

Entrevista a Josep Ibañez*

Noviembre de 2008

¿Cuáles son las “luces y sombras” de un fenómeno tan complejo como la globalización? ¿Se trata de un proceso natural y espontáneo o es un reflejo de la estructura de poder internacional? ¿Se puede “gobernar” la globalización?

La globalización tiene tantas luces como sombras y el mismo potencial que genera para la gestión de asuntos públicos mundiales, para la creación de riqueza o para la comunicación entre individuos y sociedades es el que contribuye a reforzar, respectivamente, mecanismos de dependencia y dominio político, desigualdades socioeconómicas o situaciones de marginalidad u ostracismo sociocultural. Por supuesto que los procesos constitutivos de la globalización no tienen nada de natural o espontáneo; son procesos promovidos por quienes más pueden beneficiarse de ellos y que se insertan en una lógica de internacionalización e intensificación de las dinámicas propias del capitalismo. Sin embargo, de igual modo que no existe una forma única de capitalismo y que las autoridades públicas pueden modelar la forma y los efectos del sistema capitalista en un Estado o en un conjunto de Estados, a escala mundial la globalización puede adoptar determinadas formas y provocar determinados efectos con mayores o menores constricciones por parte de las autoridades públicas, y con mayor o menor participación política de otros agentes sociales y económicos.

El término “gobernanza global” o global governance es ampliamente usado en variados ámbitos y disciplinas al punto que se ha convertido en un concepto de moda amplio y confuso. ¿Podría aclararnos de que se trata y como debemos entenderlo desde las Relaciones Internacionales?

Si consideramos que vale la pena recurrir a un nuevo concepto no es por una cuestión de moda, sino por su conveniencia teórica y práctica para dar cuenta de fenómenos o situaciones nuevos o insuficientemente descritos por conceptos ya existentes. El término “gobernanza global” o *global governance* nos permitiría dar cuenta de procesos políticos que se desarrollan más allá de las fronteras de los Estados para gestionar o “gobernar” situaciones, retos, riesgos y amenazas de

* Josep Ibañez es Profesor de Relaciones Internacionales de la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona, España), y de “Globalización y Gobernanza Mundial” del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI). Autor de numerosos libros y artículos sobre gobernanza, globalización, regionalismo y sociedad de la información.

carácter transnacional o global, que de algún modo escapan a las capacidades de los Estados, las organizaciones intergubernamentales u otras instituciones internacionales. La particularidad de estos procesos de "gobernanza" o *governance* es que cuentan con la participación de actores no gubernamentales, como empresas, asociaciones de todo tipo, organizaciones no gubernamentales, u otros, que por su naturaleza, funciones, objetivos, etc. pueden contribuir positivamente a la gestión de asuntos públicos.

El fenómeno de Internet es uno de los asuntos globales de mayor trascendencia que ha revolucionado no solo la forma de comunicarnos e informarnos sino que implica también una revolución social y económica con implicancias políticas. ¿Quién gobierna la Internet?

Internet es un medio de comunicación extraordinario en términos históricos. Y efectivamente, su trascendencia permite calificarlo como un medio revolucionario. Pero en esa revolución cabe distinguir un doble componente: por un lado el componente estrictamente técnico y por otro lado el componente social, económico, político, cultural, etc. La dimensión técnica de internet es de una gran complejidad y su gestión corre a cargo de organismos técnicos de carácter eminentemente privado, el más importante de los cuales es la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). La dimensión social, política, económica y cultural de Internet es mucho más compleja que el componente técnico, y no cuenta con organismos específicos de gobierno o gestión, sino que corresponde a las instituciones que se ocupan de estos ámbitos fuera del ciberespacio.

Esta distinción entre dimensión técnica y dimensión social permite comprender mejor qué cuestiones son específicas de Internet y qué cuestiones se plantean de manera más amplia más allá del ciberespacio. Pero al mismo tiempo se plantean dos cuestiones de interés. La primera es que el componente técnico de Internet se gestiona mediante organismos y procedimientos que no son ajenos a la política; por ejemplo, son cuestiones políticas quién otorga el mandato a la ICANN, cómo desarrolla ésta su mandato, con qué grado de transparencia, con qué participación nacional o regional, qué posibilidades tienen los Estados y otras instituciones públicas de incidir en la organización y las funciones de la ICANN, etc. La segunda cuestión es que los componentes sociales, políticos, económicos y culturales de Internet adoptan en el ciberespacio unas características específicas, más difíciles de gestionar o gobernar mediante las políticas públicas que gobiernan los mismos ámbitos de la vida real. Estas especificidades pueden apreciarse al considerar, por ejemplo: la brecha digital, que no es únicamente desigualdad en el

acceso a Internet; los problemas para conseguir una protección efectiva de la propiedad intelectual en Internet; las dificultades para garantizar el multilingüismo en la Red; los problemas de ciberdelincuencia, de correo no deseado (*spam*) y tantas y tantas prácticas y situaciones que en Internet o a causa de Internet tienen unas especificidades que las diferencian de situaciones análogas que se dan fuera del ciberespacio.

