información.

### A manera de final...

*«Al que vive en esta época e insiste en creer que puede portarse como si viviera en el pasado le ocurre lo mismo que el que mira hacia atrás y camina hacia delante: acaba tropezando y partiéndose la cabeza».*

José Mallorquí<sup>15</sup>

A diferencia de otros procesos sociales, la oportunidad que nos está ofreciendo la sociedad de la información, no debe ser medida desde una perspectiva económica, cultural, jurídica o tecnológica de una manera aislada, sino que desde un prisma político, tiene que ser entendido como un proceso que atraviesa nuestra sociedad, cambiándola, y generando una serie de problemáticas especiales.

La denominada brecha digital, no es más que un reflejo de la brecha social existente, generando una inequidad debido a la imposibilidad de acceder a los mecanismos para acceder/compartir/transmitir información, vulnerando derechos humanos básicos ligados al tema.

Es decir, si bien la temática técnica es de alto valor, y debe ser comprendida a cabalidad, la misma no nos debe cegar para entender un fenómeno social complejo, en constante cambio y evolución.

Estas líneas son un deseo de que el presente escrito sirva de elemento para el debate, insumo para otras investigaciones, recurso para el diálogo y, por encima de todo, de

incentivo para un mejor entendimiento del proceso, ya que tal y como se dijo durante el Taller sobre Internet Governance en Río de Janeiro, el 9 de junio: *«no somos más que ciegos tratando de describir una ballena, cada cual desde nuestra experiencia y conocimiento, les toca a aquellos que escuchan los aportes que damos para enseñarnos cómo es en realidad dicha ballena.»*<sup>16</sup>

Internet ya no es más un espacio alejado de la realidad jurídica, sino que son realidades que se afectan mutuamente, con lo cual, la labor de los especialistas acaba de empezar. «Ubi Societas, Ubi Ius».

### Bibliografía

AFONSO, Carlos (junio 2005). «WGIG. Informe de Wolfgang Kleinwachter». *LatinoamerIcANN* [foro en línea]. <<http://www.latinoamericann.org>>

CUMBRE MUNDIAL DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. FASE I (Ginebra, diciembre, 2003). *Declaración de Principios* [documento en línea]. <[http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-004!!MSW-E.doc](http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-004!!MSW-E.doc)>

CUMBRE MUNDIAL DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. FASE II (Ginebra, diciembre, 2003). *Plan de Acción* [documento en línea]. <[http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0005!!MSW-E.doc](http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0005!!MSW-E.doc)>.

CUMBRE MUNDIAL DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. FASE II (Túnez, diciembre, 2005). *Declaración de Principios* [documento en línea]. <<http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/7-es.pdf>>.

15. José Mallorquí. El Coyote, «Seis Tréboles».

16. Discurso de Erick Iriarte en el Taller: «Internet Governance», en el marco de la Cumbre Ministerial de América Latina y el Caribe sobre sociedad de la información y preparatoria a la reunión de Túnez de la Cumbre Mundial de Sociedad de la Información. Río de Janeiro, 9 de junio del 2005.



CUMBRE MUNDIAL DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. FASE II (Túnez, diciembre, 2005). *Plan de Acción* [documento en línea].

<<http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1-es.pdf>>.

ECHEBERRÍA, Raúl (febrero, 2004). *Gobierno de Internet. ¿De qué estamos hablando?*. [artículo en línea].

<<http://www.latinamericann.org/modules.php?op=modload&name=Sections&file=index&req=viewarticle&artid=138&page=1>>

*Internet Governance: A Grand Collaboration* (2004). ICT Task Force Series 5. Nueva York: United Nations ICT Task Force.

*Internet y las Redes Digitales* (septiembre, 1998). París: Consejo de Estado de Francia.

IRIARTE, Erick (2000) «Algunas Reflexiones sobre el Desarrollo de Internet» [artículo en línea]. *AR-Revista de Derecho Informático*. N.º 25, agosto.

<<http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=535>>

IRIARTE, Erick (2001) «Creando una Sociedad Democrática en torno al Internet» [artículo en línea]. *AR-Revista de Derecho Informático*. N.º 38, septiembre.

