



Centro de Estudios Internacionales

Maestría en Ciencia Política

Promoción (2021 – 2023)

**Interacciones y asimetrías en el
multilateralismo *multi-stakeholder*: los
actores diplomáticos latinoamericanos en el
Foro de Gobernanza de Internet (FGI)**

Tesis que, para obtener el título de Maestro en Ciencia Política,

presenta

Víctor Hugo Juárez Herrera

Directora:

Dra. Élodie Brun

Ciudad de México

mayo de 2024

Índice

Introducción	1
Capítulo 1. América Latina y las condiciones de asimetría en la gobernanza global de Internet: los retos del multilateralismo multi-stakeholder	22
I. América Latina y el Caribe: los vaivenes de una región periférica, heterogénea y activa en el multilateralismo.....	26
II. El modelo <i>multi-stakeholder</i> como promotor de la visión libertaria de la gestión de internet. 31	
II. A. Una oposición entre el “libre flujo de la información” y la “redistribución de los recursos”	31
II. B. La adopción del MSM en el FGI tras la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información: un foro no-vinculante en un escenario jerarquizado.....	35
III. El Grupo Asesor de las Partes Interesadas (MAG): Un microcosmos del MSM al centro del Foro de Gobernanza de Internet	40
IV. América Latina en el FGI y el MAG, reflejo de una participación incipiente y dependiente de la actuación estatal	46
Conclusiones	52
Capítulo 2. Circulación de élites de la gobernanza global de internet: la asimilación de los representantes latinoamericanos.....	56
I. Élites libertarias y “contra élite” desarrollista de la gobernanza global de internet: el sector técnico como articulador del MSM.....	59
II. Los representantes estatales de América Latina y el Caribe en el MAG (2006-2021): entre la comunidad diplomática tradicional y la “élite” transnacional de la gobernanza global de internet	67
III. Representantes estatales de América Latina y el Caribe en el MAG (2006-2021): asimetrías regionales y diversidad de perfiles	71
IV. El espíritu de la CMSI y el “sentido de lugar” de los representantes estatales latinoamericanos dentro de la jerarquía del MAG.....	76
Conclusiones	85
Capítulo 3. Las prácticas diplomáticas en el MAG y las estrategias de nivelación de los actores latinoamericanos	88
I. Hacerse notar: Virtualidad, presencialidad y los retos de ocupar el espacio de representación con recursos materiales limitados	91
II. Hacerse escuchar: el uso <i>de facto</i> del inglés e inhibición de la participación latinoamericana	98
III. Más allá del idioma: El lenguaje técnico de la gobernanza global de internet y el carácter individualista de la participación en el MAG como barrera para la actuación diplomática.....	106
IV. Sobreponerse al MAG: Estrategias individuales y colectivas de los representantes gubernamentales de ALC.....	112

V. Alcances y limitaciones de la colectividad: el reconocimiento entre actores afines y la ejecución de acciones coordinadas.....	118
Conclusiones	126
Conclusiones generales	130
Referencias.....	139
Académicas	139
Periodísticas	142
Documentos oficiales	143
Sitios web	144
ANEXOS.....	146

Cuadros

Cuadro 1. Participación de América Latina en el Foro de Gobernanza de Internet (FGI).....	47
Cuadro 2. Asistencia de representantes gubernamentales de ALC en el FGI (2006 - 2021).....	49
Cuadro 3. Integrantes del MAG según región y sector de procedencia (2006 - 2015).....	52
Cuadro 4: Integrantes de ALC en el MAG (2006-2023).....	72

Agradecimientos

Esta tesis de maestría es el resultado de miles de interacciones significativas, estimulantes, complicadas y desafiantes en mi vida. No habría sido posible sin esta suma de amigos y familia, de autoridades e instituciones a quienes espero hacer justicia en estos párrafos.

En primer lugar, agradezco al Colegio de México la oportunidad de formar parte de este programa de maestría. A esta institución, por la que siempre tuve gran admiración y respeto, agradezco haberme acogido cerca de tres años para beneficiarme de una formación académica de calidad, de sus instalaciones extraordinarias y, por supuesto, de una biblioteca que es un referente, una catedral, un refugio y una casa. Gracias al Colegio por llevar al máximo mi capacidad intelectual, mi curiosidad y mi aspiración por comprender la complejidad del mundo. También, por auspiciar mi intercambio académico a Sciences Po Paris, una experiencia invaluable que me acompañará toda la vida.

Agradezco a mi asesora, la doctora Élodie Brun, por su acompañamiento cercano y atento, por su infinita paciencia –aunque sea un lugar común–, por equilibrar el rigor con la sensibilidad y hacer del proceso de investigación un emprendimiento enérgico y excepcional, pero también profundamente humano. Por ser una investigadora brillante e inspiradora, y por provocar mi curiosidad. Por compartir sus conocimientos y su experiencia sobre el trabajo académico. Por su gran humor. *Merci*.

A mis lectoras y dictaminadoras, las doctoras Ana Covarrubias y Marta Tawil, que en distintos momentos de este proceso aportaron comentarios, críticas y observaciones agudas que enriquecieron la redacción final del texto. Por el tiempo dedicado a esta tesis, gracias infinitas. A la doctora Luicy Pedroza y a Beatriz García Zepeda por su acompañamiento, seguimiento, y por todas las facilidades dadas para completar este programa.

Asimismo, agradezco al personal que hace posible la vida diaria del Colegio: personal administrativo, de servicios, de limpieza, del comedor, de la biblioteca y de seguridad, por su trabajo indispensable.

A los diplomáticos, académicos y activistas miembros del Grupo Asesor de las Partes Interesadas del FGI que participaron en esta tesis, por concederme parte de su tiempo y por mostrar interés en mi trabajo de investigación. En particular, a María Paz Canales, por aportar la pista clave que le dio impulso a esta investigación.

Gracias a la Fundación de la Casa de México en París, a su directora, Claudia Saucedo, y al personal de limpieza y seguridad, por el privilegio de alojarme en la Cité de París.

A Mich, mi mejor amiga, por la complicidad, por crear juntos un espacio de seguridad, cariño y desahogo, sin el cual habría sido imposible y poco llevadero este programa de maestría, y aún más compleja la redacción de esta tesis. Por tu ejemplo como estudiante

brillante. Por tu arrojo y por tu disciplina, por esforzarte en llevar una vida de acuerdo con tus convicciones, te admiraré siempre.

A mis compañeros y compañeras de maestría, por sus diversas perspectivas e historias que enriquecieron mi experiencia colmea. En especial a Ana, Aram y Gaby por su afecto.

A Vero, por su amistad franca y transparente, por su entusiasmo desbordante y por su hospitalidad; por acompañarme a conocer la Île-de-France, a comprar pan y queso fresco en un mercado para compartirlo bajo el sol, y por su hospitalidad en Berlín.

A Pamela Pichardo, por su apoyo incondicional, por sus palabras de aliento y la fe que ha mostrado en mi carrera durante muchos años de amistad.

A Alvarito Matoui, por haber sido parte de mi vida durante muchos meses de escritura de esta tesis, y por ser una presencia cariñosa y tierna, y una persona muy bella, admirable y talentosa con la que tuve el enorme privilegio de convivir.

A mi amigo Alejandro Posse, por completar mi vida con su amistad duradera, dedicada y profunda. Por horas y horas y horas de música. Por su inteligencia y su talento, por su gran humor y su sensibilidad.

A mis amigos masmedulistas Jarquín, Atole, Wang y Arturo, ciudadanos honestos, ilustres obradoristas, por sus diferencias antropométricas, y porque dos de cuatro son guapos, pero no diré quiénes.

A Bulmaro, Ju y Amos, por la amistad, las charlas y el *gratin*, y por su hospitalidad.

A Dalila, Marce y Gus, por seguir en este camino de resistencia, lleno de *picasas*, molito, tiramisú y chismito.

A David Muñoz, Juanma y Alyssa, por volver a encontrarnos.

A mis amigas Karina y Victoria, *cute red ants*, por ser extraordinarias creadoras de altares y piñatas, y por haber hecho de la estancia en París algo lindo y memorable. A Karina, en particular, por su apoyo técnico para desarrollar el código que me permitió recopilar y analizar miles de documentos para esta tesis.

A Nere, por seguir ahí.

Finalmente, esta tesis es una realidad gracias al esfuerzo y el sacrificio de mi familia. A mi hermano, Aldo, le agradezco por estar siempre dispuesto a apoyarme, como sucedió con la formación y el cuidado final del texto impreso. Y a mis padres, Flor y Víctor, por despertar en mí los mayores anhelos de libertad, por acompañarnos en el camino extraordinario y no siempre sencillo de nuestra construcción como personas y como familia, por obstinarse en mostrarme un camino de acuerdo con sus valores y convicciones. Por cuestionarme y presionarme. Por ayudarme siempre que lo necesito. Y por todo lo demás, que es demasiado como para poder enumerarlo aquí.

ABREVIATURAS

AILAC	Asociación Independiente de América Latina y el Caribe
ALC	América Latina y el Caribe
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
CGI	Comité Gestor de Internet
CIR	Recursos Críticos de Internet
CMSI	Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
CTIM	Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EFF	Electronic Frontier Foundation
FED	Foro Económico de Davos
FGI	Foro de Gobernanza de Internet
GAC	Comité Asesor Gubernamental
GRULAC	Grupo de América Latina y el Caribe
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
ILO	Organización Mundial del Trabajo
ISOC	Internet Society
LACIGF	Reunión Regional Preparatoria del Foro de Gobernanza de Internet
LACNIC	Registro de Direcciones de Internet de América Latina y Caribe
MAG	Grupo Asesor de las Partes Interesadas
NETMundial	Encuentro Multisectorial Global Sobre el Futuro de la Gobernanza de Internet
NIC	Centro de Información de Red
NIEO	Nuevo Orden Económico Internacional
NSA	Agencia Nacional de Seguridad
NTIA	Administración Nacional de Telecomunicaciones y de la Información
NWICO	Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PDM	Pacto Digital Mundial
RPC	República Popular China
SGNU	Secretario General de las Naciones Unidas
SSIG	Escuela del Sur de la Gobernanza de Internet
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WEOG	Grupo de Estados de Europa Occidental y Otros Estados
WIC	Conferencia Mundial de Internet

Gobiernos del Mundo Industrial, cansados gigantes de carne y acero, vengo del Ciberespacio, el nuevo hogar de la Mente. En nombre del futuro, les pido a los del pasado que nos dejen en paz. No son bienvenidos entre nosotros. No tienen soberanía donde nos reunimos.

John Perry Barlow,

“A Declaration of the Independence of Cyberspace”¹

¹ Cita original: “Governments of the Industrial World, you weary giants of flesh and steel, I come from Cyberspace, the new home of Mind. On behalf of the future, I ask you of the past to leave us alone. You are not welcome among us. You have no sovereignty where we gather”. Electronic Frontier Foundation, “A Declaration of the Independence of Cyberspace”, Sitio web. <https://www.eff.org/cyberspace-independence>. Consultado en febrero de 2024.

Introducción

“Las tecnologías de comunicación e información no deben convertirse en el nuevo campo de batalla de los estados”, advirtió la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff (2011-2016), pocos meses después de conocerse la recolección de millones de comunicaciones privadas como parte del programa de espionaje PRISM. Dilma Rousseff, una de las principales autoridades agraviadas, abrió el debate general de la 68ª Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) con esta exhortación, poniendo al frente cinco principios de una posible gobernanza de internet y apoyando una regulación responsable. La dirigente llamó a las Naciones Unidas (ONU) a “liderar los esfuerzos para regular la conducta de los estados con respecto a estas tecnologías”, pues PRISM, un programa ejecutado por la Agencia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (NSA) representó una “falta de respeto” a la soberanía nacional y una “grave violación” de los derechos humanos y las libertades civiles.²

El llamado a procurar mayor intervención de los estados en la regulación del internet lo habían manifestado países del Sur, como Brasil, desde la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), entre 2003 y 2005, diez años antes del discurso de la presidenta brasileña en la AGNU. En contraste con el dominio de empresas, gobiernos e instituciones del Norte que prevalecía sobre la red hacia finales del siglo XX, estos procesos abrieron la puerta a una gobernanza global de internet con participación de estados, organizaciones no gubernamentales (ONG), intergubernamentales y académicas de todo el mundo, a partir de las cuales se creó el Foro de Gobernanza de Internet (FGI) bajo un modelo *multi-stakeholder*

² Discurso de Dilma Rousseff, presidenta de Brasil, en la 68ª AGNU, Nueva York, 24 de septiembre de 2013, <https://awpc.cattcenter.iastate.edu/2017/03/09/speech-at-the-68th-un-general-assembly-sept-24-2013/>. Consultado el 12 de marzo de 2024.

o de múltiples partes interesadas (MSM). Brasil, por ejemplo, ha sido un participante destacado en el FGI, enviando consistentemente las delegaciones más numerosas de toda América Latina y el Caribe (ALC), como se verá en el primer capítulo de este trabajo.³ Y aunque este país intentó llevar adelante un espacio de gobernanza global alternativo tras las revelaciones de espionaje, que denominó NETMundial, la declaración preparatoria por los 10 años de este esfuerzo reconoce “el importante papel del Foro de Gobernanza de Internet de la ONU como plataforma clave del ecosistema de gobernanza digital”.⁴

Como Brasil, el resto de los países de la región latinoamericana ha formado parte en mayor o menor medida de las discusiones en torno a la gobernanza global de internet del FGI. Este espacio se ha convertido en la principal plataforma de diálogo respecto a las normas y objetivos que deben guiar el desarrollo de la red, siguiendo el modelo *multi-stakeholder* (o MSM) en el que participan de forma igualitaria representantes de gobierno, de la iniciativa privada, de los medios de comunicación, de la sociedad civil y de la comunidad técnica.⁵ Como plataforma de diálogo, no toma decisiones vinculantes ni resuelve conflictos entre partes, siguiendo el mandato emanado de la Agenda de Túnez de 2005, entre cuyos objetivos se encuentran: “identificar los problemas emergentes, señalarlos a la atención de los órganos pertinentes y del público general y, cuando proceda, hacer recomendaciones”, así como “encontrar soluciones para los problemas derivados del uso y mal uso del internet”.⁶

³ Para más detalles sobre estos datos, véase el capítulo 1, páginas 47 y 49.

⁴ NETMundial+10, “Joint Statement on the NETMundial+10”, Sitio web <https://netmundial.br/>. Consultado el 27 de febrero de 2024.

⁵ Las Naciones Unidas a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) reconocen como “comunidad técnica” a: “instituciones, organizaciones, individuos o comunidades activas en campos técnicos relacionados con las TIC”. Ver UNESCO, “Internet Governance Glossary”, sitio web <https://en.unesco.org/glossaries/igg>. Consultado en marzo de 2023.

⁶ Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “About the Internet Governance Forum”, Sitio web <https://www.intgovforum.org/en/about>. Consultado en noviembre de 2022.

Sin embargo, desde su origen estos objetivos han sido objeto de disputa, pues la idea de no convertir al foro en una especie de autoridad mundial de internet ha prevalecido sobre cualquier intento por regular o emitir directrices con pretensiones globales.⁷ El mismo tipo de controversia existe dentro del Grupo Asesor de las Partes Interesadas (MAG), un órgano auxiliar de organización del FGI convocado por el Secretario General de las Naciones Unidas (SGNU) desde 2006, compuesto de 50 miembros, cuya función es conducir el foro y garantizar su continuidad, preservando, entre otras cosas, el carácter *multi-stakeholder* y de diálogo de la reunión. Este grupo decide (aunque formalmente sólo “recomienda” al SGNU) la agenda temática de cada reunión anual, crea grupos de trabajo para enriquecer los procesos deliberativos, selecciona panelistas y talleres, y es en sí mismo un foro para que todas las partes interesadas expresen sus puntos de vista respecto de la gobernanza de internet y del cumplimiento de los principios de la Agenda de Túnez.

Por su origen, su membresía y los procesos bajo los que opera, en particular por seguir un modelo *multi-stakeholder*, el MAG representa un tipo de diplomacia distinta a la de otros espacios multilaterales más clásicos, como la propia AGNU. Grupos como el MAG y espacios como el FGI encarnan la “transformación de la diplomacia” que Guillaume Devin describe como una adaptación “[B]ajo el efecto de la aceleración de las comunicaciones, la multiplicación de interacciones entre las sociedades y el crecimiento del número de actores en la escena internacional”.⁸ Mientras que la proliferación de organismos multilaterales caracterizó a la segunda mitad del siglo XX, la importancia de los actores no estatales en este tipo de escenarios es un desarrollo más reciente, del cual el FGI y el MAG podrían resultar

⁷ Jeremy Malcolm, *Multi-Stakeholder Governance and the Internet Governance Forum*, Perth, Terminus Press, 2008.

⁸ Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, París, La Découverte, 2013, p. 174.

un ejemplo pionero. Como destaca Berridge, “se ha reconocido cada vez más la necesidad de incluir en conferencias internacionales a cualquier parte con un fuerte interés por el asunto y el poder de una solución viable”.⁹

Los foros multilaterales se han caracterizado por abrir nuevos espacios de cooperación entre los actores, principalmente estatales, que conviven en el espacio global. Sin embargo, también reflejan las asimetrías que existen entre estos actores. Como indica Barston, “la participación [en instituciones multilaterales] demuestra la equidad soberana, enmascarando, pero no removiendo disparidades de poder económico y de otros tipos.”¹⁰ Si esto prevalece en espacios cuya membresía es exclusiva de estados, una incógnita adicional son las disparidades o asimetrías para los estados del Sur o periféricos¹¹ en un ámbito donde los actores no-estatales, de perfiles cada vez más diversos, conviven en igualdad. Sumado a esto, organismos como el FGI, que no conducen sus discusiones hacia ningún resultado vinculante, ni siquiera en calidad de recomendación, tienden a regirse con mayor grado de informalidad. Es importante la apreciación de Berridge acerca de las organizaciones que denomina “conferencias”, en las que “sus miembros pueden desarrollar cierto *esprit de corps*” y cuya regularidad “tiende a congelar la estructura de poder en existencia al momento de su creación, con la cultura de mayor conveniencia”.¹²

En suma, con la integración de actores no-estatales como principio fundamental de la gobernanza de internet, lo que se crea en un espacio como el FGI es más una “comunidad diplomática” que un “cuerpo diplomático” tradicional, como lo describe Wiseman.¹³ “Las

⁹ G. R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.

¹⁰ R. P. Barston, *Modern Diplomacy*, Nueva York, Routledge, 2014.

¹¹ Sobre el concepto de “país periférico” o “país del Sur”, ver la página 18 de esta introducción.

¹² G. R. Berridge, op. cit.

¹³ Geoffrey Wiseman, “Diplomatic practices at the United Nations”, *Cooperation and Conflict*, vol. 50, núm. 3, 2015, pp. 316-333.

redes diplomáticas de hoy están ligadas y reforzadas por el trabajo de la sociedad civil y otros actores no-estatales”, lo que crea un campo de socialización entre diplomáticos y otros representantes, tales como empresarios, activistas, académicos o funcionarios públicos. Para el ámbito de interés de este trabajo, algunos de estos representantes forman parte de una “élite transnacional de la gobernanza de internet”, siguiendo el concepto del trabajo crítico de Chenou sobre la gobernanza global de internet.¹⁴ Como observa Wiseman, esta socialización es asimétrica, pero más que favorecer a los actores estatales, en el multilateralismo *multi-stakeholder* de la gobernanza global de internet, la socialización impone condiciones específicas de asimetría a los actores estatales de países del Sur.

Teniendo estos desafíos analíticos en mente, en este trabajo propongo estudiar a los representantes estatales de América Latina y el Caribe (ALC) que han participado en el MAG. Dentro de este órgano, lo más cercano a un cuerpo ejecutivo del FGI,¹⁵ también se sigue un modelo *multi-stakeholder*, y como resultado de ello, el tipo de interacciones que se producen han estado marcadas, desde su origen, por la informalidad y la opacidad.¹⁶ Por esto, una objeción constante de los integrantes provenientes del Sur hacia el MAG y, por consecuencia, hacia el FGI, tiene que ver con la dispersión de sus actividades con respecto al mandato de la Agenda de Túnez, es decir, con evitar el avance hacia una gestión de internet “multilateral, transparente y democrática, con el involucramiento total de gobiernos, sector privado, sociedad civil y las organizaciones internacionales”, con el objetivo de “asegurar una distribución equitativa de recursos, facilitar el acceso para todos y asegurar un

¹⁴ Jean-Marie Chenou, *The Role of Transnational Elites in shaping the evolving Field of Internet Governance*, tesis, Doctorado en Ciencias Políticas, Instituto de Estudios Políticos e Internacionales, Universidad de Lausanne, 2014.

¹⁵ Jeremy Malcolm, op. cit.