Desde las Cumbres Mundiales sobre la Sociedad de la Información de 2003 y 2005 se planteó la necesidad de gobernar adecuadamente tanto la dimensión técnica como la dimensión social. Por ello se creó el denominado Foro para la Gobernanza de Internet, un órgano que se ha dedicado a estudiar los posibles modelos y escenarios de futuro para la gobernanza de la Red considerando tanto las cuestiones sociales, políticas, económicas y culturales, como las cuestiones técnicas. Si tenemos en cuenta que el mandato de ICANN finalizará en 2009, la necesidad de plantearse un modelo de gobernanza integrado es aún más acuciante.

En definitiva, no existe un gobierno de Internet, sino muchos mecanismos e instituciones de carácter técnico o político que hasta ahora han gestionado o gobernado aspectos muy variados de la Red. Por diversos motivos, se considera que esta forma dispersa de gestionar o gobernar Internet está llegando al límite de sus posibilidades. En un futuro próximo será ineludible la definición de un modelo de gobernanza mucho más coherente e integrado en el que de una u otra forma habrá participación activa de gobiernos, sector privado y sociedad civil.

¿Cuál es y cuál debería ser el rol de las autoridades públicas estatales y las organizaciones intergubernamentales en la gobernanza de Internet?

El peso relativo y las funciones de representantes gubernamentales, sector privado y sociedad civil en la futura gobernanza de Internet se está por determinar. En la actualidad en este ámbito el rol de las autoridades públicas, tanto gubernamentales como intergubernamentales, ha sido secundario y dispar.

Secundario porque actores privados de todo tipo han podido hacer valer sus preferencias en el funcionamiento de Internet –y de manera más amplia en los sectores constitutivos de las tecnologías de la información y la comunicación. En este sentido, las autoridades públicas se han mantenido muy al margen de consideraciones relativas a la dimensión técnica; igualmente, el desarrollo de los mercados electrónicos se ha producido por el impulso de empresas y otros actores privados, desde que a principios de los años noventa el gobierno estadounidense permitiera la utilización de la Red con fines lucrativos.

También podemos calificar este rol de dispar porque algunos actores públicos han tenido mucho más margen que otros en el desarrollo histórico de la Red. Así, es fácil apreciar que el gobierno estadounidense y, en menor medida, los gobiernos europeos, tienen un papel más destacado que muchos gobiernos de África, Asia o América Latina, del mismo modo que organizaciones intergubernamentales como la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual tienen un papel y una incidencia mayor que muchas otras como por ejemplo la UNESCO.

¿Qué rol juega Estados Unidos como superpotencia mundial en lo que usted denomina “el nomos del ciberespacio”?

Estados Unidos desempeña un papel fundamental en el nomos del ciberespacio en un doble sentido. En lo relativo a la dimensión técnica y en lo relativo a la dimensión social. En lo técnico, debemos recordar que los más importantes puntos de acceso a la red y los proveedores de servicios de internet de niveles superiores son estadounidenses y se encuentran en territorio de Estados Unidos, donde se encuentran también diez de los trece servidores raíz del sistema de nombres de dominio. En lo social, son muchos los elementos que permiten apreciar la “toma” del ciberespacio por parte de actores estadounidenses: el número de dominios de nivel superior y de dominios genéricos registrados por estadounidenses, la incidencia de la lengua inglesa en la Red, la presencia abrumadora de contenidos generados en Estados Unidos o por ciudadanos de este país, por no hablar del volumen de negocio de empresas estadounidenses con actividades en los mercados electrónicos.

Ahora bien, en mi opinión, referirnos al poder o al rol de “Estados Unidos” se ajusta a la realidad si lo interpretamos como el poder o el rol de individuos, grupos, organizaciones, empresas y entidades estadounidenses. Los actores privados estadounidenses son mucho más importantes en el ciberespacio que los actores públicos vinculados al Estado. En este sentido, recurrir a conceptos como “superpotencia” no nos permiten comprender este carácter privado o, en todo caso, híbrido de los actores con mayor poder en internet. El concepto del “nomos del ciberespacio” nos puede servir por analogía al proceso histórico del nomos de la Tierra, pero a diferencia de éste, en el ciberespacio los actores determinantes no son nada parecido a las grandes potencias imperiales del pasado.

Por ultimo, ¿qué diferencia al “sistema internacional” de su sucedáneo “sistema *postinternacional*” y cuáles son los issues centrales de esta nueva agenda postinternacional?

En las relaciones internacionales contemporáneas lo postinternacional nos sitúa en una esfera política más amplia y diversa que la esfera interestatal tradicional. Para comprender esta evolución histórica me parece necesario destacar hasta qué punto los Estados han perdido poder relativo en tanto que entidades políticas capaces de incidir sobre la vida y la muerte, sobre la riqueza y la pobreza, sobre el conocimiento y la ignorancia en el mundo.

Si reconocemos el poder cada vez mayor de otros actores diferentes de los Estados que tradicionalmente han conformado el sistema internacional, me parece ineludible incidir sobre la emergencia de ese sistema posterior, más diverso y más complejo. No descarto que otras etiquetas puedan identificarlo mejor que la etiqueta “postinternacional”, pero tampoco abogo por ignorar el poder de los Estados ni, sobre todo, por prescindir de ellos a la hora de considerar las responsabilidades políticas que exige la gestión de los asuntos públicos, tanto dentro de las fronteras estatales como a escala global. Los Estados como formas de organización política de las sociedades no son la panacea, pero está por ver que otras formas puedan serlo en el futuro. Entre tanto, seguiremos viviendo en el presente sistema postinternacional.