<<http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=809>>

IRIARTE, Erick (2002) «Sobre la realidad de hacer E-commerce II (o El sueño del Control del Internet)» [artículo en línea]. *AR-Revista de Derecho Informático*. N.º 46, mayo.

<<http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=1508>>

IRIARTE, Erick. *En el Nombre del Dominio v. 1.07*. [Inédito]

KAPUR, Akash (2005). *Internet Governance. A Primer*. [artículo en línea]. United Nations Development Pro-

gramme–Asia-Pacific Development Information Programme (UNDP-APDIP).

<<http://www.apdip.net/publications/iespprimers/igovprimer.pdf>>

*Los caminos hacia una sociedad de la Información en América Latina y el Caribe* (julio, 2003). Santiago de Chile: CEPAL.

PISANTY, Alejandro (2000). «ICANN: ¿gobierno de internet?» [artículo en línea]. *AR-Revista de Derecho Informático*. N.º 24, julio.

<<http://www.alfa-redi.com/rdi-articulo.shtml?x=507>>

*Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe* (junio, 2005). Santiago de Chile: CEPAL.

*Radicación 1376, Referencia: INTERNET Nombres de Dominio* (diciembre, 2001). Bogotá: Consejo de Estado de Colombia, Sala de Consulta y Servicio Social.

SELAIMEN, Graciela; LIMA, Paulo Henrique (2004). *Cúpula Mundial sobre a Sociedade Da Informaçao: Un Tema de Tod@s*. Rio de Janeiro: RITS.

*The Public Voice WSIS Sourcebook: Perspectives on the World Summit on the Information Society (2004)*. Washington: EPIC.

WGIG (junio, 2005). *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza de Internet* [informe en línea]. United Nations ICT Task Force.

<<http://www.wgig.org/docs/WGIG-Report-Spanish.pdf>>

WGIG (2006). *Reforming Internet Governance: Perspectives from the Working Group on Internet Governance* [informe en línea]. United Nations ICT Task Force.

<[http://www.wgig.org/docs/book/WGIG\\_book.pdf](http://www.wgig.org/docs/book/WGIG_book.pdf)>

### Cita recomendada

IRIARTE, Erick (2006). «Internet Governance, en el filo de la navaja». En: «Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva» [monográfico en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 3. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<<http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/iriarte.pdf>>

ISSN 1699-8154



Esta obra está bajo la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor de esta obra y la fuente (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*) y el uso concreto no tenga finalidad comercial. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.es>>

### Erick Iriarte

Abogado de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega del Perú. Director ejecutivo de la ONG Alfa-Redi, organización dedicada a la investigación, análisis y propuesta de políticas de la sociedad de la información. Coordinador del Proyecto LatinoameriCANN, auspiciado por el NIC Mexico y el NIC Venezuela, sobre nombres de dominios, números IP y gobierno de Internet en América Latina. Miembro del Internet Governance Working Group para America Latina. Representante por América Latina en el At-Large Advisor Committee (ALAC) del Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). Recientemente, ha sido nombrado miembro del Advisory Group del Internet Governance Forum.

# La conservación de los datos de tráfico en las comunicaciones electrónicas

Stefano Rodotà

## Resumen

La Directiva 2006/24/CE sobre retención de datos en las comunicaciones electrónicas no es una directiva más, sino que supone un giro radical de la filosofía hasta el momento existente relativa a la protección de datos. Supone convertir de entrada a los ciudadanos en sospechosos y entrar en un nuevo marco donde se produce un fichaje masivo de datos. Esta directiva supone contravenir los principios básicos de protección de datos y también la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, no hay que limitarse a constatar las dificultades. Existen posibilidades de hacer frente a esta nueva regulación. En primer lugar mediante la adopción de textos internacionales que regulen los derechos fundamentales en Internet (si bien el camino hacia un documento global internacional puede ser largo, no debe abandonarse). En segundo lugar, acudiendo a las instancias judiciales europeas a fin de controlar la adecuación de las disposiciones dictadas con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

## Palabras clave

retención de datos, comunicaciones electrónicas, *habeas data*, privacidad

## Tema

Protección de datos

1. La Directiva Europea 2006/24 sobre la conservación de los datos personales no puede ser considerada simplemente como una excepción, para casos específicos y particulares, de las reglas generales de la Directiva 2002/58