¹⁶ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), *Report of the Working Group on Improvements to the Internet Governance Forum*, Documento A/67/65–E/2012/48. <https://digitallibrary.un.org/record/725966?v=pdf>. Consultado el 19 de marzo de 2024.

funcionamiento estable y seguro del internet, tomando en consideración el multilingüismo”.¹⁷ Para estos actores del Sur, el mandato de Túnez abre la posibilidad de incidir en la gobernanza de internet con mayor vinculación a través de recomendaciones, aunque la idea de reformar al FGI y al MAG, y crear organismos más formales y con mayores capacidades de incidir en la regulación de internet, no ha dejado de ser un tema recurrente de los participantes que provienen de dicho bloque.

En una región tan diversa como ALC, cuyo desarrollo de internet está marcado por fuertes disparidades de conectividad y de regulación, la participación en el FGI y, particularmente, en el MAG, despierta múltiples interrogantes: ¿Qué motiva a los países de ALC a participar en un foro no-vinculante y con qué objetivos? ¿Qué perfiles reclutan los países para enviar al FGI en representación de sus intereses? ¿Qué tipo de interacciones se dan entre representantes de estados y otros sectores, como la sociedad civil, la comunidad técnica y el sector privado? ¿Cómo se manifiestan las diferencias regionales en el escenario de discusión del Grupo Asesor? ¿Se traducen las disparidades materiales de los países en disparidades de reputación y competencia?

Siguiendo estas cuestiones, en esta investigación me pregunto: ¿Cómo evoluciona la práctica diplomática de los representantes estatales latinoamericanos ante la interacción con otros actores dentro de un espacio asimétrico de multilateralismo *multi-stakeholder* como el MAG?

Defiendo que la representación de los países de ALC en el Grupo Asesor del FGI enfrenta condiciones de asimetría específicas que obligan a navegar un orden de interacción jerárquico concebido desde el *multi-stakeholderismo*, con predominancia de los

¹⁷ Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, “Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información”, Sitio web <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1-es.html>. Consultado el 19 de marzo de 2024.

representantes del Norte, como ocurre en foros multilaterales tradicionales, pero también de la comunidad técnica. En este espacio se manifiestan las disparidades, capacidades e intenciones diversas de la región, que se contraponen al principio de la representación legítima de todos los actores interesados. Argumento que esto se refleja de manera práctica en la discusión e interacción entre pares, en donde los representantes de gobierno de ALC tienen que participar en un diálogo cuya jerarquía es dominada por la experiencia en el campo de la gobernanza de internet, más que por la experiencia diplomática, con reglas y hábitos de socialización distintos al de otros espacios dentro del propio sistema de la ONU. Puesto que el FGI y el MAG no son espacios de representación permanente (como podría decirse de otras organizaciones internacionales), la experiencia y el *expertise* en la gobernanza global de internet provienen de las interacciones y experiencias de los actores más allá del periodo estricto de celebración y planificación de los debates.

He decidido analizar el FGI, y en específico el MAG, puesto que se trata de la mayor plataforma para el diálogo de gobernanza global de internet y sobre los problemas surgidos con el desarrollo y avance del internet como tecnología de información y comunicación. Otros espacios de gobernanza global de internet se han caracterizado por ser más técnicos, de membresía más limitada o creados originalmente como empresas, como la Corporación de Internet para la Asignación de Nombre y Números (ICANN) —que ha sido fundamental y hasta auxiliar en el desarrollo del FGI hasta la fecha—, o su existencia como espacios multilaterales ha sido corta o restringida, como NETMundial, que duró escasos 18 meses,¹⁸ o la Conferencia Mundial de Internet (WIC), puesta en marcha en 2014 por iniciativa del

¹⁸ Kieren McCarthy, “NetMundial finally dies”, *The Register*, 29 de agosto de 2016 https://www.theregister.com/2016/08/29/netmundial_finally_dies/. Consultado el 11 de marzo de 2023.

gobierno de la República Popular China (RPC), pero de la que existe poca información o el acceso a ella es muy limitado.

La decisión de estudiar a la región de América Latina y el Caribe (ALC) obedece a un interés teórico particular. Se trata de una región en la que coexisten estados con enormes capacidades materiales y económicas (por ejemplo, Argentina, Brasil y México), y países cuya infraestructura y población es más reducida (como Haití y otras islas del Caribe). Además, la brecha de penetración de internet es amplia, tanto a nivel doméstico como de manera agregada, lo que apunta a las profundas desigualdades socioeconómicas que trascienden al uso de tecnologías de comunicación e información. La región presenta también variaciones en cuanto a los modelos de gobernanza y regulación de internet que se aplican en cada territorio, como la distinción entre el modelo de internet brasileño, con un órgano como el Comité Gestor de Internet (CGI) que diseñó el actual Marco Civil y que sigue un modelo *multi-stakeholder*,¹⁹ y el modelo de control estatal de la red en Cuba. Los casos de Brasil y Cuba también sirven para ejemplificar que, pese al tamaño de estos países, la representación en el exterior puede expandirse más allá de las capacidades aparentes.²⁰ Finalmente, desde una perspectiva histórica, la participación de ALC en espacios multilaterales y su papel en la negociación y generación de normas de gobernanza global ha sido objeto de un amplio cuerpo de investigación, como detallaré en el primer apartado del capítulo 1.

En un foro cuyo atractivo descansa en la inclusión de todos los sectores involucrados en la gobernanza global de internet, resulta notable concentrar la atención únicamente en el

¹⁹ Comitê Gestor da Internet no Brasil, “Sobre o CGI”, Sitio web <https://www.cgi.br/sobre/>. Consultado el 12 de abril de 2023.

²⁰ Luis L. Schenoni, et al., “Myths of Multipolarity: The Sources of Brazil’s Foreign Policy Overstretch”, *Foreign Policy Analysis*, vol. 18, núm. 1, 2022, pp. 1-22.

más clásico de ellos: los representantes estatales. Sin embargo, considero que son precisamente los países del Sur y sus representantes a quienes el modelo de múltiples partes interesadas (MSM) impone más condiciones de desigualdad con respecto a otros actores. En esencia, el modelo MSM supone que, conforme al desarrollo histórico de internet dentro de los ámbitos académico, militar y comercial, la legitimidad para la participación en la gobernanza de internet recae en cualquier parte interesada,²¹ por tanto, las nociones habituales de poder en el ámbito internacional operan de forma distinta en este tipo de espacios, con respecto a otros donde la primacía estatal aún se mantiene. El ejemplo de Dilma Rousseff, mencionado al principio de esta introducción, muestra que la insatisfacción con los alcances y resultados del FGI se manifiesta de una manera particular desde el punto de vista de los estados. Enfocarse en un solo tipo de actores no quiere decir ignorar a los demás, pues esto supondría ignorar el juego mismo del modelo de múltiples partes interesadas: lo que significa es que, para los alcances de este trabajo, la perspectiva de los actores estatales es prioritaria.

En suma, en esta tesis se cuestionan las asimetrías a las que se enfrentan los países del Sur, tales como los países de la América Latina y el Caribe, en escenarios multilaterales *multi-stakeholder* como el FGI, desde el punto de vista de los actores, sus relaciones y sus interacciones, es decir, desde una perspectiva sociológica de las relaciones internacionales. Este tipo de estudios, como se verá en el capítulo 1, han sido escasos para analizar las relaciones internacionales de América Latina. Conforme a la definición de Devin, el enfoque de la sociología de las relaciones internacionales “pone un acento particular sobre el estudio de los actores y de sus prácticas”, que “privilegia los lazos entre los actores y los conjuntos

²¹ Anri van der Spuy, *What if we All Governed the Internet? Advancing Multi-stakeholder Participation in Internet Governance*, París, UNESCO Publishing, 2017.

que componen, es decir, aquello que hace específico a lo ‘internacional’ como espacio de relaciones conflictuales y cooperativas”.²²

De este modo, el análisis comprenderá los perfiles y experiencias de los integrantes latinoamericanos, representantes de países en el Grupo Asesor que han participado desde la primera edición del foro, en 2006, hasta la última, en 2021. Esto refiere tanto a su presencia en las actividades del foro anual, como a los preparativos que elaboran en el MAG, entre los cuales se incluyen su participación en las reuniones preparatorias, su interacción con otros integrantes y sus percepciones e impresiones de la práctica del MAG como ámbito de la gobernanza global de internet. Las agendas y objetivos particulares de estos integrantes, que considero de interés, no tienen el foco principal de la investigación, aunque serán recurrentes a lo largo del trabajo a partir de los testimonios recabados. Cabe aclarar que, dado que el MAG no se renueva cada tres años en su totalidad, sino que la rotación ocurre paulatinamente conforme se liberan espacios individuales, quienes han formado parte de este cuerpo en representación de gobiernos son un grupo concentrado de actores (al menos 28) que abarcan toda la historia del FGI desde la perspectiva latinoamericana y no, como podría pensarse, un conjunto distinto de actores cada año.

Con el marco de la gobernanza global de internet como escenario, esta investigación aporta a la comprensión del papel de América Latina y el Caribe (ALC) en el concierto internacional y en las prácticas del multilateralismo. Al dirigir la mirada hacia un ámbito de diplomacia condicionado por diversos niveles de asimetría, y uno que lidia con un asunto en permanente evolución, como internet, y al hacerlo desde la perspectiva de los actores que participan de este espacio, el trabajo amplía las perspectivas de lo que implica el trabajo

²² Guillaume Devin, op. cit.

diplomático en torno a asuntos globales contemporáneos “desde el imaginario de las múltiples partes interesadas (MSM)”, según la frase de Jean-Marie Chenou.²³

Lo presentado aquí sirve para plantear los siguientes objetivos: primero, quiero ahondar en las razones por las que los estados del Sur ocupan un espacio en la creación de normas internacionales y en la gobernanza global. También, mi investigación procura ampliar la comprensión acerca del desarrollo del campo de la gobernanza global de internet desde una perspectiva crítica, mostrando los límites del MSM para la participación estatal, lo cual no significa un alegato en contra del reconocimiento a otros actores en la gobernanza global de internet. Lejos de intentar abarcar la formación de esta élite *multi-stakeholder* de la gobernanza global sin constreñirme a una sola organización ni a una sola región, mi trabajo tiene la intención de concentrarse en un solo espacio, el MAG del FGI, y una sola región, ALC, en la que el desarrollo de internet es un proceso vivo. Como señalo al principio de esta introducción, hay mucho en juego para los estados latinoamericanos y caribeños, lo que muestra, en principio, el afán por ocupar los espacios disponibles al interior del FGI y ser parte del debate global de la gobernanza de internet.

A lo largo de este trabajo utilizaré algunos conceptos que conviene definir desde este punto. Para empezar, el análisis trata de una instancia específica de la gobernanza global que es la gobernanza global de internet. Respecto de lo primero, la definición de Thomas Legler apunta a tres elementos fundamentales: “la resolución de problemas globales específicos por medio de la creación de distintas esferas transnacionales de autoridad, cada una de las cuales comprende un grupo diferente de actores y una arquitectura institucional particular”. Me

²³ Jean-Marie Chenou, “Multistakeholderism or Elitism? The Creation of a Transnational Field of Internet Governance,” *GigaNet: Global Internet Governance Academic Network, Annual Symposium 2010*, Vilnius, 2010.

detengo en lo que Legler llama “la *multilateralización* de la gobernanza global”, es decir, la creación de instituciones de gobernanza multilaterales formales.²⁴ Luego, en el trabajo tomo en cuenta la definición de gobernanza global de internet surgida de la CMSI y que sirve de referente hasta la fecha tanto para organizar el FGI y otros organismos de gobernanza multilateral y multisectorial como para los estudios académicos en la materia:

el desarrollo y aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en el desempeño de sus respectivos roles, de principios, normas, reglas, procedimientos de toma de decisiones y programas comunes que dan forma a la evolución y a la utilización de Internet.²⁵

Esta definición tiene implícita la característica principal del FGI y del MAG, a saber, el carácter *multi-stakeholder*, o de múltiples partes interesadas, que el Glosario de los Términos de la Gobernanza Global de Internet elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la ICANN define como el “pluralismo de las partes interesadas en Internet, incluyendo gobiernos, sector privado y sociedad civil” y que se relaciona con la noción del ecosistema de internet, cuyo abanico de partes interesadas se extiende para reconocer a las comunidades académicas, técnicas, a las organizaciones internacionales y, en última instancia, a los usuarios de internet en general.²⁶ Este aspecto del MAG es la principal fuente de oportunidades y limitaciones para la participación, además de articular los términos de referencia bajo los cuales opera este cuerpo de deliberación, es decir, las normas a partir de las cuales se dan las interacciones entre

²⁴ Thomas Legler, “Gobernanza global”, en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio González (eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, México, D. F., Oxford University Press, 2013, p. 254.

²⁵ Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, “Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información”, op. cit.

²⁶ UNESCO, “Internet Governance Glossary”, Sitio web <https://en.unesco.org/glossaries/igg>. Consultado en día marzo de 2023.

representantes. Es bajo este concepto que la promesa del pluralismo y la supuesta igualdad soberana del multilateralismo puede ponerse a prueba.

Además, me referiré al trabajo de Jean-Marie Chenou para entender este tipo de gobernanza como un “campo” en el que opera un discurso hegemónico de gobernanza escudado por una élite respectiva.²⁷ Ya otros trabajos operan con la idea del ámbito internacional como “campo”, adaptando el concepto de Bourdieu a las relaciones internacionales; así, Mérand ofrece una definición de “campo internacional” que, con relación al “campo nacional”, es relativamente autónomo, integrado e incompleto. El campo en sí resulta un “mundo social que es al mismo tiempo integrado, estructurado y diferenciado.”²⁸ Dentro de este campo, existen una serie de posiciones, relaciones, reglas, jerarquías y un “sentido común” compartido que, para Chenou, se refleja en la formación de una élite transnacional cuya hegemonía se mantiene estable gracias al proyecto del *multi-stakeholderismo*, que permite balancear la oposición de una contra-élite mediante su integración al campo. La élite transnacional de la gobernanza global de internet, en este entendido, proviene del capital “científico-técnico” que se remonta a los orígenes de esta tecnología desde los ámbitos académico y corporativo. Así, el credo o imaginario del modelo de MSM es constitutivo del campo de la gobernanza global de internet, lo que desde mi perspectiva condiciona la participación de los agentes estatales.

En última instancia, instituciones de gobernanza como el FGI son ejemplo de organismos multilaterales, en este caso, de multilateralismo *multi-stakeholder*, cuyo concepto amplio refiere a “una práctica que involucra a más de dos naciones o partes para

²⁷ Jean-Marie Chenou, op. cit.

²⁸ Frédéric Mérand, “Bourdieu : le champ, vecteur de la mondialisation”, en Guillaume Devin (ed.), *10 concepts sociologiques en relations internationales*, París, CNRS, 2015, p. 51.

alcanzar soluciones diplomáticas a problemas supranacionales”.²⁹ Siguiendo a Mahbubani, sin embargo, más que esta definición estrecha, podemos definir al multilateralismo por sus funciones, entre otras: servir como “parlamento” o “foro” de toda la humanidad en su conjunto y por establecer objetivos o aspiraciones globales, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). O bien, de mayor relevancia para este trabajo, por servir a la creación de normas internacionales y por ser un medio para negociar tratados internacionales.³⁰ Se trata de un espacio único de interacción entre actores globales, a través de los cuales se expresan diversos intereses, capacidades y estilos de negociación y diplomacia, cuya legitimidad descansa en el principio de igualdad y reconocimiento de todos los integrantes.

Finalmente, sostengo que las asimetrías prevalentes en el MAG responden a la contraposición del Sur y el Norte, siendo este último bloque una pieza clave del desarrollo de internet, y que lejos de resolverse esta tensión a partir de la práctica igualitaria de reunión y deliberación que supuso la creación del FGI y las consultas de la CMSI, estas prácticas reflejan y establecen las condiciones de desigualdad ya antes de la interacción en sí. En este sentido, conviene recordar que el concepto de Sur ha sido esencialmente referente a estados con una “experiencia pasada o actual de dominación política”, con “bajos indicadores socioeconómicos relativos”, y, como recuerda Élodie Brun, una etiqueta que puede instrumentalizarse conforme a objetivos políticos globales.³¹ Se trata de una definición controversial, pero que responde a una constante de la participación en el sistema internacional, en donde se exponen desigualdades de poder y asimetrías. “La estructura

²⁹ Kishore Mahbubani, “Multilateral Diplomacy”, en Andrew F. Cooper, Jorge Heine y Ramesh Thakur (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 248-262.

³⁰ Kishore Mahbubani, op. cit.

³¹ Élodie Brun, “Atores estatais e a etiqueta ‘Sul’: um estigma estrategicamente invertido”, en Carlos R. S. Milani y Elsa Sousa Kraychete (orgs.), *Política Externa e Desenvolvimento no Sul Geopolítico*, Salvador, EDUFBA, 2022, p. 134.

asimétrica del sistema global significó, y todavía lo hace, una pérdida de poder en los asuntos internacionales del Sur”.³²

Esta etiqueta también me resulta importante y útil porque, fiel a la tradición de las organizaciones internacionales de la segunda mitad del siglo XX, la propia Agenda de Túnez reconoce estas divisiones al establecer como un objetivo de gobernanza “la promoción de flujos Norte-Sur, así como de cooperación Norte-Sur y Sur-Sur”.³³ Esta correspondencia coincide con mi denominación de los países que estudio como “periféricos”. Los elementos que he señalado hasta ahora permiten indicar una posición marginal de los países que han desarrollado más tarde que otros sus capacidades en materia de telecomunicaciones e internet y que, por tanto, están más expuestos a la influencia excesiva de los países “centrales” que han desarrollado y extendido esta tecnología originalmente, particularmente de los Estados Unidos. Desde esta perspectiva, puede entenderse que el uso de las nociones de Sur y Norte en la Agenda de Túnez no sólo reconozca esta condición asimétrica, sino que también sea un intento por hacer de esta posición un recurso político dentro de los debates sobre gobernanza global de internet para estos países en desventaja.

Metodológicamente, este trabajo analiza la diplomacia multilateral en la gobernanza global de internet como una práctica internacional. Retomando la definición de multilateralismo de Vincent Pouliot, se trata de “una práctica de gobernanza global caracterizada por una forma inclusiva, institucionalizada y bajo ciertos principios de diálogo

³² Ibid., p. 135.

³³ Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, “Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información”- Sitio web https://www.itu.int/net/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=en&id=2266|2267. Consultado el 24 de marzo de 2023.

político”.³⁴ Al referirse a las prácticas, Adler y Pouliot las definen como “patrones de acción socialmente significativos que, al ser actuados de manera más o menos competente, encarnan, representan y materializan simultáneamente conocimientos y discursos previos en y sobre el mundo material”.³⁵ De lo anterior, es importante destacar el aspecto performativo que supone una actuación “competente”, lo que de inmediato hace una distinción entre actores según este criterio, y las implicaciones que ello tiene en el propósito final de dicha actuación, en este caso, en la formulación de una agenda y de un programa para el Foro de Gobernanza de Internet.

El análisis del trabajo diplomático desde la perspectiva de la presentación individual como una “actuación” (*performance*) supone un reconocimiento al quehacer de estos representantes sin reducirlos al rol de meros estandartes del poder material de sus países de origen. Desde esta perspectiva, el proceso en sí de la representación dice mucho acerca de cómo se dirimen conflictos que involucran a dos o más actores internacionales, cómo cooperan estos actores y cómo se construyen normas de alcance global, sin perder de vista aquellos aspectos materiales que son típicamente el foco de las teorías clásicas.

Pero el reconocimiento de la materialidad en el ejercicio de la diplomacia multilateral implica ir más allá de las capacidades en términos de poder económico o militar de un actor dado (principalmente un estado), sino también reconocer que las prácticas que se llevan a cabo entre actores ocurren en ámbitos materiales concretos, entre individuos y entre individuos con espacios y objetos. En esto, dicha postura también va más allá de las nociones de identidad de la tradición constructivista, para centrarse en los procesos mismos donde esta

³⁴ Vincent Pouliot, *International Pecking Orders: The Politics and Practice of Multilateral Diplomacy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 28.

³⁵ Emanuel Adler y Vincent Pouliot, “International Practices”, *International Theory*, vol. 3, núm. 1, 2011, p. 4.

identidad estatal puede manifestarse, cuestionarse o definirse. Por lo mismo, permite exponer argumentos que toman en cuenta ambas ontologías y ampliar las posibilidades de entender y explicar fenómenos globales. “La práctica entreteje los mundos *discursivos y materiales*”, como indican Adler y Pouliot.³⁶

Encuentro que este punto de vista es pertinente para estudiar el tema de la presente investigación. El FGI, con 17 años de existencia, es un encuentro de diálogo sostenido por actores concretos dentro de un marco institucional, simbólico y material. Por un lado, es un proceso emanado de la CMSI y, como tal, está revestido de cierta legitimidad al ser parte formalmente del sistema de las Naciones Unidas. También obedece a ciertos valores y normas que son producto de la CMSI tanto como lo han sido del ejercicio en sí de reunión, discusión, planeación y celebración del foro. Por último, se trata de un encuentro real, es decir físico, en el sentido de que reúne a miles de personas durante todo un año de preparaciones, a través de reuniones presenciales y virtuales, del intercambio de correos electrónicos y, finalmente, de la asistencia a la semana de ejecución del foro, lo que implica participar en mesas de trabajo y conferencias, así como intercambiar puntos de vista y charlas casuales durante las pausas. En suma, se trata de un patrón cotidiano de comportamiento significativo, donde el “sentido de lugar” incorporado en cada actor permite el desarrollo de la organización del foro. Así, entender lo que estos actores crean con sus interacciones permite analizar la gobernanza global como un fenómeno con implicaciones para instituciones como el multilateralismo, la gobernanza y la diplomacia.