## Abstract

Directive 2006/24/EC on electronic communication data retention is not just another Directive, but represents a radical shift in the philosophy that has thus far existed in relation to data protection. It entails turning citizens into suspects and entering a new framework that involves large-scale record keeping. This Directive implies contravening the basic principles behind data protection, as well as the Charter of Fundamental Rights of the European Union. However, we need not limit ourselves to pointing out the difficulties. There are ways in which we can face up to this new regulation. Firstly, by adopting international texts that regulate fundamental rights on the Internet. (Even though the road towards a global international document may be long, it must not be abandoned). Secondly, by turning to European judicial proceedings in order to ensure that all regulations laid down are suitably adapted to the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

## Keywords

data retention, electronic communications, *habeas data*, privacy

## Topic

Data protection

sobre telecomunicaciones. Puede convertirse, y éste es el sentir de muchas personas, en una anticipación del futuro, la primera etapa hacia un cambio profundo de los principios básicos de la protección de los datos personales.

No se puede negar la necesidad de adoptar medidas adecuadas para luchar contra el terrorismo, ni la necesidad de aprovechar mejor las oportunidades ofrecidas por las tecnologías electrónicas. Pero, en un sistema democrático que se precie de serlo, esto significa en primer lugar confrontar las exigencias de seguridad y orden público con el cuadro de los derechos fundamentales. Un cuadro que hoy es más rico y complejo porque ha sido integrado con la formalización de la protección de los datos personales como derecho autónomo y fundamental, directamente conectado con la dignidad y la libertad de la persona. Y ha sido precisamente España quien primero ha reconocido esta nueva dimensión institucional incorporada en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea con una decisión del Tribunal Constitucional de noviembre del 2000, antes de la proclamación de la Carta por el Consejo Europeo en diciembre en Niza.

Mirando la realidad concreta, debemos decir que la Directiva Europea de 2006 sobre la conservación de datos generados o tratados electrónicamente cambia principios básicos de la protección de las informaciones personales. Hay una lógica completamente distinta respecto de las directivas del pasado, un cambio en la manera de entender y regular la relación entre el ciudadano y el Estado, en la concepción misma de los derechos fundamentales de la persona. Así se reestructura no sólo el sistema jurídico sino también la organización social.

Por eso es preciso una reflexión crítica profunda. Nos enfrentamos a una alternativa que puede llegar a ser dramática y en todo caso decisiva para el futuro de la democracia. ¿Qué debemos esperar del futuro? ¿Que continúen las tendencias que han emergido con prepotencia durante los últimos años o una reactivación, aunque fatigosa, de la lógica que está en la base de la protección de los datos personales y que, con gran clarividencia, ha abierto una nueva época para la tutela de las libertades?

2. Vivimos en una época en la que la protección de los datos personales está caracterizada por fuertes contradicciones, por no decir por una verdadera y propia esquizofrenia social, política e institucional. Es cada vez mayor la toma de conciencia de su importancia no sólo para la tutela de la vida privada de las personas, sino también para su misma libertad. Sin embargo, también es cada vez más difícil respetar su naturaleza, porque exigencias de seguridad interna e internacional, intereses de los mercados, reorganización de las administraciones públicas empujan hacia una disminución de las garantías.

Para comprender el presente, y mirar al futuro, es indispensable ser conscientes del pasado. Europa ha reactivado y renovado el concepto moderno de privacidad como había sido elaborado en Estados Unidos. Conocemos los pasajes más importantes de esta historia. La autodeterminación informativa fue reconocida como derecho fundamental por parte del Bundesverfassungsgericht en 1983. En 1995, con la Directiva Europea número 46, se afirmó explícitamente que el acercamiento de las legislaciones no debía tener «por efecto un debilitamiento de la tutela por ellas asegurado, sino que al contrario, debía apuntar a garantizar un elevado grado de tutela». En el año 2000, con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la protección de los datos personales fue reconocida como derecho autónomo, contribuyendo de este modo a la «constitucionalización» de la persona, que el Preámbulo de la Carta pone «al centro» de la acción de la Unión. Y esta línea ha producido efectos institucionales importantes, como las dos comunicaciones con las que la Comisión Europea ha establecido que sus actos legislativos y reglamentarios deben estar sometidos siempre a un control preliminar de compatibilidad con la Carta de los Derechos Fundamentales. Además, siempre en el ámbito de la Unión Europea, la materia de protección de datos personales ha pasado del sector del mercado interno al de la libertad, seguridad y justicia, con un explícito reconocimiento del hecho de que nos encontramos en este momento frente a una

materia irreducible únicamente a la lógica económica, ya que toca derechos y libertades de las personas.