³⁶ Vincent Pouliot y Emanuel Adler, “International Practices: Introduction and Framework”, en Emanuel Adler y Vincent Pouliot (eds.), *International Practices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 8.

Mientras algunos trabajos que abanderan la perspectiva de las prácticas han confiado en buena medida en métodos etnográficos para realizar este tipo de rastreo, mi trabajo resulta más modesto por diversas razones. En primer lugar, parto de entrevistas, más que de observación participante, para reconstruir las interacciones que se producen en el MAG. Por un lado, el acceso a las reuniones del MAG, que se celebran generalmente en Ginebra tres veces al año, es de difícil acceso. Además, un ciclo de trabajo en el Grupo Asesor comprende reuniones y la celebración del FGI a lo largo de todo un año, lo cual supera la temporalidad disponible para llevar a cabo este trabajo de investigación.

Afortunadamente, pude consultar información adicional para realizar una triangulación de lo reportado por las entrevistas, ya sea en transcripciones de reuniones y documentos de trabajo o grabaciones de reuniones del Grupo Asesor y estadísticas, entre otros. Por lo tanto, mis herramientas de trabajo principales son la estadística descriptiva y el archivo disponible en el sitio oficial del FGI (intgovforum.org) –fundamentalmente los reportes finales y las listas de participación de cada edición del FGI disponibles en el sitio web oficial, así como las listas de integrantes del MAG–; en el sitio de la CMSI (<https://www.itu.int/net/wsis/>); y las entrevistas semidirectas con 11 actores latinoamericanos integrantes del MAG en diferentes periodos. De estos, siete habían sido representantes gubernamentales en el momento de la entrevista, dos miembros de la sociedad civil, uno integrante de la comunidad técnica y uno con experiencia plural entre representación gubernamental y del sector privado. Cabe aclarar que, a diferencia de otras regiones, la participación del sector de la sociedad civil y de la iniciativa privada es menor en América Latina. En este proceso, analicé, por ejemplo, 1503 transcripciones de los debates del FGI entre 2010 y 2020, años para los que fue posible descargar las transcripciones completas, exceptuando 2012. También, me sirvió la revisión de las sesiones de trabajo del MAG de

2007, un año después de la celebración del primer Foro de Gobernanza en 2006, y la información obtenida por vía directa del secretariado del FGI, al que solicité un listado de todos los miembros del MAG desde 2006 hasta 2021.

Se trató de una tarea de enorme complejidad que me permitió experimentar de primera mano el estado precario de la memoria institucional del FGI. Por ejemplo, es muy difícil acceder a una buena parte del material de las ediciones de 2010 y anteriores; las sesiones de trabajo del MAG también se encuentran suprimidas o dispersas en otros sitios diferentes al del FGI; y, aunque el material disponible para las ediciones más recientes es menos propenso a faltar, no siempre se encuentra en un formato adecuado para su análisis, como sucede con las listas de participación. Por lo mismo, este esfuerzo de recopilación significó un primer acercamiento complejo a la historia del foro que debe tomarse en cuenta como una posible limitación y como un pendiente para cualquier investigación que busque explorar este espacio multilateral. Asimismo, aunque esta labor de exploración fue muy amplia, no todo el material que analicé terminó plasmado en las siguientes páginas como, por ejemplo, mi análisis de los temas clave que han debatido los representantes latinoamericanos en las ediciones del FGI entre 2006 y 2021.

Mientras que los primeros dos capítulos de la tesis se apoyan principalmente en el material de archivo recolectado por diversas fuentes, principalmente de las listas de participación del FGI y del MAG durante los 17 años de existencia del foro, el capítulo 3 dependerá prácticamente en su totalidad de la interpretación y análisis de las entrevistas realizadas a representantes de gobierno, iniciativa privada, sociedad civil y comunidad técnica del MAG. Prouro con ellas una descripción detallada de las prácticas de una instancia particular de gobernanza de internet, las de un foro de diálogo multilateral y multisectorial, poniendo en relieve los desafíos que enfrentan estos representantes para

participar de manera competente y cómo se sobreponen las asimetrías presentes en este espacio de representación.

Para presentar los resultados de esta investigación, en el primer capítulo analizo las condiciones de asimetría que caracterizan la participación de los estados dentro del modelo MSM, particularmente en la creación del FGI y del MAG a partir de las consultas de la CMSI. En este apartado discuto la participación de los países de América Latina y el Caribe (ALC) en espacios multilaterales a partir de la literatura existente. Considerando que la creación del foro a partir de los procesos de consulta de la CMSI respondió al llamado de los países del Sur en los que el desarrollo de internet presenta aún un rezago con respecto a los estados con más poder económico, discuto las implicaciones de organizar este espacio multilateral desde el modelo *multi-stakeholder* y sus implicaciones para América Latina y el Caribe. Finalmente, a partir de las listas de participación disponibles en el sitio oficial del FGI, estudio cuál ha sido la presencia física de las delegaciones de gobierno de ALC a lo largo de los años.

En el capítulo siguiente se cuestiona la existencia de una élite transnacional de la gobernanza global de internet al interior del MAG y el sentido de lugar que dispone a los representantes según su origen profesional y conocimientos sobre este ámbito de gobernanza. En este apartado discuto la afirmación de Jean-Marie Chenou respecto de la formación de una élite y lo que distingue a un actor perteneciente a esta. Con esto, muestro cómo la creación de un espacio bajo este modelo anticipa un ámbito de diplomacia distinto al de la representación estatal clásica. Después, analizo la trayectoria y las vinculaciones de quienes han participado dentro del MAG como representantes de ALC. Por último, trato de identificar el sentido de su posición dentro del Grupo Asesor a partir de sus percepciones sobre los conocimientos y habilidades que determinan este posicionamiento.

El último capítulo estudia la forma en que se enfrentan los representantes de ALC a las condiciones desiguales del MAG, y cómo desarrollan sus participaciones a partir de la experiencia misma de los encuentros. En primer lugar, discuto la percepción de lo que significa una actuación “competente” dentro del MAG conforme a las observaciones y experiencias de los actores. Aquí, más que en los capítulos anteriores, las distinciones de posición dentro del MAG serán aún más claras, así como las estrategias seguidas por los representantes de los gobiernos para habilitarse o constreñirse por ellas, poniendo en juego más de lo que las capacidades materiales del país que representan permitirían suponer. Con esto, además de encontrar algunas limitaciones materiales básicas, se agregan las limitaciones simbólicas y de percepciones y las diferentes estrategias que algunos representantes de ALC toman para actuar dentro de un contexto restrictivo.

Capítulo 1. América Latina y las condiciones de asimetría en la gobernanza global de Internet: los retos del multilateralismo multi-stakeholder

Desde su concepción como fenómeno global en los procesos de consulta de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), la gobernanza global de internet ha quedado ligada al modelo *multi-stakeholder* (MSM), o de múltiples partes interesadas, en particular en foros multilaterales como el Foro de Gobernanza de Internet (FGI). Este modelo reconoce que hay una diversidad de actores que influyen y tienen interés en un asunto común, que tienen legitimidad para intervenir desde sus respectivos ámbitos y capacidades, y que van más allá de los actores estatales.³⁷

La evolución de internet en distintas esferas del poder militar, corporativo y académico de Estados Unidos, y su expansión comercial a partir de la década de 1990, parecen justificar esta noción. Pero el predominio del *multi-stakeholderismo* en la gobernanza de internet es producto de circunstancias concretas, no sólo por el modo en que se desarrolló esta tecnología, sino también por la correlación de fuerzas que, en el plano multilateral, determinó cierto modelo de gobernanza por encima de otros.

Detrás de su “igualdad” formal, el MSM oscurece las relaciones de poder y desigualdades que persisten no sólo entre actores, sino entre regiones, partiendo de la oposición Norte-Sur y de la brecha de penetración de internet que existe entre ambas, y aún entre países del Sur y al interior de estos. El Foro de Gobernanza de Internet (FGI), un foro surgido de la CMSI y diseñado a la medida del imaginario del MSM es, en este sentido, una

³⁷ Mark Raymond y Laura DeNardis, “Multistakeholderism: Anatomy of an Ichoate Global Institution”, *International Theory*, vol. 7, núm. 3, 2015, pp. 572–616.

muestra de los cambios en el multilateralismo en las últimas décadas, donde la integración formal de actores privados en la gobernanza supone nuevas fronteras para la práctica de la diplomacia en particular y del multilateralismo en general.

En este trabajo adopto la perspectiva según la cual, en tanto escenario multilateral, el FGI cumple con la función de legitimar la adopción del modelo MSM para la gobernanza global de internet, tal como fue concebido en la CMSI. Sostengo que es posible analizar este papel de “garante” del *multi-stakeholderismo* a través de las interacciones entre los diplomáticos que participan en uno de sus principales órganos decisorios, el Grupo Asesor de las Partes Interesadas (MAG), que decide la agenda anual de cada reunión, y en la composición de las delegaciones que asisten a las reuniones anuales del FGI. Coincido con Cogburn en que las conferencias internacionales “sirven como uno de los principales lugares estratégicos para la contestación en curso entre los principios, valores, normas, reglas y mecanismos de toma de decisiones para el emergente régimen mundial de política de la información.”³⁸

Debido a su condición limitada como organismo deliberativo, la atención que recibe el FGI desde la literatura que he revisado, particularmente de trabajos críticos, es menor a la de otros espacios como la propia Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la ICANN, la Organización Mundial de Comercio (OMC) o el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), espacios con mayor representación estatal a los que referí en la introducción. Algunos trabajos, como el de Raymond y DeNardis, cuya propuesta teórica sobre el *multi-stakeholderismo* es clave para mi trabajo y que abordaré en párrafos siguientes,

³⁸ Derrick L. Cogburn, “Partners or Pawns?: The Impact of Elite Decision-Making and Epistemic Communities in Global Information Policy on Developing Countries and Transnational Civil Society”, *Knowledge in Society*, vol. 18, núm. 2, 2005, pp. 52-82.

incluso distinguen entre instituciones donde se delibera sobre gobernanza global de internet, al contrario de espacios donde realmente se practica esta gobernanza como espacios de distinta importancia. Para estos autores, organismos como el FGI “tienen una función de fijar agenda y de encuadre, pero hasta ahora, al menos realísticamente, tienen una influencia limitada sobre la formulación de política pública en práctica.”³⁹

Pero en vista de que la noción de gobernanza global por sí misma otorga una influencia limitada a cualquier actor y a cualquier “esfera de influencia” en torno a un mismo problema global, considero que el FGI y su Grupo Asesor exigen mayor atención desde la academia. En efecto, la evidencia sobre la participación de países del Sur, y por tanto de los latinoamericanos, apunta a una presencia creciente en este espacio de gobernanza, lo cual presentaré hacia el final del capítulo. Con esto en mente, lo que me interesa en los siguientes párrafos es delinear el FGI y el MAG, entender su formación, e identificar los aspectos de estas instituciones que reflejan las limitaciones a la representación estatal que corresponden a un diseño *multi-stakeholder*.

Así, en este capítulo mostraré cómo el MSM crea las limitaciones para el ejercicio diplomático en las que abundaré en los siguientes dos capítulos. A diferencia de la literatura que se ha dedicado a rastrear el papel histórico del Sur en espacios multilaterales, y en especial de la que se ha ocupado de los países de América Latina y el Caribe (ALC), mi trabajo aprovecha la experiencia actual de este foro que, pese a ser objeto de múltiples críticas, atrae miles de participantes cada año.⁴⁰ Con esta idea, el primer paso consiste en mostrar que el FGI es, en efecto, un organismo en el que la interacciones cotidianas entre

³⁹ Mark Raymond y Laura DeNardis, op. cit., p. 588.

⁴⁰ Foro de Gobernanza de Internet, *IGF 2021 Summary Sixteenth Meeting of Internet Governance Forum 6–10 December 2021 Katowice, Poland*, Reporte final. https://intgovforum.org/en/filedepot_download/223/20706. Consultado el 10 de abril de 2024.

actores se dan en condiciones de desigualdad, particularmente para los actores estatales del Sur, lo que otros trabajos han dado por sentado sin detenerse a mayor profundidad. En otras palabras, en este apartado pondré a prueba la afirmación de Raymond y DeNardis de que, en la gobernanza global de internet: “los Estados no han intervenido o lo han hecho sólo como participantes sin autoridad superior para tomar decisiones”.⁴¹ Con ello, también atiendo el tipo de cuestionamientos con los que comúnmente se encuentra el enfoque sociológico de las relaciones internacionales.

En este capítulo, primero me centraré en presentar la condición diversa de las experiencias de los países que componen la región de América Latina y el Caribe, desde una perspectiva histórica, en la construcción de instituciones multilaterales. Con esto, estableceré el marco dentro del cual entiendo la presencia de la ALC en el orden global *multi-stakeholder*. Posteriormente, haré una revisión de la literatura sobre gobernanza global de internet, multilateralismo y diplomacia, para entender el surgimiento del *multi-stakeholderismo* en las últimas décadas y su asociación con la gobernanza global de internet. En el tercer apartado, me concentraré en el Grupo Asesor de las Partes Interesadas (MAG) y el FGI, organismos que reproducen el modelo MSM para la organización de los foros anuales y que, desde su origen, han sido el escenario más notorio de la confrontación entre visiones de la gobernanza global de internet. Hacia el final del capítulo presentaré estadística agregada de la asistencia de los representantes estatales latinoamericanos entre 2006 y 2021, y de su participación en el Grupo Asesor de las Partes Interesadas, donde observaré las tendencias de la presencia de América Latina en este espacio, identificando su posición con respecto al resto de las regiones participantes.

⁴¹ Mark Raymond y Laura DeNardis, op. cit, p. 585.

I. América Latina y el Caribe: los vaivenes de una región periférica, heterogénea y activa en el multilateralismo

Con sus respectivas variaciones, los países de América Latina y el Caribe han formado parte del sistema multilateral desde su formación en el siglo XIX.⁴² Desde antes que se creara el sistema de la ONU, estos actores ya tenían participación en organismos y conferencias internacionales y ya habían desarrollado sus propias iniciativas de integración regional.⁴³ Algunos estados, como Argentina, Brasil, Chile y México, se integraron a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), una de las organizaciones internacionales más antiguas del mundo, desde finales del siglo XIX y principios del XX.⁴⁴ En la formación del Orden Liberal Internacional (OLI), como se verá más adelante, ALC no ha sido un actor testimonial ni pasivo. Esto ha despertado el interés académico por identificar una línea esencialmente “latinoamericana” en la participación diplomática de nuestros países, lo que ha subrayado la diversidad y las desigualdades que permean dentro de la región. Esta participación temprana y potencialmente activa es importante para aproximarme a las experiencias individuales de los representantes latinoamericanos en el MAG.

Al ser América Latina y el Caribe una región periférica, con un pasado colonial y un desarrollo económico medio que la asemeja a Asia y África, su experiencia multilateral es relevante para entender la participación más amplia de los países del Sur. En esto, también se ha puesto mayor atención a la diversidad y las contradicciones entre los estados del Sur en

⁴² Martha Finnemore y Michelle Jurkovich, “Getting a Seat at the Table: The Origins of Universal Participation and Modern Multilateral Conferences”, *Global Governance*, vol. 20, núm. 3, 2014, pp. 361-373.

⁴³ José Briceño Ruiz, “El estudio de la integración regional y del regionalismo en América Latina: entre la influencia europea y el pensamiento propio”, *Análisis Político*, vol. 31, núm. 94, 2018, pp. 49-74.

⁴⁴ Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), “List of Member States”, Sitio web <https://www.itu.int/online/mm/scripts/gensel8>. Consultado el 23 de marzo de 2024.

general. Con marcadas divergencias, por ejemplo, en las posiciones de los países del Sur respecto de las intervenciones militares que se discuten en el Consejo de Seguridad de la ONU,⁴⁵ un aspecto aglutinador de esta presencia es el rol fundamental del estado como actor de la representación. Como señalan Albaret y Devin, se trata de una característica esencial al concepto de Sur que, no obstante, está lejos de ocultar las distinciones “en términos de capacidades diplomáticas, de recursos y de estrategias” de estos actores.⁴⁶ Los estados del Sur aprovechan “la tribuna que constituye el escenario multilateral” para reunirse “en el desacuerdo con el orden mundial y en particular con el funcionamiento de las organizaciones internacionales” aunque, en última instancia, las decisiones y posturas que se toman dentro de estos escenarios sean “una elección eminentemente política” en la que influyen diversos factores.⁴⁷

En otras palabras, la participación del Sur en organizaciones, foros y conferencias de carácter multilateral presenta oportunidades y abre ventanas de actuación donde, de otro modo, la actuación de estos países se vería disminuida o inviable. El caso de América Latina puede apreciarse desde esta perspectiva, teniendo en cuenta su experiencia histórica. Sobre la agencia latinoamericana en foros multilaterales, aprecio dos corrientes, una reivindicativa y otra crítica. Por un lado, algunos autores han mostrado cómo diversas instituciones y normas internacionales fueron creadas desde o con la participación activa de actores de América Latina y el Caribe, por ejemplo en los trabajos de Sikkink,⁴⁸ a propósito de la

⁴⁵ Élodie Brun y Marie-Françoise Valette, “Los fundamentos de la diversidad del Sur ante la intervención militar”, *Foro Internacional*, vol. LVI, núm. 226, 2016, pp. 120-124.

⁴⁶ Mélanie Albaret y Guillaume Devin, “Los países del Sur en Naciones Unidas,” *Foro Internacional*, vol. LVI, núm. 226, 2016, p. 13.

⁴⁷ Élodie Brun, Delphine Alles y Mélanie Albaret, “Introducción: el Sur y las transformaciones del multilateralismo: una perspectiva transdisciplinaria”, *Foro internacional*, vol. LVI, núm. 226, 2016, p. 10.

⁴⁸ Katherine Sikkink, “Latin American Countries as Norm Protagonists of the Idea of International Human Rights”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 20, núm. 3, 2014, pp. 389-404.

redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Helleiner, respecto de la formación del régimen internacional financiero que derivó de la conferencia de Bretton Woods;⁴⁹ o bien Scarfi, quien subraya la originalidad de los actores latinoamericanos en la construcción del sistema legal internacional.⁵⁰

Esto, en el caso de las primeras etapas del ámbito multilateral, hacia finales de la Segunda Guerra Mundial y principios de la Guerra Fría. No obstante, esta corriente subraya la continuidad de la presencia latinoamericana en la gobernanza global dentro de procesos actuales. Así, Edwards et al. analizan la actividad de la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC) en el proceso de negociación y aprobación del histórico Acuerdo de París sobre cambio climático, en 2015;⁵¹ mientras que Fuentes-Julio resalta el activismo de países como Argentina y Chile que, tras sus procesos de democratización al fin de sus respectivas dictaduras militares, tomaron parte activa de la promoción de los derechos humanos a nivel global.⁵² Trabajos como estos cuestionan una visión pasiva de la región, como asimiladora de normas y no como cocreadora de estas.

De otro lado, análisis más recientes sobre la situación de ALC en el multilateralismo argumentan que la participación del continente en el concierto internacional no es regular y que se encuentra más bien en “declive”: tanto de su presencia en foros multilaterales como de las iniciativas de integración regional, como puede verse en González Palacios,⁵³ Schenoni

⁴⁹ Eric Helleiner, “The Latin American Origins of Bretton Woods”, Conferencia FLACSO-ISA, Buenos Aires, 23-27 de julio de 2014.

⁵⁰ Juan Pablo Scarfi, “Globalizing the Latin American Legal Field: Continental and Regional Approaches to the International Legal Order in Latin America”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 61, núm. 2, 2018, pp. 1-12.

⁵¹ Guy Edwards, Isabel Cavelier Adarve, María Camila Bustos y J. Timmons Roberts, “Small Group, Big Impact: How AILAC Helped Shape the Paris Agreement”, *Climate Policy*, vol. 17, núm. 1, 2017, pp. 71-85.

⁵² Claudia Fuentes-Julio, “Norm Entrepreneurs in Foreign Policy: How Chile Became an International Human Rights Promoter”, *Journal of Human Rights*, vol. 19, núm. 2, 2020, pp. 256-274.