El marco institucional, pues, parece alentador. Pero la realidad se aleja cada vez más, y las razones de este nuevo curso son principalmente tres. Primero: después del 11 de septiembre han cambiado muchos criterios de referencia y las garantías se han reducido, como demuestran en particular la Patriot Act en Estados Unidos y las decisiones europeas sobre la transferencia a Estados Unidos de los datos de los pasajeros de las líneas aéreas y sobre la conservación de los datos personales relativos a las comunicaciones. Segundo: esta tendencia hacia la reducción de las garantías se ha extendido a sectores, como los relativos a las actividades económicas, que intentan sacar ventajas de la mutación del clima general. Tercero: las nuevas oportunidades tecnológicas ofrecen continuos y crecientes instrumentos de clasificación, selección y control de las personas, que están determinando una verdadera y propia deriva tecnológica que no siempre las mismas autoridades nacionales e internacionales contrastan adecuadamente.

Se está determinando de este modo una erosión de algunos principios sobre los que ha sido construido el sistema de la protección de los datos personales, en primer lugar el principio de finalidad y el relativo a la separación entre los datos tratados por sujetos públicos y los tratados por sujetos privados. Se tiende a imponer, incluso con forzamientos institucionales, el criterio de la multifuncionalidad. Datos recogidos para un fin determinado se ponen a disposición para fines diversos, considerados igualmente importantes respecto de los que habían justificado su recogida. Datos tratados por un sujeto son puestos a disposición de sujetos diversos.

Prevalecen las lógicas de la reutilización y de la interconexión, casi siempre justificadas con el argumento de la

eficiencia y de la economicidad. Si la Administración pública conecta todos sus bancos de datos, puede dar al ciudadano servicios más rápidos, a costes más bajos y con menores molestias para los interesados. Si Magistratura y Policía pueden acceder también a las informaciones recogidas por los sujetos privados, pueden combatir mejor el terrorismo y la criminalidad. Si pueden acceder a los datos relativos a los accesos a Internet, la industria musical y la cinematográfica pueden descubrir más fácilmente quién descarga ilegalmente música y películas.

Adoptando estas lógicas, sin embargo, no sólo se contradicen principios esenciales de la protección de los datos, sino que se rompe el pacto con los ciudadanos en una materia cada vez más decisiva para la tutela efectiva de sus libertades. A ellos se les había prometido que los datos serían tratados por los sujetos públicos para finalidades específicamente individualizadas por la ley; y por los sujetos privados sólo tras el consentimiento de los interesados, que de este modo habrían podido circunscribir con precisión las utilidades legítimas de las informaciones recogidas.

**3.** La nueva directiva es uno de los ejemplos más claros de este cambio de la lógica fundamentadora de la protección de los datos personales, que corre el riesgo de convertirse en el cuadro normativo del futuro. No se trata sólo de una invasión de la esfera privada de los particulares. Las nuevas reglas están reestructurando el espacio «interior» y «exterior» del ciudadano, con referencia a una situación específica, pero con un planteamiento que puede difundirse a otras materias, llegando a una progresiva marginación de la elección que desde la Directiva 95/46 y las especificaciones contenidas en la Directiva 2002/58 se ha producido, y del artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que ha reconocido la protección de los datos como un derecho fundamental, autónomo y distinto de la tutela tradicional de la vida privada y familiar.



En la última directiva pueden notarse tres tendencias convergentes y todas ellas restrictivas de la intensidad de la protección de los datos: tendencias hacia la totalidad, la permanencia y la disponibilidad de las informaciones recogidas. Sus normas ilustran bien las cuestiones de la totalidad (conservación del conjunto de todos los datos relativos a las comunicaciones electrónicas), de la permanencia (de seis meses a dos años, pero con la posibilidad para los Estados miembros de superar estos plazos de tiempo), de la disponibilidad total (referencia genérica a «delitos graves», desde el punto de vista objetivo, a «autoridades nacionales competentes» desde el punto de vista subjetivo). En los dos casos faltan especificaciones que podrían limitar una peligrosa discrecionalidad, que no puede admitirse cuando hablamos de derechos fundamentales.

Es de este modo evidente como se dan la erosión, o el abandono, de principios básicos de la protección de datos personales –finalidad, proporcionalidad, pertinencia y necesidad. En la Directiva 2002/58, la conservación de los datos de tráfico se limita al tiempo necesario para la facturación. Ahora, la relación entre la recogida de los datos y la finalidad comercial está borrada, se impone una finalidad distinta y ulterior, la eliminación de la separación entre los datos tratados por sujetos públicos y los tratados por sujetos privados. Se tiende a imponer el criterio de la multifuncionalidad. Datos tratados por un sujeto son puestos a disposición de sujetos diversos.

Una confirmación muy significativa del abandono de estos principios se ha recibido de la Administración americana, que ha pedido a Google datos, incluso agregados, sobre los accesos a determinados sitios con el argumento de la lucha contra la pedofilia. La lógica de esta petición es muy clara: irrelevancia de las finalidades para las cuales ha sido constituido un banco de datos; consiguiente

disponibilidad de los datos para cualquier utilización que se considere importante para el alcance de un interés público y cancelación del confín entre bancos de datos públicos y privados. Se manifiesta una nueva dimensión de la vigilancia, que exalta el poder del Estado para disponer de cualquier información personal, recogida por cualquiera e independientemente de las finalidades originarias de la recogida. El conjunto de los datos tratados por los privados está considerado como un recurso a disposición de los poderes públicos.

La lógica que se manifiesta en la Directiva sobre la conservación de los datos es la misma. Se afirma un poder absoluto del Estado de poner las manos sobre el «cuerpo electrónico» de los ciudadanos, frente al que se debe reaccionar reivindicando con fuerza un *habeas data* capaz de atribuir al cuerpo electrónico la protección que el *habeas corpus*, hace ochocientos años, dio al cuerpo físico, reaccionando a las pretensiones absolutistas del rey. La constitucionalización de la persona, visible al menos en el sistema de la Unión Europea, impone que nos movamos en esta dirección.

4. La ruptura del esquema fundado en el principio de finalidad y en la fuerza del consenso es también el efecto de una tendencia más general hacia la extensión de la recogida de información a un número cada vez mayor de personas. Se pasa de la recogida con miras a la recogida generalizada. Se amplía el área de las personas sometidas a control. Ya no sólo personas solas o grupos considerados peligrosos: en este momento la población entera está considerada como «una potencial clase peligrosa» (y también, en otros casos, como un único conjunto de consumidores) que justifica la creación de recogida «total» de datos y la incesante producción de perfiles individuales, familiares, de grupo, basados en informaciones que atañen también a la salud, a la situación financiera y a las elecciones culturales.



Esta recogida de datos personales a escala de masa ya ha determinado la transformación de todos los ciudadanos en potenciales sospechosos, frente a los poderes públicos, y la objetivación de la persona, frente al sistema de las empresas. Además, la creciente posibilidad por parte de sujetos públicos de interconectar todos sus bancos de datos y de obtener información de cualquier fuente privada produce una transparencia social sin precedentes, que cambia la posición del ciudadano en las sociedades democráticas y su relación con el Estado.

La Directiva crea así «naciones de sospechosos». La multitud ya no es más «solitaria», como la describía en los años cincuenta el sociólogo americano David Riesman. Está ahora ya «desnuda», continuamente escrutada a través de las diversas tecnologías. Y la manera como está estructurada la Directiva manifiesta claramente que no nos enfrentamos a una situación transitoria: aquí el oxímoron «emergencia permanente» manifiesta toda su potencia y la regla «excepcional» se constituye como verdadera y estable disciplina del futuro.