⁵³ Miguel González Palacios, “¿Hacia dónde va el multilateralismo en América Latina?”, *Open Democracy*, 8 de abril de 2022. <https://www.opendemocracy.net/es/hacia-donde-va-multilateralismo-america-latina/>. Fecha de consulta falta

y Malamud,⁵⁴ Schenoni et al.⁵⁵ y Petersen y Schulz.⁵⁶ Estos trabajos exponen las complejidades de la cooperación en vista de algunos retos actuales: la pérdida de la hegemonía estadounidense a nivel global y regional; la penetración económica de China como resultado o causa de lo anterior; las divergencias ideológicas entre potencias regionales (incluyendo respecto al conflicto en Venezuela); así como los rezagos históricos en materia social y déficit democrático. Incluso, el trabajo de Schenoni et al. advierte sobre un “estiramiento” de la política exterior de los países latinoamericanos, particularmente de Brasil, basado en falsas premisas de multipolaridad y agravado por factores domésticos persistentes, como la corrupción. También, muestra que la tradición jurídica del continente, en muchos sentidos pionera y fundamental para el entramado legal internacional (como mencioné en el trabajo de Scarfi), se enfrenta a un estado de derecho débil y bajo compromiso con los principios del liberalismo.

Entre ambas visiones, lo que destaca es la presencia constante de América Latina, desde sus distintas capacidades y propósitos diversos, en instancias multilaterales. También, la centralidad del estado como actor de la representación. Por el contrario, en estos trabajos es difícil encontrar actores no-estatales como representantes de la región o buscando activamente una posición dentro de estos foros, ya sea porque se trata de espacios de membresía estatal exclusiva, es decir, no *multi-stakeholder*, o bien, como sostengo, porque la representación estatal caracteriza la diplomacia latinoamericana. Retomando a Edwards, respecto del Acuerdo de París, si bien la presencia de actores no-estatales ha sido preeminente

⁵⁴ Luis Schenoni y Andrés Malamud, “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 291, 2021, pp. 66-79.

⁵⁵ Luis Schenoni, Pedro Feliu Ribeiro y Guilherme Casarões, “Myths of Multipolarity: The Sources of Brazil’s Foreign Policy Overstretch”, *Foreign Policy Analysis*, vol. 18, núm. 1, 2022, pp. 1-22.

⁵⁶ Petersen, Mark y Carsten-Andreas Schulz, “Setting the Regional Agenda: A Critique of Posthegemonic Regionalism”, *Latin American Politics and Society*, vol. 60, núm. 1, 2018, pp. 102-127.

en negociaciones climáticas, como destacan Kuyper et al.,⁵⁷ la AILAC, un grupo que precedió el acuerdo de 2015 se formó a iniciativa de los representantes estatales de estos países (Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Perú), en vista de sus vulnerabilidades particulares ante el cambio climático. Como el ejemplo climático deja entrever, la actuación estatal supera, para los países de ALC, la de organizaciones no gubernamentales (ONG) o de la sociedad civil, de la iniciativa privada o incluso de comunidades académicas o epistémicas.

Esta prominencia del actor estatal ha sido una característica de la participación de ALC en las instituciones que analizo: el Foro de Gobernanza de Internet (FGI) y su Grupo Asesor de Partes Interesadas (MAG). La diferencia, con respecto a otros ámbitos de gobernanza, es que la presencia de actores no-estatales es una condición esencial del modelo *multi-stakeholder* y, de manera específica, de estas instituciones surgidas de la CMSI de 2003 y 2005. Los siguientes apartados servirán para ubicar este hecho dentro del marco más amplio de las transformaciones al multilateralismo con la adopción este modelo de gobernanza, y para señalar lo que está en juego para la representación diplomática latinoamericana en este nuevo contexto.

⁵⁷ Jonathan Kuyper, Björn-Ola Linnér y Heike Schroeder, “Non-State Actors in Hybrid Global Climate Governance: Justice, Legitimacy, and Effectiveness in a Post-Paris Era”, *WIREs Climate Change*, vol. 9, núm. 1, 2018, pp. 1-18.

II. El modelo *multi-stakeholder* como promotor de la visión libertaria de la gestión de internet

En el ámbito de las telecomunicaciones, incluyendo la actual gobernanza global de internet, los principales debates se han alimentado de dos visiones encontradas: por un lado, la postura libertaria, tendiente a apoyar el desarrollo de estas tecnologías desde el sector privado, y generalmente adoptada por los países del Norte; y, por otro lado, una posición desarrollista que promueve un mayor control del estado en el desarrollo de este sector, más asociada a la postura del Sur. Como señalaré en este apartado, en el desarrollo de la gobernanza global de internet se impuso el modelo *multi-stakeholder* (MSM), que propició el dominio de la visión libertaria a pesar de los intentos de las voces desarrollistas por diversificar estos debates y acercarlos a sus intereses y necesidades.

II. A. Una oposición entre el “libre flujo de la información” y la “redistribución de los recursos”

Como mencioné al principio de este capítulo, un primer paso para apreciar el desarrollo del internet como tecnología de alcance global empieza por reconocer su fragmentación entre ámbitos, actores y territorios. Según Chenou y Rojas, “la gobernanza de internet está fragmentada entre diferentes instituciones híbridas entre lo privado y lo público, entre lo técnico y lo político.”⁵⁸ Esto, para los autores, es la causa de un campo “poco institucionalizado” en el que las dinámicas de poder varían con respecto a otros ámbitos

⁵⁸ Jean-Marie Chenou y Juan Sebastián Rojas, “The Difficult Path to the Insertion of the Global South in Internet Governance”, en Daniel Opperman (ed.), *Internet Governance in the Global South. History, Theory and Contemporary Debates*, São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI)/Universidade de São Paulo (USP), 2018, p. 42.

“tradicionales de políticas de poder intergubernamentales.”⁵⁹ Así, en apariencia, la gobernanza de internet responde a la configuración de un espacio de gobernanza global, con esferas de autoridad fragmentadas y dispersas, según la definición de Legler.⁶⁰ Contrario a la noción de un “régimen internacional”, en donde existen normas, comportamientos y expectativas predecibles para las partes interesadas,⁶¹ la operación actual de las tecnologías que conforman internet escapa no solamente a las capacidades de un solo país o de un solo actor, sino que está sujeta a constantes cambios. En este apartado explicaré por qué este hecho, el desarrollo fragmentado de internet, derivó en la adopción, a nivel de gobernanza global, del MSM como principio rector.

Si, para Legler, la noción de gobernanza global crece a la par del fenómeno de la globalización, el internet parecería tratarse de su producto más acabado. Siendo esta herramienta en no menor medida un agente impulsor de esta dinámica globalizadora de interdependencia entre los estados y sus poblaciones, y en vista de su capacidad como tecnología disruptiva, todo intento de buscar una solución centralizada a los problemas de internet han sido descartados de origen. Lo anterior no significa una renuncia de algunos actores, principalmente estados del Sur, por demandar este tipo de arreglo en el ámbito general de las telecomunicaciones, aún décadas antes de la aplicación de internet a la vida cotidiana. Esta posición del Sur tiene como antecedente los debates sobre “colonialismo cultural”, en las décadas de los 1960 y 1970, que derivaron en la posición del Nuevo Orden Económico Internacional (NIEO) y el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NWICO), donde la desigualdad entre los “flujos de información” del mundo

⁵⁹ Jean-Marie Chenou y Juan Sebastián Rojas, op. cit.

⁶⁰ Thomas Legler, op. cit.

⁶¹ Stephen Krasner, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 1.

“desarrollado” al “tercer mundo” fueron el objeto de discusión dentro del foro que representó, entonces, la UNESCO. El documento fundamental del NWICO, el “Reporte MacBride” comisionado en 1977,

llamó a la democratización de la comunicación a nivel nacional e internacional. Enfatizó que los “países en desarrollo” debían tener políticas nacionales comprensivas de comunicación, y que dichas políticas debían estar ligadas a iniciativas de desarrollo económico para asegurar la diversidad, independencia, y autosuficiencia en términos de comunicación.⁶²

Para mi trabajo, la importancia de dicho reporte radica en fijar un antecedente de la posición de actores estatales del Sur, dentro de un espacio multilateral, respecto del control de la infraestructura y los flujos de información del entonces llamado “primer mundo”. La posición del Sur respecto del control de la infraestructura de internet, hacia finales de los 1990, es muy parecida. No obstante, cuando surgieron las gestiones para la CMSI, el espacio multilateral ya había sido transformado hacia posturas más “neoliberales” que explican la adopción del MSM. Al momento en que el Reporte MacBride fue publicado, recuerdan Bhuiyan⁶³ y Oppermann,⁶⁴ el documento (cuyo nombre oficial fue “Many voices. One world”) fue criticado desde las posiciones de los países “desarrollados” bajo la sospecha de que los llamados a la independencia y la autosuficiencia de los países del Sur eran una manera de justificar el control autoritario de las comunicaciones. El rechazo al reporte y la posterior

⁶² Cabe señalar que, en dicho reporte, participaron dos actores latinoamericanos: el chileno Juan Somavia y el escritor colombiano Gabriel García Márquez. Abu Bhuiyan, *Internet Governance and the Global South: Demand for a New Framework*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

⁶³ Idem.

⁶⁴ Daniel Oppermann, “From Bandung to the DNS”, en Daniel Oppermann (ed.), *Internet Governance in the Global South. History, Theory and Contemporary Debate*, São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI)/Universidade de São Paulo (USP), 2018, p. 12-41.

salida de Estados Unidos de la UNESCO, en 1984,⁶⁵ son muestra de esta oposición, sintetizada por Chakravartty como el “énfasis del reconocimiento a expensas de la redistribución (de recursos).”⁶⁶ Esta autora analiza las asimetrías que enfrentó la sociedad civil del Sur durante las dos fases de la CMSI, y sus afirmaciones resultan esclarecedoras para entender, también, la experiencia de algunos actores estatales.

Lo anterior, como puede apreciarse, dibuja una oposición expresada dentro de un espacio multilateral estrictamente dominado por actores estatales, aun cuando el dominio en el ámbito de las telecomunicaciones de los países del Norte se ejercía y se sigue ejerciendo en colaboración con otros tipos de actores, notablemente por parte de empresas transnacionales. En cambio, el escenario de América Latina es de menor presencia del sector privado y de la sociedad civil, por tanto, más estado-céntrico. Por este motivo, para Chakravartty: “la política global en torno a internet es principalmente un conflicto entre estados: los Estados Unidos y los estados del Sur global, dado que EE. UU. controla la formulación de políticas”.⁶⁷ Lo que entra en juego, al hablar de gobernanza global de internet, es la aceptación de que el escenario debe abrirse a la participación legítima, en igualdad, de otros tipos de actores, como la sociedad civil, la academia y la iniciativa privada. Que lo anterior se produzca a pesar de que el reclamo de igualdad en materia de telecomunicaciones de los países del Sur sigue vigente, es una característica que nuevos espacios multilaterales, como el FGI, asimilan con la adopción del modelo *multi-stakeholder*.

⁶⁵ Estados Unidos denunció la mala gestión del organismo y su inclinación anti-occidental.

⁶⁶ Paula Chakravartty, “Who Speaks for the Governed? World Summit on Information Society, Civil Society and the Limits of ‘Multistakeholderism’”, *Economic and Political Weekly*, vol. 41, núm. 3, 2006, pp. 250-257.

⁶⁷ Paula Chakravartty, op. cit.

II. B. La adopción del MSM en el FGI tras la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información: un foro no-vinculante en un escenario jerarquizado

Como señalan Raymond y DeNardis, más allá de implicar la participación de distintos tipos de actores, el MSM describe relaciones de autoridad entre estos: “Definimos *multi-stakeholderismo* como dos o más clases de actores involucrados en una empresa común de gobernanza, concerniente a asuntos que consideran públicos en su naturaleza, caracterizado por relaciones poliárquicas de autoridades constituidas por reglas de procedimiento.”⁶⁸ Fuera de estos autores, el *multi-stakeholderismo* ha sido escasamente definido y se utiliza regularmente para indicar la simple existencia de otras “partes interesadas” en un proceso dado. Pese a ser un concepto poco estudiado, o “incipiente”, como le llaman estos autores, es el principio rector de la gobernanza global de internet tal como surgió de la CMSI. No solamente se trata de un principio fusionado en el concepto mismo de gobernanza global de internet, como mencioné en la introducción,⁶⁹ sino que se evoca como legitimación de las instituciones multilaterales que lidian con este ámbito. De este modo, el FGI y el MAG, que son producto de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, apelan a este principio y enmarcan el lenguaje de sus actividades con esta visión. Así, cada reporte de la reunión anual incluye estadística de asistencia desagregada con el objeto de corroborar que hubo representación de todos los sectores.⁷⁰

Con base en esta información, es posible afirmar que dicha reunión ha convocado exitosamente a todos los sectores involucrados, como detallaré hacia el final del capítulo. Sin

⁶⁸ Mark Raymond y Laura DeNardis, op. cit., p. 573.

⁶⁹ Ver Introducción, página 17.

⁷⁰ Internet Governance Forum, “IGF 2021 Participation and Programme Statistics”, Sitio web. <https://www.intgovforum.org/en/content/igf-2021-participation-and-programme-statistics>. Consultado en mayo de 2023.

embargo, la definición propuesta por Raymond y DeNardis va más allá de este aspecto. En particular, me interesa la descripción del espacio *multi-stakeholder* como un ámbito que no puede ser enteramente jerárquico ni anárquico, sino de “relaciones poliárquicas de autoridad”. En este tipo de espacios, la autoridad se inscribe, más que en ciertos autores, en determinadas reglas, y “es necesario que los actores acepten mutuamente la autoridad de una serie de reglas (así sean limitadas) que establecen el alcance de la empresa común de gobernanza, el tipo de actores con derecho a participar en ella y los términos de dicha participación.”⁷¹ Uno de los términos que guían principalmente el trabajo de las instituciones de la CMSI es el estricto límite de sus actividades como espacios de “discusión” de la agenda de internet, es decir, la cualidad no-vinculante de sus recomendaciones. Por casi dos décadas, el FGI se ha mantenido exclusivamente como una plataforma de deliberación, con muy pocos cambios en su organización, excepto por la ampliación de la agenda temática y de los grupos de trabajo que guían estas conversaciones.

La definición tampoco descarta que ciertos actores tengan preminencia por encima de otros, aunque su autoridad se exprese dentro de los términos de esta serie de reglas. De este modo es comprensible que la CMSI, impulsada por actores estatales del Sur, haya derivado en este foro, celosamente limitado en su alcance. Vale la pena recordar que la UIT, una de las organizaciones más antiguas en el mundo, con un mandato particularmente técnico y dominado por actores estatales,⁷² fue la encargada de organizar este proceso de consulta, que se celebró en dos fases, en Ginebra, en 2003, y en Túnez, en 2005. Asimismo, un impulso a esta convocatoria fue la creación, años antes, de la Internet Corporation for Assigned Names

⁷¹ Mark Raymond y Laura DeNardis, op. cit., p. 581.

⁷² Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), “Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones”, Sitio web. <https://www.itu.int/en/council/Documents/basic-texts/Constitution-S.pdf>. Consultado en noviembre de 2022.

and Numbers (ICANN), una organización encargada de los recursos estratégicos de la red (direcciones IP, nombres de dominio y ancho de banda), y que permaneció bajo la jurisdicción de los Estados Unidos entre 1998 y 2016,⁷³ donde los estados del Sur se encontraron institucionalmente lejos de cualquier participación sustancial. Según describen Chenou y Rojas,

Más allá de actores de EE.UU., el primer Consejo de Dirección [de ICANN] se integró por representantes de la Unión Europea, Australia y un miembro de Hong Kong. Adicionalmente, la membresía prevista por los estatutos de ICANN no se implementó durante los primeros años de la organización. Como tal, la representación del Sur Global se limitó a la participación de *representantes de los estados* en el Comité Asesor Gubernamental (GAC). No obstante, este cuerpo se diseñó como el menos poderoso de la organización.⁷⁴

Con estos antecedentes, las discusiones de la CMSI debían incluir un componente reivindicativo para las demandas de los estados del Sur, aunque la noción del *multi-stakeholderismo* también tuviera arraigo. En efecto, en los debates de la CMSI hubo propuestas de gobernanza diversas al MSM, incluyendo la apuesta por una institución rectora (un Consejo Mundial de Internet), aunque el Grupo de Trabajo que implementó los acuerdos de la cumbre determinó que la legitimidad de la gobernanza global de internet recaería en: 1) “La participación efectiva y sustantiva de todos los interesados, especialmente los de los

⁷³ Maria Farrell, “Quietly, Symbolically, US Control of the Internet Was Just Ended”, *The Guardian*, 14 de marzo de 2016, <https://www.theguardian.com/technology/2016/mar/14/icann-internet-control-domain-names-iana>. Consultado el 22 de noviembre de 2022.

⁷⁴ Jean-Marie Chenou y Juan Sebastián Rojas, op. cit., p. 56.

países en desarrollo”; y 2) “El establecimiento de capacidad suficiente en los países en desarrollo en cuanto a conocimientos y recursos humanos, financieros y técnicos”.⁷⁵

Con la aparente creación de un espacio fuera del control de los Estados Unidos, se reforzó la narrativa de que la cumbre cumplió exitosamente con las demandas de los dos bandos con mayor interés: los países del Sur y el creciente sector de la sociedad civil. Sin embargo, como señala Bhuiyan, mientras “la literatura académica sobre la CMSI resaltó el rol de la sociedad civil como un grupo que se opuso al control estatal de internet, [...] no emprendió ningún intento serio por evaluar minuciosamente el rol del Sur global en la creación de la política global de internet. El rol de los estados del Sur global no fue discutido con la debida importancia”.⁷⁶

Como señalé antes, incluso entre actores de la sociedad civil se marcaron las diferencias Norte-Sur según sus agendas, con visiones sobre los derechos humanos en términos de información opuestas en la misma línea que los actores estatales: libertad de expresión y acceso. Así, aunque la existencia de ICANN años antes despertara una posición común en contra de ceder mayor control de la infraestructura de internet a los Estados Unidos, esto de ninguna manera significó una convergencia de intereses entre sectores menores, como la sociedad civil y los estados del Sur. Por el contrario, la posición de la sociedad civil, en este sentido, sirvió para cimentar la idea opuesta: que un espacio de gobernanza legítimo debía prevenir el control, por parte de cualquier estado, de los recursos de internet; y, por tanto, el FGI no debía adoptar atribuciones de un organismo internacional

⁷⁵ Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza de Internet, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza de Internet*, UIT, 4 de agosto de 2005, <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/pc3/html/off5b/index-es.html>. Consultado el 24 de marzo de 2024.

⁷⁶ Abu Bhuiyan, op. cit., p. 7.

con poder decisorio o de formulación de normas, mucho menos intergubernamental, donde los estados tuvieran mayor peso que otros *stakeholders*.

En cualquier caso, el espacio discursivo de la CMSI ya era muy distinto al de la NWICO, y las posiciones “neoliberales” de libertad del flujo informativo, la noción incluyente y desarrollista de una “sociedad de la información” y el reconocimiento de todas las partes interesadas pesaron sobre las intenciones de desafiar esta hegemonía, o de posicionar las prioridades del Sur, como cerrar la brecha digital. En suma, se crearon las condiciones para un escenario delineado en favor de las instituciones del Norte, particularmente de organizaciones de la sociedad civil, según Chakravatty:

La propia definición de las partes interesadas reconocidas (*stakeholder*), las limitaciones estructurales impuestas mediante el énfasis en minuciosos detalles de procedimiento y, por último, la centralización de la burocracia de la sociedad civil significaron que, en general, la voz de la sociedad civil dentro de la CMSI estuvo concentrada y estrechamente limitada a las organizaciones del Norte y a sus términos de debate, a pesar del proceso formalmente abierto.⁷⁷

Sumado a esto, se impusieron “costes prohibitivos de asistencia, el idioma de deliberación y los ‘conocimientos’ requeridos en áreas relacionadas con las TIC”⁷⁸ que limitaron especialmente a los actores del Sur, como se verá en los siguientes capítulos.

⁷⁷ Paula Chakravarty, op. cit, p. 253.

⁷⁸ Idem.

III. El Grupo Asesor de las Partes Interesadas (MAG): Un microcosmos del MSM al centro del Foro de Gobernanza de Internet

Con los apartados anteriores, he intentado ubicar el surgimiento del FGI dentro del marco de un nuevo espacio de representación diplomática multilateral sujeto a un modelo de gobernanza, el *multi-stakeholderismo* (MSM), cuya autoridad y legitimidad establecida en ciertas reglas y procedimientos sirven para conservar una visión neoliberal de la gobernanza global de internet. La literatura revisada hasta este punto me permite afirmar que, aunque la representación esté fragmentada y garantizada para los distintos sectores que influyen en el desarrollo de internet, lo que persiste dentro de este espacio MSM es una relación jerarquizada en favor de los actores del Norte, estatales o no, en la que se abre cierto margen de maniobra del Sur para cuestionar este arreglo hegemónico.