Esta nueva construcción social determina una situación en la cual es previsible que la existencia de enormes bancos de datos produzca presiones hacia una multifuncionalidad más y más amplia. Ya la industria musical y la cinematográfica piden acceso a los datos relativos a Internet para descubrir más fácilmente quién descarga ilegalmente música y películas.

Frente a esta situación concreta, el *considerando* 17 de la Directiva no es sólo la manifestación de una contradicción, o una verdadera paradoja, porque se dice que «la presente Directiva intenta garantizar el pleno cumplimiento de los derechos fundamentales del ciudadano, el respeto de la vida privada y de las comunicaciones y la protección de los datos de carácter personal, consagrados en los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea». Es la señal de una inca-

pacidad política e institucional de comprender qué significa hoy la dimensión de la libertad y de los derechos en la dimensión del cyberspace. No se hace ninguna ponderación entre la necesidad de la lucha contra el terrorismo y el conjunto de los derechos fundamentales; no se hace ninguna evaluación de las nuevas medidas en la perspectiva de los principios de finalidad, proporcionalidad, pertinencia y necesidad.

El efecto es el abandono del criterio del «alto nivel de protección», indicado en la Directiva 95/46. Ninguna indicación del Parlamento Europeo, del Consejo Económico y Social, del Grupo de Trabajo del art. 29 y del Supervisor Europeo ha sido aceptada en relación con la especificación de las categorías de datos recogidos, de «delitos graves», de los sujetos que pueden acceder a los datos. Las garantías son inadecuadas, empezando por la que quería ser la más significativa y que atañe a la exclusión de los datos relativos a los contenidos de las comunicaciones, que ha sido presentada como un éxito importante de la discusión sobre el tema.

Un ejemplo extraído de la experiencia italiana puede ayudarnos a aclarar la dimensión del problema. Cada día en Italia se hacen 800 millones de llamadas telefónicas y se envían 300 millones de correos electrónicos. El total, en un año, es de casi 400.000 millones de comunicaciones electrónicas. Puesto que los datos se conservan por lo menos durante cuatro años (pero se puede llegar a seis), esto significa que los bancos de datos de los gestores de las comunicaciones contienen al menos un millón seiscientos mil millones de datos personales. Incluso sólo la conservación de las direcciones del remitente y del destinatario permite reconstruir la trama de las relaciones personales y sociales (¿cuántas veces he llamado a una determinada persona?), políticas y sindicales (¿con qué organizaciones estoy en contacto?), económicas (¿cuáles son las empresas, los agentes de bolsa con los que mantengo relaciones?), concernientes a la fe religiosa (¿mi

interlocutor es la parroquia, la sinagoga, la mezquita?). Aún más delicada, si cabe, es la conservación de los datos que atañen a los accesos a los sitios Internet, debido a la mayor elocuencia de estos accesos respecto a gustos, preferencias, inclinaciones. ¿Podemos aceptar este fichaje de masa? ¿Hay proporción entre el fin indicado y el instrumento utilizado? ¿Podemos aceptar la transformación de los ciudadanos en «networked persons», personas continuamente controladas electrónicamente en su vida ordinaria? Frente a estos datos, no es posible afirmar que el principio de proporcionalidad sea respetado.

Y la ausente conservación de los contenidos de las comunicaciones corre el peligro de volverse un boomerang, no una garantía. Si he hecho una llamada telefónica inocente a quien luego se revela un criminal, la imposibilidad de demostrar cuál ha sido el verdadero contenido de la comunicación dejará sobre mí la sombra de la sospecha. Una sospecha que incluso puede ser construida: visto que deben registrarse también los intentos de llamada no conseguidos, alguien podría llamarme en un momento en el que sabe que no me encuentro en condiciones de contestar, creando así la apariencia de una relación que me une a esa persona, que yo podría incluso no conocer.

Nos enfrentamos aquí a una situación en la cual no hay sólo una erosión de los principios básicos de la protección de los datos, sino de uno de los principios básicos de la civilización jurídica, la presunción de inocencia.

Estas nuevas, gigantescas recogidas de informaciones, además, pueden revelarse inefectivas y hacen aumentar la vulnerabilidad social. En un documento de trabajo del Parlamento Europeo, realizado por el diputado Alexander Nuno Alvaro, se recuerda que la red de un gran proveedor de Internet con las nuevas normas tiene que recoger una cantidad de datos similar a 20-40.000 terabyte, con la consecuencia de que, con las tecnologías actuales, la

búsqueda podría durar hasta 50 años. Y además cada uno de nosotros se expone al riesgo de que los propios datos vayan a parar a manos de quien consigue entrar ilegalmente en estos enormes y no siempre demasiado seguros bancos de datos y que informaciones delicadas sean puestas en circulación por empleados infieles de las empresas que tienen la gestión de la recogida de información. Es un riesgo concreto. El año pasado se robaron los datos de 52 millones de clientes de Mastercard, y el Senado de Estados Unidos, consciente de estos peligros, ha aprobado una propuesta de ley que obliga a los gestores de los bancos de datos a informar a sus clientes de los peligros de «robos de identidad». Cambia la naturaleza de la protección de los datos, y con ella cambia la entera organización social.

No estamos discutiendo una directiva sectorial. Nos enfrentamos a una verdadera redistribución de poder social, una redefinición de la posición de la persona y de la ciudadanía. El ataque del terrorismo es grande y debe ser rechazado. Sin embargo, en esta lucha la democracia no puede perder su verdadera y profunda naturaleza, que es históricamente su arma más fuerte para contrastar cualquier ataque.

**5.** Sin embargo, en ésta y en otras materias, no podemos limitarnos a constatar las dificultades, a buscar sólo alguna «estrategia de cazador furtivo» o incluso a resignarnos a la impotencia. Es posible, en cambio, indicar algunas estrategias posibles.

La primera atañe, obviamente, a iniciativas que tienden a ampliar el espacio de reglas comunes que tienen precisamente en la Unión Europea su lugar más significativo. Desde el año 2000, con la Carta de Venecia, las autoridades para la protección de los datos personales han indicado la vía de una convención internacional, idea que fue tomada en consideración nuevamente en la última conferencia de Montreux. El pasado mes de noviembre, en el

World Forum on Information Society, organizado en Túnez por la ONU, se habló de una Carta de los Derechos para Internet. Esta hipótesis fue sometida en enero del 2006 a la Comisión de Libertades Públicas del Parlamento Europeo. En Estados Unidos se presentó a la Cámara de los Representantes, en mayo del 2005, un Global Internet Freedom Act, y la petición de reglas internacionales de tutela de la libertad de expresión se hizo más fuerte tras los recientes episodios de censura que vieron como protagonistas a Microsoft y Yahoo, por lo que se refiere a China, y que alarmaron también a Reporters sans Frontières. El camino hacia un documento global internacional es seguramente largo. Pero no debe abandonarse. Mientras, es necesario seguir con atención lo que ocurre en el área de MERCOSUR y es posible empezar a tomar iniciativas sobre temas específicos, dialogando por ejemplo con Estados Unidos sobre el tema del *spamming*, tal y como había empezado a hacer la pasada Comisión Europea, o sobre las nanotecnologías, tal y como sugiere la Cnil.

Es necesario retomar pues la línea adoptada por el Parlamento Europeo, que ha impugnado ante la Corte de Justicia la disposición relativa a la transferencia a Estados Unidos de los datos de los pasajeros de las líneas aéreas. Se debe empezar a tomar en consideración la impugnación de disposiciones nacionales que aplican decisiones de la Comisión que violan los derechos fundamentales de los ciudadanos. Pero es también necesario tomar en serio lo que la Comisión ha dispuesto a propósito de la necesidad de control de conformidad a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que de otra manera corre el peligro de reducirse a una cláusula de estilo. En el considerando 22 de la Directiva sobre la conservación de los datos, por

ejemplo, con una argumentación paradójica se afirma que la restricción de la libertad de comunicación garantiza mejor precisamente los derechos previstos por los artículos 7 y 8 de la Carta. Ha llegado el momento de empezar a pedir a la Corte de Justicia que controle la validez del modo como se efectúa la declaración, de conformidad a la Carta, en los actos de la Comisión.