A partir de esta sección, mostraré cómo se conjugan estos aspectos en el producto más acabado del MSM en la gobernanza global de internet, el FGI, en particular dentro del Grupo Asesor de las Partes Interesadas (MAG). En la introducción de este capítulo, señalé que el avance de nuevos modelos de gobernanza como el MSM puede caracterizarse dentro de una fase “difusa” del escenario global, conforme al adjetivo que utiliza Wiseman para señalar las condiciones que influyen en la actuación y el estilo de gestión del Secretario General de la ONU (SGNU).⁷⁹ En su análisis sobre la transición de un “cuerpo diplomático” dominante en la ONU –compuesto exclusivamente por representantes oficiales– hacia una “comunidad diplomática” abierta a nuevos actores –ONG, empresas privadas, *think tanks*, fundaciones– torna el trabajo multilateral “menos formal y más nebuloso”.⁸⁰ Esta descripción es importante

⁷⁹ Geoffrey Wiseman, op. cit.

⁸⁰ Geoffrey Wiseman, op. cit., p. 328.

para mi trabajo, pues se repercute en las prácticas que se llevan a cabo dentro de estos espacios. En medio de estas condiciones nebulosas del FGI y del MAG, los actores estatales latinoamericanos encuentran o crean oportunidades.

La descripción de Wiseman es idónea para entender las condiciones en las que se convocó el primer FGI siguiendo el mandato obtenido por la Agenda de Túnez. La transición entre la CMSI y el primer FGI corresponde al cambio entre un proceso mayoritariamente dominado por el actor estatal al establecimiento de un espacio *multi-stakeholder* donde éste, aunque mantenga una alta representación, ya no es el único representante con voz en la mesa.⁸¹ Esto se observa en dos procesos distintos: por un lado, las reuniones preparatorias para celebrar el primer foro en Atenas, en 2006, donde la presión de los grupos del Sur fue más pronunciada; y por otro, la convocatoria para la conformación del Grupo Asesor de las Partes Interesadas (MAG).

El MAG no es un organismo previsto en la Agenda de Túnez ni, por tanto, es parte del mandato del Foro de Gobernanza de Internet. Los puntos 72 al 79 de la Agenda establecen el objetivo de crear este espacio que “ha de ser multilateral, democrático y transparente y dejar intervenir a las múltiples partes interesadas,”⁸² con la restricción específica de “ejercer ninguna función de supervisión ni reemplazar disposiciones, mecanismos, instituciones u organizaciones existentes, sino que debería involucrarlos y aprovechar sus competencias

⁸¹ El reporte de la “fase Túnez” de la Cumbre enlista los países representados, organizaciones intergubernamentales, entidades observantes y agencias de las Naciones Unidas que atendieron; aunque, de manera agregada, menciona la asistencia de organizaciones no gubernamentales (606) y “entidades de negocios” (226). Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), *Report of the Tunis phase of the World Summit on the Information Society, Tunis, Kram Palexpo, 16-18 November 2005*, Documento WSIS-05/TUNIS/DOC/9(Rev.1)-E. <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/9rev1.pdf>. Consultado el 10 de abril de 2024.

⁸² Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, *Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información*, Documento WSIS-05/TUNIS/DOC/7-S, Artículo 79. Declaración final, 28 de junio de 2006. https://www.itu.int/net/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=en&id=2266|2267. Consultado el 24 de marzo de 2023.

[...]. No debería intervenir en el funcionamiento técnico o cotidiano de Internet.”⁸³ Fuera de estos principios, incluyendo las atribuciones específicas del foro, la forma de gestionarse quedó abierta a cualquier diseño de procedimientos y reglas para sesionar o para renovarse.

El documento se limitó a recomendar al Secretario General de las Naciones Unidas (SGNU) “a que examine una gama de opciones para la convocatoria del foro, teniendo en cuenta las competencias demostradas de todas las partes interesadas.”⁸⁴ Es decir, lo que finalmente se constituyó como un Grupo Asesor de las Partes Interesadas no estaba previsto con el resultado de las negociaciones de la CMSI, ni mucho menos que debía constituirse bajo el mismo modelo de gobernanza que el FGI. El MAG sólo debía garantizar la participación de todas las partes interesadas, aunque finalmente se comprometieran a mantener este esquema.⁸⁵ El resultado de esto ha sido un cuerpo ejecutivo que, aunque reconoce e integra a varios tipos de *stakeholders* –tan sólo 47 en su primera conformación, incluyendo un presidente o *chair* cuyo papel merece un estudio aparte, ha mantenido un amplio margen de discrecionalidad para filtrar a quienes pertenecen a este cuerpo y para determinar en qué condiciones sesionar.⁸⁶

Como indica Jeremy Malcolm, en un detallado recuento de los primeros años del FGI, aunque el MAG fue una propuesta inspirada en las exigencias de los países del Sur, una vez que el proceso se puso en manos del secretariado establecido en Ginebra, un alto grado de informalidad empezó a prevalecer en sus procesos de organización. “El Secretariado del FGI no acusó recibo de las candidaturas, y lo primero que supieron los candidatos no

⁸³ Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información, Artículo 77.

⁸⁴ Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información, Artículo 74.

⁸⁵ Jeremy Malcolm, op. cit.

⁸⁶ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Secretary-General establishes Advisory Group to assist him in convening Internet Governance Forum”, Comunicado de prensa PI/1791, 20 de agosto de 2007. <https://press.un.org/en/2007/pi1791.doc.htm>. Consultado el 14 septiembre de 2023.

seleccionados de los resultados de sus candidaturas fue el anuncio del Secretariado de los candidatos seleccionados el 17 de mayo.”⁸⁷ Conforme a mis entrevistas con miembros actuales y anteriores del MAG, este proceso se ha mantenido así hasta la actualidad, con algunos actores –particularmente quienes provienen de cuerpos diplomáticos— incapaces de describir con claridad bajo qué criterios se decidió concederles un espacio en el Grupo Asesor.

De este modo, ante la necesidad de celebrar el primer FGI apenas un año después de la CMSI, el MAG creó un nuevo frente en la pugna por interpretar la Agenda de Túnez. Lo que se observa durante los primeros años del FGI es una oposición entre empujar el mandato de Túnez hacia un foro que, por lo menos, fuera capaz de realizar recomendaciones de política pública, o limitarse a publicar reportes del encuentro, como se mantiene hasta la fecha. Muestra de ello han sido las discusiones en torno al concepto de “cooperación ampliada” (*enhanced cooperation*),⁸⁹ incluido en la redacción final del documento. En última instancia, se trataba principalmente de posiciones encontradas entre estados del Sur y los Estados Unidos. Dentro del MAG, la pugna ocurrió entre quienes Malcolm denomina “de línea dura” (*hawks*, principalmente estados del Sur y de ALC), que apostaban por cambiar este organismo por uno con mayor transparencia, un “buró *multi-stakeholder*” con mayor equilibrio según las responsabilidades de cada sector; y para quienes debía mantenerse el organismo tal como fue concebido, los de “línea suave” (*doves*), temerosos de ahuyentar a los actores de la sociedad civil y, por tanto, de la pérdida de legitimidad del FGI en general.⁹⁰

⁸⁷ Jeremy Malcolm, op. cit.

⁸⁹ Este término refiere a una provisión (Artículo 69), dentro de la Agenda de Túnez, para la creación de una esfera de acción, a menudo entendida como un nuevo organismo de gobernanza a nivel gubernamental, más allá de las esferas técnicas.

⁹⁰ Jeremy Malcolm, op. cit.

Pese a ligeras modificaciones, el MAG se mantuvo esencialmente tal como fue concebido por el secretariado del FGI en estos primeros años. Entre las concesiones hacia los actores estatales se incluyó un “asiento” de *co-chair* a los países anfitriones, se procuró una representación de al menos 40% de actores gubernamentales, así como un mecanismo de rotación de sus miembros, limitando la participación a un máximo de tres periodos. En sus Términos de Referencia, que escasamente plantean las reglas que deberán seguirse durante las sesiones de trabajo, se establecen algunas guías para la conducción de las sesiones, como la “Regla de Chatham House” (“los participantes son libres de usar la información recibida, pero ni su identidad ni su afiliación será revelada”);⁹¹ la disposición de sesionar tres veces por año, así como la de seguir agendas pre-aprobadas. Una concesión adicional fue la de permitir participar en sesiones de manera remota, aprovechando las posibilidades de la herramienta tecnológica que los *stakeholders* se disponían a debatir. Además, “Todas las reuniones del MAG, virtuales o de otro tipo, están abiertas a los observadores a menos que se indique lo contrario. Al tomar decisiones, se buscará un consenso aproximado asegurándose de que cada miembro tenga la misma voz.”⁹² Por último, se espera que todos los actores participen “a título personal, pero que hayan establecido vínculos con sus respectivos grupos de partes interesadas.”⁹³

Aunque estas normas buscan el mayor involucramiento posible de todos los actores interesados, al mismo tiempo son un reconocimiento de que el terreno *multi-stakeholder* favorece más a algunos actores que a otros. Por ejemplo, condiciones como la de sesionar

⁹¹ Chatham House, “Chatham House Rule”, Sitio web. <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>. Consultado el 16 de abril de 2023.

⁹² Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “Términos de referencia de MAG”, Sitio web. <https://www.intgovforum.org/es/content/términos-de-referencia-de-mag>. Consultado el 16 de abril de 2023.

⁹³ Ibid.

bajo la “Regla de Chatham House”, según un representante gubernamental mexicano, “se inventaron para que los representantes de los gobiernos se pudieran sentir en libertad de probar, de explorar distintas avenidas en el desarrollo futuro de los asuntos sin quedar comprometidos por sus palabras porque los podían regañar”.⁹⁴ Malcolm sugiere de igual modo que dicha regla se adoptó para ayudar a los actores estatales a “salvar la cara” –un término *goffmaniano* que trataré más en el capítulo siguiente–, y navegar con mayor éxito por este espacio supuestamente nivelado.

Con este escenario puesto, a continuación, presentaré el resultado de un análisis de estadística descriptiva sobre la participación de América Latina y el Caribe en el FGI entre 2006 y 2021. Es un primer vistazo a la presencia creciente de la región en este foro, más allá de sus principales economías. También, es muestra de las dificultades que existen al intentar estudiar este espacio de gobernanza, pues, aunque el FGI se creó con el objeto de concitar discusiones y generar capacidades en torno al crecimiento de internet, sus recursos digitales para conservar todo el conocimiento generado son limitados. Malcolm califica el primer sitio web del FGI como “rudimentario” mientras que, al realizar esta tesis, me he encontrado con que la capacidad de integrar el archivo de todas las ediciones del foro celebradas hasta la fecha, 17 en total, es inconsistente. Con sitios web caducados y enlaces rotos, ello confirma que los recursos del FGI son escasos, pero también de que el MAG, que tendría entre sus responsabilidades gestionar toda información, opera con cierto grado de opacidad y que su funcionamiento como cuerpo ejecutivo del foro no está plenamente sustanciado.

⁹⁴ Entrevista con representante gubernamental de México, realizada el 22 de febrero de 2023.

IV. América Latina en el FGI y el MAG, reflejo de una participación incipiente y dependiente de la actuación estatal

Considerando que, cuando hablamos de una práctica diplomática, esencialmente nos referimos a interacciones entre actores, a la “comunicación entre agentes diplomáticos profesionales y otros funcionarios designados para asegurar acuerdos”,⁹⁵ un primer paso necesario es identificar cuántas han sido las oportunidades de los latinoamericanos, específicamente del Grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC⁹⁶), uno de los cinco grupos regionales reconocidos dentro de las Naciones Unidas, para participar en la gobernanza global de internet e interactuar con sus pares de otras regiones del mundo y de otros sectores interesados a lo largo de los 17 años del FGI.

El Cuadro 1 presenta el porcentaje de delegados de todas las partes interesadas, gobierno, sociedad civil, iniciativa privada y comunidad académica y técnica, pertenecientes a este grupo de América Latina y el Caribe con respecto al total de asistentes de todas las regiones y sectores. La información fue obtenida de los resúmenes del Secretario General del FGI y, donde no fue posible obtener el agregado, hice un cálculo con base en las delegaciones de gobierno según las listas de participación, lo que tendería a subestimar la participación efectiva. Dichas listas, además, registran más fielmente a quienes expresaron la intención de asistir a la reunión que quienes realmente asistieron.

Para la mayoría de las ediciones de FGI celebradas desde 2006 hasta la fecha se observa que la participación de la región es fluctuante. Además, su mayor participación

⁹⁵ G. R. Berridge, *op. cit.*

⁹⁶ En este trabajo, GRULAC se refiere al conjunto regional latinoamericano y caribeño y no como la coalición que puede existir en otras instancias multilaterales.

corresponde a los momentos en que fue anfitriona: en Brasil, Rio de Janeiro en 2007 (35.1%) y João Pessoa en 2015 (58%); y Guadalajara, México, en 2016 (51.1%). En 2020, año en que inició la pandemia de Covid-19 y el foro se llevó a cabo de manera virtual, la participación fue de 13%, pero un año después, en Polonia, se redujo a 6%, según cifras obtenidas del sitio web oficial de FGI.

La asistencia medida de forma agregada mostró una participación máxima de representantes de la región en la edición del foro celebrada en João Pessoa, Brasil, en 2015, cuando alcanzó 58% del total de asistentes; al contrario, en la tercera celebración del foro, en Hyderabad, India, un destino alejado y complejo para la mayoría de los países de la región, la asistencia fue solamente de 3% con respecto al total de asistentes.

Cuadro 1. Participación de América Latina en el Foro de Gobernanza de Internet (FGI)

<u>Año</u>	<u>Lugar</u>	<u>Representantes de ALC con respecto al total (%)</u>	<u>Delegación más numerosa</u>	<u>Delegación más numerosa de ALC</u>
2021	Katowice	6	Polonia	Brasil
2020	Virtual	13	Polonia	Brasil
2019	Berlín	9	Alemania	Brasil
2018	París	9	Francia	Brasil
2017	Ginebra	11.6	Suiza	México
2016	Jalisco	51.1	s/d	s/d
2015	João Pessoa	58	s/d	s/d
2014	Estambul**	4.9*	Turquía	Brasil
2013	Bali	s/d	s/d	s/d
2012	Bakú**	1.8*	Azerbaiyán	Brasil
2011	Nairobi	3.5*	Kenia	Uruguay
2010	Vilnius	5	Lituania	Brasil
2009	Sharm El-Sheikh	5	Egipto	Brasil
2008	Hyderabad	3	India	Brasil
2007	Río de Janeiro	35.1	s/d	s/d
2006	Atenas	5	Brasil	Brasil

Fuente: Elaboración propia con información del Foro de Gobernanza de Internet (FGI): <https://www.intgovforum.org/en>. Consultado en noviembre de 2022.

* En el caso de las ediciones sin información agregada (2011-2014), los enlaces a las listas de participación se encuentran inhabilitados o rotos.

** En los casos de Estambul y Bakú, hice el cálculo con base en las delegaciones de gobierno.

El análisis de las principales delegaciones fue llevado a cabo con el software RStudio a través del paquete Tidyverse.

Tomando en cuenta únicamente las delegaciones de gobierno a partir de las listas de participación, es posible observar un interés o una capacidad creciente de los latinoamericanos. En general, las delegaciones de Brasil suelen ser las más numerosas, al menos, en lo que respecta a la representación gubernamental. Como se aprecia en el Cuadro 2, durante los primeros años del foro, en lo que se conoce como la primera fase del Foro de Gobernanza de Internet, de 2006 a 2010, la participación de los delegados de gobierno se concentra principalmente en pocos países, como Argentina, Brasil, México y Chile. También se observa interés de otros como Uruguay, que posteriormente adquirirá mayor saliencia, Paraguay, Costa Rica y República Dominicana. A partir de la segunda fase, de 2011 a 2016, la participación se extiende a otros países, como Cuba o Bolivia. Se trata de un periodo en el que el FGI se celebra en algunas sedes de mayor complejidad para las delegaciones del continente: en Vilnius, Lituania, en 2010; Nairobi, Kenia, en 2011; Bakú, Azerbaiyán, en 2012; Bali, Indonesia, en 2013; y Estambul, Turquía, en 2014. Lo anterior se ve reflejado en la compactación de delegaciones como la de Argentina y, principalmente, Brasil, entre 2010 y 2011; o en la ausencia de otros, como México, en estos mismos años.

A partir de la tercera fase, que inicia en 2016, la participación de ALC desde sus representantes de gobierno se generaliza. No sólo se amplía a países de Centroamérica, como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; y del Caribe, como República Dominicana y Haití; sino que algunas delegaciones se refuerzan, como en el caso de Colombia, Cuba, Costa Rica y Perú. A lo largo de las ediciones disponibles, sin contar a México como sede en 2016, el dominio de las delegaciones brasileñas se mantiene invariable, seguida por las delegaciones de Argentina, México, Cuba, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay.

Cuadro 2. Asistencia de representantes gubernamentales de ALC en el FGI (2006 - 2021)

Año	<u>Argentina</u>	<u>Brasil</u>	<u>Chile</u>	<u>México</u>	<u>Ecuador</u>	<u>Venezuela</u>	<u>Panamá</u>	<u>Paraguay</u>	<u>Uruguay</u>	<u>Colombia</u>	<u>Costa Rica</u>	<u>Cuba</u>	<u>Bolivia</u>	<u>Perú</u>	<u>El Salvador</u>	<u>Guatemala</u>	<u>Haití</u>	<u>Nicaragua</u>	<u>Honduras</u>	<u>Dominicana</u>	Total	
2006	1	6	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
2007	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	0
2008	2	17	0	5	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27
2009	2	10	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	14
2010	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
2011	1	1	0	0	0	0	0	0	3	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
2012	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4
2013	5	10	0	3	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	21
2014	3	11	2	3	0	1	0	0	1	4	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27
2015	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
2016	7	10	0	286	0	2	0	0	2	1	3	11	0	0	3	2	0	0	0	0	1	328
2017	6	4	1	12	0	1	0	1	2	3	0	10	1	3	4	0	1	0	0	0	1	50
2018	3	10	0	1	0	0	0	2	1	3	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24
2019	6	13	0	1	2	0	0	4	1	0	7	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	36
2020	5	32	2	8	0	2	2	1	4	4	3	1	1	6	1	1	0	2	1	4	80	
2021	4	15	2	9	4	3	1	3	0	9	2	2	0	7	0	5	0	0	1	7	74	
Total	46	148	9	330	6	11	3	13	17	25	19	29	3	17	8	8	1	2	3	14		

Fuente: Cálculo realizado con base en las listas de participación disponibles en el sitio oficial del FGI, <https://www.intgovforum.org/en>, consultada en noviembre de 2022, mediante el paquete *Tidyverse* de RStudio.

A diferencia del FGI, donde cualquier actor es libre de registrar su intención de acudir a la reunión y asistir, el MAG, como describí en el apartado anterior, es un grupo limitado de *stakeholders* cuya renovación ocurre lentamente, conforme se liberan espacios individuales tras cumplirse tres periodos de un año por cada actor. Esta regla no se cumple a cabalidad, por lo que algunos representantes han permanecido en este organismo más de tres años. Por este motivo, el grupo se ha mantenido compacto desde su creación y, por tanto, debería ser más sencillo identificar a todos los actores de ALC que han formado parte de éste. Pero tal como ocurre con las listas de participantes del FGI, y con otro tipo de recursos digitales, no todas las listas están disponibles en el sitio oficial.

No obstante, el análisis de Panday permite conocer la composición del MAG de manera agregada hasta 2015, en el que es posible corroborar la prominencia de la representación estatal dentro del grupo.⁹⁷ Según el análisis de esta autora, que también padeció la deficiente conservación de información del FGI, durante su primera década de existencia 196 actores formaron parte del MAG. De estos, la participación de gobierno representó un 39.3%, prácticamente cumpliendo lo estipulado en los Términos de Referencia (40%); seguido por la industria, con 35.7% y la sociedad civil, la comunidad técnica y la comunidad académica juntas con 24.77%.

La representación por región también sigue un patrón nada sorprendente. Según los datos de Panday, la mayor representación provino de la región de Europa Occidental, América del Norte y Oceanía (WEOG), aportando una tercera parte de los integrantes del MAG (33.3%); seguida de la región de Asia Pacífico, con 20.6% del total; África con 18.1%;

⁹⁷ Jyoti Panday, “Mapping MAG: A Study in Institutional Isomorphism — the Centre for Internet and Society”, *Cis-India.org*, 3 de abril de 2016, cis-india.org/internet-governance/blog/mapping-mag-a-study-in-institutional-isomorphism. Consultado en noviembre de 2016.

el Grupo de América Latina y el Caribe con 15.7% y Europa del Este con 12.2%. Un desglose más detallado de la composición de cada región se puede consultar en el Cuadro 3.