Más en general, con todos los medios disponibles y aprovechando todas las oportunidades, es urgente frenar la contaminación creciente del ambiente de las libertades civiles producida por el conjunto de normas que, con varias motivaciones, restringen la protección de los datos personales. Esto es indispensable para evitar que el recurso a las innovaciones científicas y tecnológicas favorezca la consolidación de una sociedad de control, de clasificación y de selección social. Y esto es necesario también para dar a las innovaciones tecnológicas esa legitimación social que hace nacer la confianza de los ciudadanos, haciendo posible así un mejor funcionamiento de la *business community*.

Esta labor está haciéndose cada vez más difícil, y a menudo nos preguntamos si realmente la protección de los datos personales puede sobrevivir con las esperanzas y las expectativas con las que se había creado. Sin embargo, como ha escrito Spiros Simitis, sigue siendo «una utopía necesaria». Una utopía, sin embargo, que no dirige nuestra mirada hacia un futuro lejano, sino que la obliga a considerar la realidad que está a nuestro alrededor. La protección de los datos personales es ahora ya una dimensión de la libertad de los contemporáneos. No es retórica recordarlo en cada ocasión, porque cada una de sus variaciones incide sobre la medida de democracia de la que cada uno de nosotros puede gozar.

### Cita recomendada

RODOTÀ, Stefano (2006). «La conservación de los datos de tráfico en las comunicaciones electrónicas». En: «Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva» [monográfico en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 3. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<<http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/rodota.pdf>>

ISSN 1699-8154



Esta obra está bajo la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor de esta obra y la fuente (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*) y el uso concreto no tenga finalidad comercial. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.es>>

### Stefano Rodotà

Expresidente de la autoridad italiana garante de la protección de los datos personales y expresidente del Grupo del Artículo 29 sobre protección de datos de la Unión Europea.

**IDP. Revista de Internet, Derecho y Política es una publicación electrónica semestral impulsada por los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC, que tiene como objetivo la comunicación y divulgación científica de trabajos de análisis e investigación sobre los retos y cuestiones que las tecnologías de la información y la comunicación plantean con respecto al derecho y la ciencia política.**

**DIRECCIÓN:** Pere Fabra. **CONSEJO EDITORIAL:** Albert Batlle, Rosa Borge, Ana Sofía Cardenal, Agustí Cerrillo, Ana María Delgado, Rosa Fernández, Jordi García, Elisabet Gratti, David Martínez, Albert Padró-Solanet, Miquel Peguera, Ismael Peña, Lourdes Salomón, Víctor Sánchez, Mònica Vilasau, Raquel Xalabarder. **CONSEJO ASESOR:** Amadeu Abril, Joan Barata, Joaquim Bisbal, Ramón Casas, Santiago Cavanillas, Jane C. Ginsburg, Mark Jeffery, Fred von Lohmann, Óscar Morales, Marta Poblet, Joan Prats, Alain Strowel. **SECRETARÍA DE REDACCIÓN:** Agustí Cerrillo, Jordi García, Mònica Vilasau, Pere Fabra.

**IDP. REVISTA DE INTERNET, DERECHO Y POLÍTICA. N.º 3 (2006).**

**EDITA:** Gabinet de Comunicació. Publicacions a Internet. **DIRECCIÓN:** Dani Martí. **EDICIÓN EJECUTIVA:** Lluís Rius. **COORDINACIÓN EDITORIAL:** Maria Boixadera. **PROGRAMACIÓN WEB:** Eureka Media, SL. **ASISTENTE DE EDICIÓN:** Margarita Perelló. **CORRECCIÓN, TRADUCCIÓN DE TEXTOS Y MAQUETACIÓN:** Eureka Media, SL. **DISEÑO:** Elogia. **ISSN:** 1699-8154. **DEPÓSITO LEGAL:** B-29.619-2005. **DIRECCIÓN POSTAL:** Universitat Oberta de Catalunya. Avda. Tibidabo, n.º 39-43. 08035 Barcelona. **DIRECCIÓN ELECTRÓNICA:** [idp@uoc.edu](mailto:idp@uoc.edu). **WEB IDP:** [www.uoc.edu/idp](http://www.uoc.edu/idp)