La composición de cada región subraya las oposiciones mencionadas en los apartados anteriores. Por ejemplo, la representación de la industria es superior dentro de la región WEOG, con 39.47% del total, a diferencia del GRULAC, en el que sólo 18.18% provino de este sector. Por el contrario, la representación gubernamental fue superior en Europa del Este (61%), seguida de ALC, donde 58% de sus miembros provino de este grupo. África, que ocupa el tercer lugar en representación total dentro del MAG, tuvo una representación equivalente entre industria y gobierno (32.4%), además de incluir, junto con WEOG, la mayor representación de sociedad civil.

Una muestra de la baja rotación que se presentó durante los primeros años del MAG, cruciales para la creación de reglas informales de interacción y para distinguir entre actores con mayor o menor influencia dentro del grupo, es el número de actores que sólo cumplieron un periodo de un año dentro del organismo. Según Panday, de los 196 actores, sólo 24% sirvió un solo termino en el MAG. De 55 representantes que se mantuvieron en este límite, 26 se integraron en 2015 al MAG. Es decir, la mayoría de quienes se integraron al MAG antes de este año cumplieron más de un año dentro del grupo, con algunos alcanzando hasta ocho años de permanencia.⁹⁸

⁹⁸ Jyoti Panday, op. cit.

Cuadro 3. Integrantes del MAG según región y sector de procedencia (2006 - 2015)

<u>Tipo de stakeholder</u>	<u>África</u>	<u>Asia Pacífico</u>	<u>Europa del Este</u>	<u>GRULAC</u>	<u>WEOG</u>	<u>Total</u>
Academia	1	4	1	3	4	13
Sociedad Civil	10	5	4	4	10	33
Técnica	2	1	1	0	6	10
Industria	12	13	3	6	30	64
Gobierno	12	19	16	19	18	84
Total	37	42	25	32	68	204
%	18.14	20.59	12.25	15.69	33.33	100.00

Fuente: Jyoti Panday. "Mapping MAG: A Study in Institutional Isomorphism — the Centre for Internet and Society." *Cis-India.org*, 3 de abril de 2016, cis-india.org/internet-governance/blog/mapping-mag-a-study-in-institutional-isomorphism. Consultado en noviembre de 2016.

En los próximos capítulos, retomaré el análisis de Panday para discutir su argumento sobre la incapacidad del MAG para reformarse debido a su dependencia del sistema de las Naciones Unidas, emulando su burocratización. Se trata de uno de los pocos estudios que se han realizado de manera específica sobre el MAG, por lo que sus aportaciones son indispensables para mi propia interpretación de las experiencias de los actores latinoamericanos que lo han conformado. En este apartado, lo que busco subrayar es la prominencia de los representantes gubernamentales para la región de América Latina y el Caribe, con respecto al resto de sectores que conforman el espacio *multi-stakeholder*

Conclusiones

En este capítulo he establecido las premisas en las que se sustenta el resto de la tesis. Recordando que se trata de un trabajo que se enmarca en la perspectiva sociológica de las relaciones internacionales, el primer paso es presentar el escenario y definir el marco de actuación de los actores estudiados. De este modo, he presentado la cuestión del nuevo espacio diplomático que se presenta ante los actores estatales de América Latina y el Caribe,

en el nuevo contexto de gobernanza global multilateral bautizado como modelo *multi-stakeholder*. Este modelo supone una apertura del multilateralismo tradicional, orientado al actor estatal, a los intereses, visiones y prácticas de otras comunidades interesadas.

Los cambios de este nuevo contexto se relacionaron con las características propias de la región latinoamericana. Primero, en cuanto al perfil de la participación de ALC dentro del multilateralismo, las experiencias de estos países son diversas, por lo que no es posible definir objetivos comunes más allá de que el problema del desarrollo sea prevalente en toda la región. Quizás la principal característica de la participación de ALC es la centralidad del actor estatal, como muestran los ejemplos de negociaciones recientes, como el acuerdo climático de París, donde siguen siendo los estados quienes toman la iniciativa de la representación de los intereses locales, más que otros actores como la industria o la sociedad civil.

Este hecho se enfrenta a la apertura del espacio multilateral a nuevos actores, como corresponde a un foro multilateral *multi-stakeholder* como el Foro de Gobernanza de Internet. En el caso de internet, este modelo ha quedado ligado al MSM por la diversidad de las partes interesadas, aunque se mantuvo a la vez la oposición entre Norte y Sur que es posible rastrear desde los debates del Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NWICO), iniciativa de los países del Sur en contra del “colonialismo cultural” del Norte, y que puede resumirse en la contradicción del discurso libertario del “libre flujo de la información” con el discurso igualitario que busca el desarrollo de las capacidades del Sur para proteger sus propias expresiones informativas y culturales. He señalado que el discurso libertario o neoliberal ha sido el que ha prevalecido en este debate a partir de los años 1990, más allá del desarrollo particular de internet, una tecnología que se desarrolló en esferas fragmentadas de autoridad.

Argumento que el resultado más pulido de esta oposición son las dos instituciones surgidas de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CSMI), que se celebró entre 2003 y 2005 por impulso del Sur: el Foro de Gobernanza de Internet y su Grupo Asesor de las Partes Interesadas.⁹⁹ Aunque una parte de la literatura crítica de la gobernanza global de internet da por hecho que estas instituciones son impotentes para influir en el desarrollo de internet, mi posición es que ambas cumplen un papel fundamental como “garantes” del *multi-stakeholderismo*, dotando legitimidad a este modelo y, por tanto, sujetando la discusión de internet a una visión de gobernanza fragmentada sin alterar las asimetrías de poder entre actores. Esta legitimidad se ha extendido a otras instituciones que adoptan el MSM o por lo menos han buscado dar la impresión de hacerlo, como la propia ICANN.

Finalmente, en cuanto a la participación de gobiernos podemos concluir que existe una asistencia creciente de representantes estatales latinoamericanos. Esto no solo implica a los países de mayor capacidad material y económica, como Argentina, Brasil y México, sino también países de otras subregiones del continente, como Centroamérica y el Caribe. En cuanto a la composición del MAG, la representación de América Latina estuvo, por lo menos hasta 2015, compuesta principalmente por actores gubernamentales en una proporción superior al resto de grupos regionales de las Naciones Unidas, exceptuando a Europa del Este.

Dado que el MSM no excluye al actor estatal, sino que lo limita, es de esperarse que se produzcan tensiones entre grupos y sectores en adición a las brechas tradicionales de desarrollo entre el Norte y el Sur. La presencia constante y creciente de ALC dentro del FGI y del MAG muestra que el interés de estos países en la gobernanza global de internet y por

⁹⁹ Aquí me refiero al hecho de que fueron los países del Sur quienes hicieron la solicitud formal ante la UIT para la creación de la Cumbre, en particular Túnez, cuyo gobierno propuso este proceso desde 1998.

hacer oír sus voces respecto del desarrollo de esta tecnología ocurre a pesar de estas limitantes. Entender cómo se producen estas oportunidades será el objetivo de los siguientes capítulos, en los que buscaré abrir la caja negra de la representación estatal de ALC en el MAG. Así, una vez que el escenario ha quedado establecido, se puede centrar la atención en los actores que interactúan en su seno.

Capítulo 2. Circulación de élites de la gobernanza global de internet: la asimilación de los representantes latinoamericanos

“No me interesa formar parte de un club que admita como socio a alguien como yo”

-Groucho Marx¹⁰¹

Hasta que se dieron a conocer los nombres de los primeros 47 integrantes del Grupo Asesor de las Partes Interesadas (MAG), seleccionados por el Secretario General de las Naciones Unidas (SGNU) para auxiliar en la organización del primer Foro de Gobernanza de Internet (FGI), en 2006, la gobernanza global de internet había sido un ámbito eminentemente técnico y cerrado, circunscrito a organizaciones como la ICANN, bajo control de los Estados Unidos, y la UIT, una de las organizaciones internacionales más antiguas del mundo. El nuevo organismo estaría conformado por representantes de todos los sectores involucrados en la gobernanza global de internet, es decir, siguiendo el modelo *multi-stakeholder*, pero con mayor representación del sector gubernamental, sin contar aún con mecanismos claros de operación, selección ni de renovación de sus integrantes. Como se mencionó en el apartado anterior, la escasa renovación de los representantes hace que la primera composición del MAG sea importante.

En una publicación a poco tiempo de conocerse el listado, Milton Mueller describió la composición de este compacto grupo de actores reunido en Ginebra como “problemática”.

¹⁰¹ Cita original: “I don’t care to belong to any club that would have me as a member”. Groucho Marx, *The Groucho Letters: Letters from and to Groucho Marx*, Nueva York, Simon & Schuster, 1967, p. 8.

Entre otras razones, pues “de las 20 posiciones no gubernamentales, todas menos un puñado están directamente asociadas al régimen de ICANN.”¹⁰² Según el autor, al menos nueve de los representantes estatales también estaban vinculados directamente a este organismo, entonces bajo la jurisdicción del Departamento de Comercio de los Estados Unidos. También se había integrado el ex titular de la Administración Nacional de Telecomunicaciones y de la Información (NTIA), otro organismo del Departamento de Comercio estadounidense. Todo esto, sin contar a los representantes de otros sectores (sector privado, sociedad civil y comunidad técnica) que también tenían algún tipo de relación con estas instituciones. Si la CMSI se había celebrado como contrapeso al control estadounidense sobre la gobernanza de internet, ironizó Muller, “la ICANN y la comunidad tradicional de Internet lo están haciendo muy bien en los debates sobre la gobernanza mundial”.¹⁰³

Con esta observación, Mueller destacó la existencia de un grupo especial de miembros de MAG, cuyos conocimientos, relaciones con otros actores e instituciones, y valores compartidos, les hacían más capaces de influir en los debates del FGI que otros. Estos grupos de actores especializados, para Chenou, representan “élites transnacionales de la gobernanza global de internet”, involucradas en la creación y el desarrollo del internet, consolidadas durante la década de 1990, y por tanto poseedoras de una ventaja con respecto a otros actores participantes de la gobernanza de esta tecnología. Para el autor, esta ventaja entre élites descansa en una coalición “frágil”, que puede “contestarse desde abajo” si grupos no dominantes (una “contra élite”) son capaces de movilizarse contra esta posición

¹⁰² Milton Mueller, “The Forum MAG: Who Are These People?”, Artículo. <http://www.icannwatch.org/article.pl?sid=06/05/18/226205&mode=thread>. Consultada en enero de 2024.

¹⁰³ Ibid.

hegemónica.¹⁰⁴ La relación tensa entre estos bloques ilustra la complejidad característica del multilateralismo *multistakholder*.

En este capítulo, aplicaré este marco de análisis al caso de los representantes latinoamericanos que han formado parte del MAG desde su concepción. A partir de las trayectorias individuales de estos actores, y de entrevistas semi estructuradas, verificaré si existe esta distinción entre élites y contra-élite entre los representantes de ALC, si esta línea se corresponde con los distintos sectores que forman parte del MSM, y finalmente, conforme a mi pregunta de investigación, si esta condición impacta en la representación de los actores estatales que son designados para formar parte del MAG.

El capítulo seguirá la línea argumentativa siguiente: en el primer apartado se analizará el concepto de “élite transnacional” de la gobernanza global de internet, asociado a las comunidades técnicas, y de la “contra-élite” identificada en el polo “soberanista/desarrollista” de los representantes gubernamentales. En seguida, presentaré las trayectorias de los perfiles latinoamericanos que han formado parte del Grupo Asesor entre 2006 y 2021 para confrontarlas con las categorías de análisis. Por último, destacaré a partir de las entrevistas la trayectoria de estos actores y su experiencia de integración al MAG, donde advierto una tensión con respecto a las demás “élites” en la asimilación de un espacio distinto a los escenarios clásicos de diplomacia, donde el actor estatal tiene primacía.

Con un espacio así estructurado, en el que conviven grupos con mayor ventaja sobre otros en el conocimiento de ciertos temas, los actores deben interpretar el lugar que ocupan con respecto a sus pares, advirtiendo las prácticas del escenario y su posición en un contexto jerarquizado. A partir de este patrón de socialización entre diplomáticos, que Pouliot

¹⁰⁴ Jean-Marie Chenou, “Multistakeholderism or Elitism? The Creation of a Transnational Field of Internet Governance”, op. cit. p. 11.

denomina “sentido diplomático de lugar”¹⁰⁵ (tomando como referencia a Goffmann), mostraré en los siguientes apartados cómo los representantes estatales del MAG, con especial foco en los latinoamericanos, suelen transitar por un periodo de adaptación al Grupo Asesor, antes de determinar qué tipo de rol podrán asumir conforme a sus capacidades e intereses ante un escenario marcado por diferencias entre sus participantes.

I. Élités libertarias y “contra élite” desarrollista de la gobernanza global de internet: el sector técnico como articulador del MSM

Llama la atención el argumento de la existencia de élites de la gobernanza global de internet en un ámbito como el de los espacios multilaterales y las conferencias al estilo del FGI. Estos espacios eran, tradicionalmente, dominados por élites diplomáticas, provenientes de las clases aristocráticas o bien de cuadros formados en instituciones académicas de alto nivel.¹⁰⁶ “Estos actores estatales de la política exterior poseen y concentran características elitistas. Aún más, las carreras que llevan tienden a conformarse a reforzar estas características sociales”, como señalan Lequesne y Riaux.¹⁰⁷ En las últimas décadas, la inclusión de nuevos actores, no solo de otras disciplinas o ámbitos profesionales, sino también de distintas extracciones de clase, raza o género, ha desafiado esta identidad “elitista” de los diplomáticos.

¹⁰⁵ Vincent Pouliot, op. cit. p. 22.

¹⁰⁶ Christian Lequesne y Gilles Riaux, “Pour une sociologie des acteurs étatiques de la politique étrangère”, en Christian Lequesne y Hugo Meijer (eds.) *La politique étrangère : approches disciplinaires*, Montréal, Presses de l’Université de Montréal, 2018, pp. 93-114.

¹⁰⁷ Ibid.

En el planteamiento de Chenou, los cuerpos diplomáticos tradicionales no son el grupo dominante en la gobernanza de internet y, por tanto, en estos espacios prevalecen otro tipo de prácticas, valores y trayectorias. Una revisión de los primeros años del MAG desde la perspectiva de los actores sirve para corroborar cómo los perfiles técnicos se encumbraron dentro del grupo, y cómo esto encauzó las discusiones en las primeras ediciones del FGI.

Como señalé en el capítulo anterior, el Grupo Asesor surgió fuera de los objetivos establecidos en la Agenda de Túnez. Asimismo, el proceso de designación se llevó a cabo a discreción del SGNU, sin criterios ni procedimientos públicos para designar a sus integrantes. Los primeros integrantes del grupo, presentados a mediados de 2006, se enfrentaron a un reto mayúsculo: hacer realidad los objetivos de la Agenda, organizar el primer Foro de Gobernanza de Internet (FGI) y, según el comunicado emitido por el SGNU, tomar “decisiones sobre cómo preparar las siguientes reuniones y sobre la futura estructura y métodos de trabajo del Foro”.¹⁰⁸ Todo esto, además, debía llevarse a cabo manteniendo fidelidad al *multi-stakeholderismo*, es decir, garantizando la representación efectiva de todos los sectores interesados.

Con la creación de este grupo, lo más cercano a un órgano ejecutivo del Foro de Gobernanza de Internet, ciertos puntos del discurso “desarrollista” de los países del Sur se incluyeron en la agenda temática de las primeras reuniones anuales, por ejemplo, las sesiones sobre acceso, diversidad y multilingüismo en la red.¹⁰⁹ Sin embargo, para los actores del Sur, particularmente representantes estatales, hubo más pendientes que logros. Como puede

¹⁰⁸ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Secretary-General establishes advisory group to assist him”, op. cit.

¹⁰⁹ Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “The Inaugural Session of the Internet Governance Forum (IGF) Athens, 30 October - 2 November 2006 Summing-up by the IGF Secretariat”, Sitio web. <https://mail.intgovforum.org/cms/documents/igf-meeting/igf-2006-athens/128-igf-2006-summary-final/file>. Consultado en febrero de 2024.

apreciarse en las transcripciones de las sesiones de “balance” tras el primer FGI, algunos miembros compartieron la percepción, particularmente entre actores gubernamentales, de que el aspecto mejor logrado de las sesiones fue “reunir” a las partes, es decir, satisfacer este requisito del *multi-stakeholderismo*, sin explorar a mayor profundidad el mandato de Túnez ni buscar mayor incidencia en la gestión de internet a nivel global.

Por el contrario, en sus intervenciones, los actores del Sur expresaron frustración respecto de sus expectativas de participación de la gobernanza de internet. Un representante iraní señaló en una de las reuniones: “Preferimos ser más técnicos y limitarnos a describir lo que está en el ámbito de la comunicación y quizá (a debatir) un poco menos sobre cómo podríamos aportar algún cambio, que era, creo, el objetivo de ambas cumbres (las dos fases de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información)”.¹¹⁰ De algún modo, aunque una mayor parte de espacios en el MAG se destinó a representantes de gobiernos, la conducción de sus deliberaciones no estuvo dominada por discursos de mayor injerencia en el desarrollo de internet a nivel global, particularmente en lo que respecta al acceso de los países del Sur a esta tecnología creciente, o los Recursos Críticos de Internet (CIR). “En general,” insistió la representación de China, “opinamos que la segunda reunión del FGI debería centrarse en las cuestiones de política pública relacionadas con la gobernanza de Internet, de acuerdo con los mandatos del FGI, tal y como se establece en la Agenda de Túnez.”¹¹¹

En este contexto, además de reconocer que el MAG estuvo conformado desde el principio por grupos con visiones opuestas, lo anterior permite apreciar la percepción de los

¹¹⁰ Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “13 February 2007 IGF Consultations Geneva”, Transcripción. https://igf.wgig.org/igf/Feb_igf_meeting/13_February_Consult_2007.txt. Consultado el 11 de marzo de 2024.

¹¹¹ Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “Internet Governance Forum Open Consultations 3 September 2007 Geneva, Switzerland”, Transcripción. <https://igf.wgig.org/igf/IGF-03Sept07Consultation.txt>. Consultado el 11 de marzo de 2024.

actores gubernamentales respecto de la posición dominante que tomaron los perfiles técnicos. Inventores de la red, como puede caracterizárseles, se trata de académicos, ingenieros y programadores, inicialmente provenientes de universidades estadounidenses pero cada vez más adscritos a grupos y organizaciones internacionales, ya sea no lucrativas, como Internet Society y Electronic Frontier Foundation (EFF), o corporaciones como Network Solutions.¹¹² Los nexos con este tipo de organizaciones no eran extraños para el momento en que se celebró la primera edición del FGI. Ya en la primera fase de la CMSI, en 2003, se registraron 481 organizaciones no gubernamentales, mientras que, en Túnez, dos años después, la cifra se elevó a 606. De igual modo, las organizaciones internacionales acreditadas crecieron de 50 a 92 entre ambas fases. En total, la última fase de la CMSI vio a más de 7 mil 700 actores provenientes de estos sectores.¹¹³

La construcción de la gobernanza global de internet, como he mostrado en este trabajo, ha dependido de la legitimidad del MSM como principio rector de todo proceso deliberativo y organizativo. De fondo, esto ha significado la defensa del predominio del sector privado para desarrollar esta tecnología, el impulso al comercio digital libre de tarifas y aranceles, la intervención estatal mínima y el reconocimiento de las características “únicas” del internet, conforme al discurso libertario (o “ciberlibertario”) que inspiró la “Declaración de Independencia del Ciberespacio”, un panfleto redactado y publicado en 1996 por EFF, una de las primeras organizaciones no gubernamentales dedicadas a esta materia, asentada en San Francisco.¹¹⁴ Este panfleto, recuerda Malcolm, establece las líneas del discurso libertario que

¹¹² Jean-Marie Chenou, “From Cyber-Libertarianism to Neoliberalism: Internet Exceptionalism, Multi-stakeholderism, and the Institutionalisation of Internet Governance in the 1990s”, *Globalizations*, vol. 11, núm. 2, 2014, pp. 205-223.

¹¹³ Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, “Statistics”, Sitio web <https://www.itu.int/net/wsis/geneva/newsroom/index.html>. Consultado en febrero de 2024.

¹¹⁴ Electronic Frontier Foundation, “A Declaration of the Independence of Cyberspace”, Sitio web <https://www.eff.org/cyberspace-independence>. Consultado en febrero de 2024.

“considera internet el último bastión de la libertad personal y la independencia en un mundo cada vez más intrusivo y corporativizado” en el que, por tanto, “ningún gobierno externo de ese bastión es moralmente aceptable.”¹¹⁵

Con este predominio, el objetivo de sentar las bases de la interacción en el MAG recayó en un grupo tendiente a adoptar los objetivos de la CMSI de manera más restringida, menos inclinado a interesarse en las demandas del Sur que, como he mostrado, se concentraron en un cumplimiento amplio de la Agenda de Túnez. Aunque este trabajo no analiza los procesos de negociación de la cumbre, es evidente que la experiencia aportada por la CMSI determinó la reputación de muchos de estos actores en la conformación del FGI y del MAG. Según un representante ecuatoriano de la sociedad civil, “Muchos veníamos de estar en la CMSI, [y] ya nos habíamos visto las caras dos o tres años. Algunos veníamos de la comunidad técnica, que nos habíamos visto las caras 10 años. Muchos no pasaron por este mundo técnico y no tenían ligazones entre ellos”.¹¹⁶

Así, en la lista original del MAG, la mayor parte de los integrantes podrían considerarse *insiders* de la gobernanza global de internet, con perfiles provenientes de organismos de gestión de recursos críticos y nombres de dominio (DNS), organizaciones activistas, ministerios gubernamentales de comunicaciones, tecnología e informática. Mientras tanto, en menor medida se integraron representantes de la industria o de grupos empresariales, así como diplomáticos de carrera, principalmente representantes permanentes asentados en Ginebra, como es el caso de Barbados, China, Latvia y Pakistán.¹¹⁷ De hecho, conforme a esta lista de 47 perfiles, tan sólo ocho integrantes registrados se desempeñaban

¹¹⁵ Jeremy Malcolm, op. cit. p. 2.

¹¹⁶ Entrevista con representante ecuatoriano del sector de la sociedad civil, realizada el 15 de abril de 2023.

¹¹⁷ Organización de la Naciones Unidas (ONU), “Secretary-General establishes advisory group to assist him”, op. cit.

como representantes formales de la industria, y sólo seis, de los países mencionados antes más los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y de Grecia, eran parte activa de una misión diplomática.

Es posible apreciar, así, que la visión de grupo del MAG haya sido menos favorable a las expectativas de los representantes del Sur y más hacia la consolidación de un espacio de deliberación por sí mismo. Es igualmente notable que, durante sus primeros años, la naturaleza del MAG no haya sido seriamente desafiada y que haya permitido que la comunidad con mayor representación efectiva lograra articular el *multi-stakeholderismo* por encima de cualquier otro propósito. En suma, además de ser un sector que históricamente se ubicó al frente del desarrollo de internet, la comunidad técnica logró posicionarse en el Grupo Asesor como el sector de mayor legitimidad para orientar sus procesos y normas internos, a cuenta de sus conocimientos en la materia. Desde esta posición ha fungido como mediadora de otras posiciones contrahegemónicas, dándoles cabida en la deliberación sin conceder reformas o cambios en el funcionamiento general del grupo.

Puedo afirmar, entonces, que las trayectorias y las conexiones profesionales de los integrantes del Grupo Asesor de las Partes Interesadas son importantes y corroboran la primacía del sector técnico propuesta por Chenou. “La posición estructural de los grupos de actores que participaron en los debates de los años 1990 es mucho más fuerte que la de los recién llegados,” como señala este autor.¹¹⁸

Con la creación del MAG, quienes provenían de este ámbito no sólo tenían mayores conocimientos acerca de internet como tecnología, sino que también contaban con redes de colaboración más estrechas que cualquier otro sector. El SGNU se apoyó en esta comunidad

¹¹⁸ Jean-Marie Chenou, “Multistakeholderism or Elitism? The Creation of a Transnational Field of Internet Governance,” op. cit., p. 27.

para conformar al Grupo Asesor, aunque ello implicara adoptar una interpretación más limitada del mandato de la Agenda de Túnez. Esto es aún más relevante, considerando que según los términos de referencia mencionados en el capítulo anterior: “se espera que [los miembros] tengan amplios vínculos con los grupos interesados pertinentes” y que “deben estar dispuestos a tender la mano y garantizar un flujo continuo de información hacia y desde los grupos interesados.”¹¹⁹ De todos los sectores interesados, sólo los perfiles surgidos de este ámbito habían construido una comunidad suficientemente densa para satisfacer este requisito, aunque como mostraré más adelante, la CMSI también fue un punto de encuentro crucial para representantes de otros sectores, como el gubernamental.

Con respecto a los gobiernos del Sur y otros actores que identifiqué como la contra-élite, cabe aclarar que, para Chenou, esta contra-élite está compuesta “de grupos amplios y formalmente organizados de individuos sin autoridad formal.”¹²⁰ En su trabajo, el autor identifica a la contra-élite principalmente con elementos de la comunidad técnica y la sociedad civil excluidos del poder institucionalizado, pero con capacidad para participar en debates técnicos y de política pública en materia de internet, contraria al *multi-stakeholderismo* y muy crítica, por ejemplo, de la ICANN. Sin embargo, lo anterior corresponde con una revisión del primer periodo de formación del campo de la gobernanza global de internet, durante la década de 1990. Posteriormente, reconoce Chenou, otros actores fuera de la *doxa* del campo, como los representantes de países del Sur, se integraron a la contra-élite y transformaron el poder y la influencia de la élite.¹²¹ Siguiendo esta perspectiva,

¹¹⁹ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Advisory Group to prepare for Internet Governance Forum meeting in Rio de Janeiro”, 20 de Agosto de 2007. <https://press.un.org/en/2007/pi1791.doc.htm>. Consultado en febrero de 2024.

¹²⁰ Jean-Marie Chenou, *The Role of Transnational Elites in Shaping the Evolving Field of Internet Governance*, op. cit., p. 68.

¹²¹ *Ibid.*, p. 207.

los actores estatales de América Latina y el Caribe son parte de la contra-élite porque fueron excluidos de las instituciones de gobernanza de internet y, a partir del proceso de la CMSI, adquirieron conocimientos y *expertise* suficientes para insertarse en el debate técnico sobre el *statu quo* de la gobernanza de internet, ya sea desde el punto de vista “desarrollista” para contestar la hegemonía *multi-stakeholder*; o bien desde la perspectiva libertaria, como se verá en los próximos capítulos.

Por otra parte, como ya he señalado, América Latina también ha creado sus propias organizaciones de gobernanza global, como NETMundial, en 2013, o como la Reunión Regional Preparatoria del Foro de Gobernanza de Internet (LACFGI), desde 2008, donde se discuten las prioridades de la agenda regional previo al FGI.¹²² También, se han impulsado iniciativas como la Escuela del Sur de Gobernanza de Internet (SSIG),¹²³ sobre la cual abundaré en el capítulo 3, efectivamente buscando crear élites propias, estrechamente vinculadas, con el objetivo de “aumentar la representatividad de la región de Latinoamérica y el Caribe en espacios donde se debate y define”.¹²⁴

Con esto en mente, en el siguiente apartado seguiré las trayectorias de los representantes gubernamentales de ALC en el MAG para identificar la pertenencia o exclusión de estos actores respecto de las élites y de la “contra élite” referidas. Es decir, asumiendo que se trata de un grupo cohesionado y coherente, si los representantes latinoamericanos provienen de los cuerpos diplomáticos tradicionales, por tanto,

¹²² Foro de Gobernanza de Internet de América Latina y el Caribe (LACFGI), “Estatutos”, Sitio web <https://lacFGI.org/estatutos/>. Consultado el 10 de abril de 2024.

¹²³ Raúl Echeberría, “Construyendo modelos innovadores de gobernanza”, en Luca Belli y Olga Cavalli (eds.), *Gobernanza y regulaciones de internet en América Latina: Análisis sobre la infraestructura, privacidad, ciberseguridad y evoluciones tecnológicas en honor de los diez años de la South School of Internet Governance*, Río de Janeiro, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018, pp. 12-15.

¹²⁴ Escuela del Sur de Gobernanza de Internet, Página oficial. <https://www.gobernanzainternet.org/ssig2021/>. Consultado en abril de 2023.

mayormente portadores del discurso “desarrollista” de internet; o bien si entre ellos circulan los miembros de las élites, principalmente de los espacios técnicos concentrados en las organizaciones internacionales mencionadas con anterioridad o de la academia.

II. Los representantes estatales de América Latina y el Caribe en el MAG (2006-2021): entre la comunidad diplomática tradicional y la “élite” transnacional de la gobernanza global de internet

Ya en la introducción de este trabajo he referido a la heterogeneidad de la presencia latinoamericana en espacios multilaterales. Así como resulta difícil caracterizar una sola forma de participación latinoamericana, el tipo de perfiles que representan a estos países dentro del MAG desvela diferencias en la forma en que cada estado se “inserta” en la gobernanza global de internet.¹²⁵ En este apartado, confirmo que los perfiles que representan a los países latinoamericanos en el Grupo Asesor del FGI se distinguen entre quienes provienen de las comunidades surgidas de las instituciones técnicas y académicas de la gobernanza global de internet, y quienes se integraron desde sus respectivos cuerpos diplomáticos. Se trata de distinciones tanto en la capacidad de formar representantes como de objetivos concretos dentro de las instituciones de la CMSI. Me detendré brevemente en ambos aspectos antes de presentar el rastreo de las trayectorias y ligas profesionales de los actores.

Antes, resulta pertinente subrayar la omisión que ha representado, para los estudios sobre diplomacia, el análisis sobre quiénes representan a los estados y por qué, es decir, sus

¹²⁵ Jean-Marie Chenou y Juan Sebastián Rojas, op. cit.

orígenes y las condiciones que hicieron posible su designación en primer lugar. Como señala Lequesne, los estudios sobre ministerios de relaciones exteriores, sus actores y procesos, han sido relegados en las últimas décadas por el surgimiento de nuevos actores que influyen en la diplomacia global.¹²⁶ La composición de la delegación en espacios altamente especializados, como es nuestro caso de estudio, es un campo aún inexplorado o necesitado de actualización dada la “diversificación” de los cuerpos de representación en los últimos años. Cambios en orígenes sociales y hasta de origen geográfico, género, trayectorias profesionales y formación, son algunos de los elementos a considerar para estudiar a los diplomáticos en nuevas misiones, como el multilateralismo *multi-stakeholder*.¹²⁷

La dificultad de llenar espacios en un número creciente de organismos, conferencias, misiones y foros es un elemento que surge de las indagaciones. En uno de los pocos trabajos que específicamente estudian las estrategias de participación de un país latinoamericano en la gobernanza global de internet, Daniel Aguirre Azócar analizó las delegaciones de Chile que han asistido al FGI y confirmó que, ante la falta de perfiles especializados, este país se ha apoyado en miembros de instituciones de gobernanza como la NIC, organismo responsable de los registros de dominio *.cl*, adscrito a la Universidad de Chile. De acuerdo con Aguirre Azócar, los funcionarios de la Subsecretaría de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile que entrevistó:

destacan las restricciones de financiamiento del departamento internacional, obligando a optimizar los recursos que el apartado puede destinar a temáticas de la

¹²⁶ Christian Lequesne, “Ministries of Foreign Affairs: A Crucial Institution to be Revisited”, en Christian Lequesne (ed.), *Ministries of Foreign Affairs in the World*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2022, pp. 1-12.

¹²⁷ Karla Gobo y Claudia Santos, “The Social Origin of Career Diplomats in Brazil’s Ministry of Foreign Affairs: Still an Upper-Class Elite?”, en Christian Lequesne (ed.), *Ministries of Foreign Affairs in the World*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2022, pp. 15-38.

gobernanza en Internet. Con esto, participar en foros internacionales son priorizados según la importancia de cada reunión. Señalaron que la reunión Plenipotenciaria de la Unión Internacional de Telecomunicaciones –agencia de la ONU– es la prioritaria. Luego, alternar la participación en reuniones de la IGF y de ICANN.¹²⁸

Resulta llamativo el contraste de relaciones entre actores de diversos orígenes, como aquellos del Departamento de Ciencias de la Computación de la Universidad de Chile, es decir, de la comunidad técnica, cuyo conocimiento y trayectorias les hace partícipes de una comunidad más allá de sus credenciales gubernamentales y les provee de “movilidad” para representar a otros sectores. “Detallar la participación,” señala Aguirre Azócar, “es relatar cómo las políticas de una comunidad altamente técnica es vinculada [sic] transnacionalmente y enfrenta, a la distancia y en estos foros, posibles problemas que se suscitan aisladamente, pero que logran ser resueltos consensualmente desde lo técnico/informático”.¹²⁹ El NIC, como mencionaba, “se articula con otras entidades, dada su centralidad en el despliegue de Internet en el país. Aquí sus vínculos son internos, regionales y con la comunidad técnica internacional en esta materia, pero siempre enfocándose en aspectos de infraestructura, prácticas y estandarización de los sistemas que unen las redes globalmente.”¹³⁰

Por otro lado, existen países como Brasil, que no sólo envía las delegaciones más numerosas de toda la región, como se señaló en el capítulo 1, sino que también ha sido anfitrión del FGI en dos ocasiones e impulsor de su propio foro de gobernanza, NETMundial, entre 2013 y 2014.¹³¹ Desde el principio, los representantes brasileños acudieron a las

¹²⁸ Daniel Aguirre Azócar, “La gobernanza global de Internet y sus alcances para Chile”, *Estudios internacionales*, vol. 48, núm. 185, 2016, p. 192.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 193.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Wolfgang Kleinwächter, “NETmundial: divisor de águas na regulamentação da Internet?”, *PolITICs*, núm. 18, 2014, pp. 25-46.

reuniones con objetivos claros en la línea del discurso desarrollista que he identificado con la contra-élite, y presentado por diplomáticos de carrera. “En aquella época [los primeros años del FGI] teníamos una idea que era más o menos lo que pasaba a nuestras posiciones ahí, de que era darles a los gobiernos un papel un poco más importante en el proceso de gobernanza de internet”, reconoció un diplomático de este país.¹³² Con lo visto hasta ahora, cabe esperar que este tipo de posiciones estén puestas a discusión por actores provenientes de un cuerpo diplomático tradicional, según la definición de Wiseman. Pero Brasil no ha sido el único actor con este objetivo de contestación del *multi-stakeholderismo*: otros países, como Cuba, que han tenido representación dentro del MAG, también han emprendido la participación en el grupo desde una posición contrahegemónica.

Entre estas posiciones, en el siguiente apartado verificaré la adscripción de los representantes estudiados a un grupo concreto de actores, a saber, los cuerpos diplomáticos tradicionales, ajenos a las conversaciones técnicas y propensos a enarbolar posturas desarrollistas, en contraposición a una “élite científico-técnica”, apoyada en el sector privado y desde el propio secretariado del FGI, y con ventaja sobre el resto de los demás actores en virtud de sus conocimientos especializados. A partir de estos resultados, resaltaré otro aspecto poco estudiado de la representación en organismos multilaterales como el MAG: la adaptación o la fase de reconocimiento de estos actores dentro del grupo, en la que identifican las ideas y valores dominantes, así como su posición relativa al resto de integrantes, según su conocimiento de la materia y de su competencia en el tipo de prácticas que ahí se llevan a cabo.

¹³² Entrevista con representante gubernamental de Brasil, realizada el 20 de febrero de 2023.

III. Representantes estatales de América Latina y el Caribe en el MAG (2006-2021): asimetrías regionales y diversidad de perfiles

El Cuadro 5 presenta la información disponible respecto de los perfiles que han conformado el MAG en representación de los gobiernos de América Latina y el Caribe entre 2006 y 2015.¹³³ El cuadro se compone de la información disponible en el sitio oficial del FGI, así como de información complementaria obtenida, principalmente, de los perfiles profesionales de cada integrante en la red social LinkedIn, o en las semblanzas de las otras organizaciones a las que pertenecen. Aunque la identidad de cada miembro es información pública, me interesa resaltar únicamente las siguientes características: país que representan, periodos cumplidos en el MAG (es decir, años de participación), campo de formación profesional, área de formación en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM o STEM) o en Ciencias Sociales y participación en otras organizaciones de gobernanza de internet, como las ya mencionadas: la ICANN, la UIT, Internet Society (ISOC), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO), entre otras.

Como se aprecia, desde los gobiernos de América Latina, el MAG ha contado con diversos grupos profesionales, con clara preeminencia de los perfiles cuya formación original corresponde a las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM o STEM). De los 26 miembros rastreados, 16 tienen formación inicial en ingenierías, particularmente ingeniería computacional o de sistemas, o ciencias naturales. Por otro lado, el siguiente grupo profesional que ha compuesto el MAG sí corresponde a quienes tienen formación en ciencias sociales, donde predominan aquellos con formación de derecho y relaciones internacionales

¹³³ La mayor parte de la información fue obtenida del sitio web: <https://www.intgovforum.org/en/content/previous-mag-members>. Consultado el 22 de noviembre de 2022.

con 9 representantes. Luego, es importante destacar que existen casos en los que la trayectoria del representante parte de formación en CTIM, pero se complementa con estudios de diplomacia o relaciones internacionales, con al menos 3 casos que caen bajo este supuesto. Es decir, una mayoría de quienes han participado representando estados latinoamericanos en el Grupo Asesor no tiene una formación diplomática, sino técnica.

Cuadro 4: Integrantes de ALC en el MAG (2006-2023)

#	País	Años en el MAG	Formación	Área de formación	Vínculos con otros organismos
1	Argentina	3	ingeniería en telecomunicaciones	STEM	UIT
2	Argentina	2	sistemas de información de las organizaciones	STEM	
3	Argentina	7	ingeniería electrónica, regulación de telecomunicaciones	STEM	ISOC, UIT, ICANN
4	Bahamas	3	ciencias de computación	STEM	
5	Barbados	0*	ingeniería	STEM	OMPI; OMC
6	Brasil	0	derecho; relaciones internacionales	Ciencias Sociales	
7	Brasil	0	ciencias de computación	STEM	
8	Brasil	0	ciencias de computación; diplomacia	STEM	
9	Brasil	0	derecho	Ciencias Sociales	
10	Brasil	3	ciencias de computación	STEM	ICANN
11	Brasil	honorario**	relaciones internacionales	Ciencias Sociales	
12	Chile	0	derecho	Ciencias Sociales	
13	Costa Rica	0	ciencia en ingeniería química	STEM	OMM
14	Costa Rica	3	diplomacia	Ciencias Sociales	
15	Cuba	3	física	STEM	
16	El Salvador	4	gestión de sistemas de información	STEM	UIT
17	Jamaica	0	ciencia, zoología	STEM	
18	México	0	química	STEM	ICANN
19	México	3	relaciones internacionales	Ciencias Sociales	
20	México	honorario	ingeniería	STEM	
21	Paraguay	3	derecho	Ciencias Sociales	UIT; OIT
22	Perú	2	ingeniería en telecomunicaciones	STEM	
23	Surinam	2	ciencias, agricultura; diplomacia	STEM	
24	Trinidad y Tobago	0	n/a	n/a	n/a
25	Trinidad y Tobago	3	historia	Ciencias Sociales	
26	Uruguay	3	sociología	Ciencias Sociales	ICANN; LACIGF

Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible en el sitio web: <https://www.intgovforum.org/en/content/mag-terms-of-reference>, así como en perfiles individuales de la red social LinkedIn. * Los perfiles que aparecen con 0 periodos cumplidos son aquellos donde la información aún no permite determinar cuántos periodos participó dicho representante. ** Los miembros honorarios corresponden a miembros escogidos cuando el país representado fungió como anfitrión del FGI, por tanto, sólo cumplen un periodo de un año.

Como en otros momentos de esta investigación, la información disponible en los sitios oficiales del Foro es deficiente e incompleta. Las listas de conformación del MAG de cada año se encuentran disponibles en el sitio oficial sólo entre 2011 y 2021. Para completar la información, utilicé dos fuentes adicionales: una lista proporcionada por el secretariado general del FGI, y el trabajo de Panday sobre la composición del Grupo Asesor, al que me referí en el capítulo anterior.

Respecto a la asociación con otras organizaciones de gobernanza de internet, 9 de los perfiles revisados han tenido en algún punto de su trayectoria profesional, antes de formar parte del MAG o simultáneamente a este nombramiento, relaciones laborales con otras organizaciones de gobernanza de internet, principalmente con la ICANN y la UIT. Destaca en al menos uno de los casos la participación en el grupo de gobernanza regional de LACIGF, un foro regional creado en 2008 como parte de los objetivos de la Agenda de Túnez (específicamente del punto 80). Otras organizaciones mencionadas son Internet Society (ISOC), la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la WIPO, OMC y la Organización Meteorológica Mundial (OMM). Los nexos con este tipo de organización no fueron facultad exclusiva de los actores formados en ámbitos técnicos, pues al menos un representante con formación en ciencias sociales estuvo involucrado con organismos de gobernanza de internet antes de formar parte del Grupo Asesor.

Asimismo, es destacable la distribución de los países que han estado representados en el MAG. Como en análisis anteriores, las potencias regionales no son las únicas en ocupar espacios dentro del grupo. Si bien Argentina, Brasil y México son los países que más representantes gubernamentales han tenido en el MAG, con hasta 6 personas en el caso de Brasil, 3 de Argentina y 3 de México, otros países de América Central y el Caribe cuentan

con una presencia destacable. Tal es el caso de El Salvador, cuyo representante cumplió cuatro años al interior del Grupo Asesor, es decir, más allá de los tres periodos oficialmente conferidos; mientras que otros países, como Costa Rica y Trinidad y Tobago, también han tenido hasta dos representantes dentro del grupo.

También es notable la diferencia de orígenes y trayectorias según cada país. Por ejemplo, en el caso de Argentina todos los representantes provienen del área de formación CTIM y al menos dos de ellos con trayectoria en otros organismos de gobernanza. Asimismo, uno de los actores cumplió en total siete años de participación en el Grupo Asesor, el periodo más largo registrado en este mapeo. En cambio, los representantes de Brasil han provenido de forma paritaria de los ámbitos de CTIM como de ciencias sociales, aunque su participación en otros organismos de gobernanza es limitada, lo que apunta a lazos más estrechos con las oficinas de Relaciones Exteriores o Telecomunicaciones de este país, más allá de la participación “en su capacidad personal” que refieren los términos de referencia del MAG. Respecto de la participación en otros sectores, una matriz más completa, consultable en el Anexo II, muestra que la participación de estos representantes en otros sectores es mayor dentro de la iniciativa privada (11), comparado con otro sector como la sociedad civil (3).

En síntesis, la clara procedencia de dos ámbitos profesionales distinguibles, el técnico y el diplomático, permite dar mérito a la idea de una convergencia de visiones respecto de la gobernanza global de internet. No obstante, el simple hecho de pertenecer al sector gubernamental no excluye la presencia de profesionales de ámbitos técnicos. Al contrario, la formación técnica es prioritaria incluso para estos perfiles. Si el FGI ha permitido la incorporación de una contra-élite con interés en propiciar mayor autoridad a la esfera estatal en materia de internet, esto no se refleja en una presencia exclusiva de diplomáticos tradicionales. No solo eso, sino que algunos de quienes representaron a los gobiernos al

interior del MAG forman parte de una red más amplia de especialización, en virtud de su presencia en otros órganos de gobernanza global.

Con lo anterior, o bien los países han sido capaces de formar y reclutar profesionales técnicos consecuentes con el discurso desarrollista, o bien la dificultad de llenar espacios en el MAG ha hecho necesario atraer perfiles de estos ámbitos. Sería necesario indagar, como Aguirre Azócar, en casos concretos para determinar cuál de estas estrategias corresponde con mayor frecuencia a la participación latinoamericana. Por el momento, basta subrayar el hecho de que la representación es heterogénea en términos del tipo de perfiles que han representado a ALC. No obstante, cualquiera que sea la procedencia profesional de estos actores, en tanto representantes de países periféricos aún deben enfrentarse a un campo en el que no son actores dominantes. Con esto en mente, el siguiente apartado abundará en esta experiencia de asimilación de las reglas del MAG a partir de la experiencia individual de los representantes.

Un escenario así de informal como el MAG, “nebuloso”, según la descripción de Wiseman,¹³⁴ ¿es más o menos complejo de penetrar y asimilar que un espacio claramente normado, regular y, sobre todo, dominado por los usos, principios y ceremonias de la diplomacia tradicional?

¹³⁴ Geoffrey Wiseman, “Diplomatic Practices at the United Nations”, *Cooperation and Conflict*, vol. 50, núm. 3, 2015, p. 328.

IV. El espíritu de la CMSI y el “sentido de lugar” de los representantes estatales latinoamericanos dentro de la jerarquía del MAG

Pouliot define “el sentido de lugar” como una internalización del orden de interacción que determina el funcionamiento de un determinado espacio diplomático: “Como una habilidad diplomática básica, el sentido de lugar permite a los delegados averiguar la distribución de rangos y roles en torno a la mesa multilateral”.¹³⁵ Este autor asume que en el ámbito multilateral permean órdenes de asimetría entre las delegaciones nacionales, a cuenta de la mayor o menor competencia de cada actor respecto de las prácticas que ahí se llevan a cabo, sin obviar la importancia relativa de la reputación, fuerza y capacidades del país que representan.¹³⁶ Son las prácticas de la diplomacia en sí mismas las que crean jerarquías entre los representantes, pero antes es necesario que los actores sepan ocupar la posición que les corresponde según un sentido práctico de sus límites y capacidades ante los demás.

Para ubicarse en este espacio, la información con la que cuentan los actores es vital. Siguiendo a Goffman en este sentido, el “sentido de lugar” es un mecanismo para “salvar o mantener la cara” por parte del actor, y un elemento para conservar la “situación social” en juego: “Al observar la tendencia de un participante a aceptar las afirmaciones definitivas hechas por los demás presentes, podemos apreciar la importancia crucial de la información que el individuo posee o adquiere *inicialmente* en relación con sus compañeros participantes.”¹³⁷ Este apartado retomará precisamente la información inicial con la que cuentan los actores al momento de integrarse al Grupo Asesor. Recordando que se trata de

¹³⁵ Vincent Pouliot, op. cit., p. 71.

¹³⁶ Vincent Pouliot, op. cit.

¹³⁷ Erving Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life*, Edimburgo, University of Edinburgh, 1956.

un espacio dado a la opacidad, sobre todo en lo que respecta a la selección de sus integrantes, intentaré abarcar los aspectos relacionados con el primer acercamiento de los actores al MAG y, por tanto, la primera información con la que cuentan. Así, estudio las expectativas de los actores y de sus primeras impresiones una vez que asisten a las primeras reuniones del grupo en Ginebra.

Una vez más, el trabajo de Aguirre Azócar sirve para poner a prueba algunas de estas ideas. Este autor describe cómo, al momento de enfrentarse a una amplia agenda de reuniones del FGI, los representantes chilenos “mencionaron la dificultad de procesar, entre escasos funcionarios, los debates de políticas públicas que se generan en estos circuitos de foros.”¹³⁸ Para estos funcionarios, su función, más que participar activamente en las reuniones haciendo propuestas o intentando incidir de cualquier otro modo, es “‘vitrinear’ las propuestas de políticas y unirse a algunas, guiados por el criterio de identificación regional, o ‘subirse al carro de la victoria’”.¹³⁹ El testimonio da cuenta de una cierta posición individual de los representantes gubernamentales ante la presencia de otros actores, en este caso, representantes de otras delegaciones más numerosas o miembros de la comunidad técnica chilena en las reuniones del FGI, que son voluntarias y abiertas.

En el caso del MAG, la diferencia entre actores estatales y no estatales es notoria desde el momento en que estos son designados al grupo. Para los actores provenientes de cuerpos diplomáticos tradicionales, esta designación suele darse después de una serie de rotaciones en otros puestos y misiones en su país y alrededor del mundo y en el entramado de organizaciones asentadas en Ginebra. Para quienes se integraron inmediatamente después de la CMSI, el paso al Grupo Asesor se experimentó como una continuación, pero con los

¹³⁸ Daniel Aguirre Azócar, op. cit., p. 192.

¹³⁹ Daniel Aguirre Azócar, op. cit.

años la familiaridad de esta comunidad con el MAG se ha perdido. En general, la posición de los actores estatales es de descubrimiento del entramado institucional en torno al FGI, de sus reglas formales e informales, mientras que sus nominaciones son producto de decisiones convergentes con objetivos de política exterior, o por lo menos el resultado de una determinación conjunta entre el actor y su oficina de origen: no tener “la silla vacía” y estar al tanto de los debates del nuevo foro.

Pero aún para los países que activamente buscan ocupar “la silla” en el MAG, la opacidad en las decisiones del secretario general del FGI hace de estas ocasiones prácticamente un producto de la casualidad. Por ejemplo, la explicación de un representante brasileño que relata su integración al Grupo:

No sé bien cómo fue que me apuntaron. No me acuerdo de que nosotros hayamos hecho alguna gestión directa ante Naciones Unidas. Lo que pasa es que ellos [el secretariado del MAG] sí tenían la preocupación de mirar a la gente que participaba en los eventos, y poner gente que les pareciera representativa de los sectores: sea por *stakeholders*, por país, por nivel de desarrollo, por grupo regional. Pero [como] el IGF anterior había ocurrido en Brasil, yo participé en los tres primeros, entonces se sacó el nombre porque Brasil en aquel momento era conocido como un país razonablemente activo en el IGF, entonces se pensó en poner a alguien de Brasil, creo, y ahí me pusieron como representante del gobierno.¹⁴⁰

La relevancia del actor estatal durante la CMSI tuvo un reflejo inmediato en los primeros años del MAG. Algunos diplomáticos reconocen que su participación en la cumbre fue necesaria para su eventual postulación por parte de sus respectivos gobiernos, pues ello les

¹⁴⁰ Entrevista con representante gubernamental de Brasil, realizada el 20 de febrero de 2023.

confirió de conocimientos, nexos y hasta equipos de trabajo, es decir, una ventaja con respecto a otros diplomáticos o funcionarios encargados de otras carteras. Es posible decir que algunos de estos actores se asimilaron en el ideario del *multi-stakeholderismo* en este espacio de negociación, en donde, como he dicho, el sector gubernamental tuvo primacía. Para una representante mexicana, por ejemplo, la composición de su delegación con perfiles técnicos y políticos en la CMSI sirvió como preparación para “comprender” a los actores dominantes del MAG y saber trabajar con ellos:

Normalmente las misiones no se metían mucho a estos temas [gobernanza de internet y telecomunicaciones], porque para muchas representaciones del gobierno eran temas muy técnicos. Y la gente que estaba en estas negociaciones, estos foros, [me] decían: es que eres muy político. Empezamos a hacer buen equipo, me ayudó mucho la preparación de la conferencia, tener estas figuras que ya tenían muchos años de experiencia me sirvió. Empezamos a hacer equipo, empezamos a idear una nueva estrategia para que pudiéramos estar [presentes].¹⁴¹

La cercanía con la CMSI y los recién negociados documentos como la Agenda de Túnez y los principios en la Agenda de Ginebra imprimieron en estos actores un sentido de misión concreta, a saber, la de hacer realidad la creación del primer espacio de gobernanza global de internet plenamente abierto a todas las partes interesadas. “Hay que recordar que el primer MAG, con Markus Kummer a la cabeza, es más bien un grupo proveniente de las canteras de la WSIS (la CMSI) antes que un comité seleccionado, con algún tema muchísimo más elaborado como resulta siendo ahora”, recuerda un miembro de la sociedad civil que integró las primeras filas del grupo.¹⁴² Como se vio en apartados anteriores, la insatisfacción de los

¹⁴¹ Entrevista con representante gubernamental de México, realizada el 18 de febrero de 2023.

¹⁴² Entrevista con representante de la sociedad civil, realizada el 15 de abril de 2023.

actores estatales del Sur con la primera reunión no impidió el reconocimiento al logro conjunto de reunir a las partes en un mismo espacio. Evidentemente, conforme la cumbre quedó atrás y el foro se siguió celebrando con regularidad, el simple reconocimiento al *multi-stakeholderismo* dejó de ser tan prioritario para estos actores, como se verá en las siguientes líneas.

Este espíritu de la CMSI que permeó estos primeros años facilitó la emergencia de una posición coherente entre los actores estatales latinoamericanos, independientemente de su origen profesional, como constructores de un nuevo espacio de deliberación, por tanto, abriendo la puerta a una “posición de región”, como recuerda un representante de El Salvador: “Cuando se forma el grupo asesor es para darle respuesta a la pregunta ‘¿cómo?’: ¿cómo hacemos para hacer vivir estos principios que hemos dicho que tiene que tener la gobernanza de internet. Así fue cómo se fue discutiendo y estructurando el propio foro de gobernanza. Ese fue el marco con el que el grupo asesor trabajó.”¹⁴³ Esta fase post CMSI, podría decirse, no estableció una gran diferencia jerárquica entre actores latinoamericanos, más ocupados en llevar adelante esta iniciativa global que exigió un gran esfuerzo de todas las partes interesadas. Es decir, el sentido de lugar de los actores de ALC respecto al resto de participantes y entre ellos dio continuidad a lo experimentado durante las dos fases de la CMSI.

Sin embargo, con los años quienes pisaron tanto la CMSI como el MAG fueron convirtiéndose en perfiles más escasos. “Ahora hay gente en el MAG que nunca estuvieron en la WSIS, ni conocen los documentos iniciales o no fueron parte de la discusión,”¹⁴⁴ recuerda el representante de la sociedad civil. La siguiente fase de este organismo, como

¹⁴³ Entrevista con representante gubernamental de El Salvador, realizada el 23 de marzo de 2023.

¹⁴⁴ Entrevista con representante de la sociedad civil, realizada el 15 de abril de 2023.

hemos visto, tendió a consolidar el dominio discursivo de la comunidad técnica, lo que caracterizó las siguientes interacciones entre actores estatales. No obstante, sin la cercanía con la Cumbre Mundial, un denominador común para todos los sectores que fue la pertenencia a esta comunidad, más allá de la formación profesional de cada actor, descansó en sus vínculos con el resto de las organizaciones de gobernanza de internet, fuera de los cuales ni siquiera un perfil técnico podría reconocerse. Como recuerda una representante gubernamental, con frecuencia los representantes de la comunidad técnica tenían formación en áreas fuera de la técnica:

La verdad es que yo me siento más más cómoda por el tema de formación con la comunidad técnica, de hecho, tuve varias discusiones con ese tema porque a mí nunca me consideraron comunidad técnica. Soy ingeniero en electrónica y estoy matriculada y he hecho muchos trabajos técnicos en mi vida antes de dedicarme a la política pública, [pero] la comunidad técnica nunca me consideró comunidad técnica y yo tengo esta discusión porque básicamente la gran mayoría de los que representan la comunidad técnica son abogados.

De igual modo, la falta de reglas o términos de referencia impuso una barrera inmediata entre actores acostumbrados al trabajo diplomático formal y estructurado. La representante de México que cité antes reconoce que, pese a su experiencia previa en la CMSI, su posición respecto a otros actores era desventajosa, tanto por el grado de conocimiento de los temas a discutir como por las relaciones entre miembros de un mismo sector: “Es difícil porque nosotros estamos un tiempo, porque llega un momento que por la misma naturaleza de la carrera no podía estar toda la vida en Ginebra. Entonces creo que es una de las cuestiones por las que hay poco representante de cancillerías o del servicio exterior, [aunque] sí hay alguno

que otro. Al principio te ven, claro, como bicho raro, dicen: ‘esta qué hace aquí, no es del club’”.¹⁴⁵

Así, es posible rastrear en los primeros años del MAG la formación de un *esprit de corps* en torno a la comunidad técnica, tejida por los vínculos entre organizaciones de gobernanza como la ICANN, Internet Society u organismos regionales, por ejemplo, los de gestión de nombres de dominio, como NIC Chile y sus equivalentes. Cuando un diplomático hace referencia a cómo otros actores “se dedican toda la vida y son especialistas”¹⁴⁶ de la gobernanza de internet, señala su pertenencia a estas redes, creadas principalmente durante la época de mayor predominio de los Estados Unidos sobre la infraestructura global de internet, en la década de 1990, bajo el ideario comercial y libertario de esta tecnología. El MSM fue el vehículo ideológico para que estos actores accedieran a otros espacios de gobernanza antes dominados exclusivamente por las élites diplomáticas.

Como señalé, la participación en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información fungió como un elemento de cohesión entre actores durante los primeros años del FGI y fue central en la formación del MAG. No obstante, la naturaleza móvil del trabajo diplomático limita la creación de vínculos con otras organizaciones, o al menos de forma estrecha, como sucede con los actores de la comunidad técnica inmersos en redes densas de gobernanza de internet. Independientemente de la formación profesional, y aún de la adscripción a un cuerpo diplomático tradicional, es la pertenencia a estas redes la que guía a cada participante respecto de su lugar en la jerarquía del grupo. Los actores latinoamericanos no son ajenos a esta distinción, donde los representantes más inmersos en las redes de gobernanza global de

¹⁴⁵ Entrevista con representante gubernamental de México, realizada el 18 de febrero de 2023.

¹⁴⁶ Ibid.

internet presumen mayor cohesión entre sí que aquellos estrictamente pertenecientes a cuerpos diplomáticos tradicionales. En suma, la distinción entre élites y contra-élites no se limita a la contraposición entre países del Norte y países del Sur, sino que existe una diversidad de perfiles reclutados para la representación estatal aún dentro de una misma región como ALC.

En este sentido, si una mayoría de quienes han representado formalmente estados proviene de espacios asociados a la comunidad técnica e incluso a otros organismos de gobernanza global de internet, cabe preguntarse qué tipo de visiones traen estos representantes a la mesa de debate. La simple formación técnica no parece determinar si un actor adopta una postura desarrollista o libertaria de internet, aunque, en los hechos, existe una aceptación tácita al principio del MSM por parte de todos los miembros. Lo anterior revela, más bien, que esta asimilación al grupo implica una aceptación del discurso libertario y de la necesidad de corresponder el lenguaje compartido por todas las partes interesadas. Como consecuencia, el tipo de perfiles que los países reclutan también se ha transformado, así como el nivel jerárquico de los funcionarios que, en última instancia, son designados al grupo. Como lo explica un representante mexicano, quien perteneció a las redes de gobernanza global de internet desde la década de 1990, antes de representar formalmente a México en el MAG:

La parte de definición del programa, de qué temas tenía que haber, fue particularmente exitosa, muy convergente. Lo que va de bajada de Atenas hacia delante, si hacemos una crítica honesta del FGI [del MAG], es que hay simultáneamente una disminución de la presencia de los gobiernos en el sentido de representantes, no los quiero llamar de alto nivel, pero sí con capacidad de tomar decisiones. No va el primer ministro, ni el ministro de telecomunicaciones, entonces

lo más que puede hacer es escuchar tantito y, con las reglas de Chatham House, decir su opinión, pero sin ningún compromiso.¹⁴⁷

Para este actor, no obstante, la razón de esto es la integración, cada vez más frecuente, de perfiles provenientes de la sociedad civil y la consecuente integración de nuevos temas y prioridades de la agenda temática anual. “Los gobiernos ya no mandan a alguien tan importante; en cambio las ONG mandan a sus mejores representantes,” señaló.¹⁴⁸ Como indiqué antes, se trata de un representante integrado plenamente a la gobernanza global de internet, mucho antes de tener el encargo de representar a México en el grupo. Se trata de un perfil particular, que comparten pocos representantes, y que se diferencia de aquellos que se incorporaron al campo de gobernanza solamente a partir de la CMSI. Entre mis entrevistados, solo dos cumplían con este perfil siendo, al mismo tiempo, representantes gubernamentales. Estos actores, aunque formalmente representaron gobiernos, podrían considerarse miembros de las élites. Sus diferencias con respecto al resto son notables desde sus testimonios, en los que, en general, expresan menos interés por su experiencia específica en el MAG que por el resto de las instituciones o puestos de representación donde han participado, entre los cuales el Grupo Asesor es uno más, y uno en el que conocen y dominan las reglas sin mayor obstáculo.

Así, la diferencia crucial entre actores estriba en su pertenencia o no a las redes de gobernanza global de internet a través de sus vínculos con otras organizaciones, o bien su experiencia previa en estas. Con esto, es evidente que la representación estatal de ALC en el MAG es compleja en el sentido del reclutamiento de perfiles diversos y una diversidad de posturas dentro de la dicotomía libertaria/desarrollista dentro del grupo regional. En este

¹⁴⁷ Entrevista con representante gubernamental de México, realizada el 22 de febrero de 2023.

¹⁴⁸ Ibid.

rango, quienes provienen de las comunidades diplomáticas tradicionales tienen una mayor desventaja que el resto de los actores, en virtud de su desconocimiento de los temas técnicos de internet y su baja relación con estas comunidades. Pero aún quienes simplemente tienen formación técnica, sin estar plenamente inmersos en estas redes, también enfrentan un proceso de adaptación, sobre lo cual abundaré en el capítulo siguiente.

Conclusiones

En este capítulo exploré la trayectoria de los individuos que han representado al sector gubernamental de América Latina y el Caribe dentro del MAG. Si en el capítulo anterior mostré cómo este modelo de gobernanza subraya las asimetrías regionales, en este puse a prueba la contraposición entre élite y contra-élite de la gobernanza global de internet, por la cual el discurso soberanista/desarrollista de los países del Sur encontraría salida dentro de un espacio dominado por instituciones y países del Norte.

En efecto, siguiendo la propuesta de Jean-Marie Chenou, existe un grupo inmerso en redes y vínculos densos con otras organizaciones de gobernanza global de internet, cuyos conocimientos sobre los temas y aspectos técnicos de internet otorgaron una ventaja inicial durante los primeros años del Foro de Gobernanza de Internet. Si bien el espacio de representación inicial ha cambiado con los años, y más actores con distintas trayectorias y con otros orígenes profesionales se han integrado, el periodo formativo de este grupo consolidó la prevalencia de los perfiles técnicos, es decir, vinculados a otras organizaciones de gobernanza y, por tanto, también la prevalencia de sus prácticas y jerarquías.

La contra-élite, sin embargo, no se encuentra esencialmente en los representantes de regiones del Sur, como América Latina, sino que entre sus filas hay actores más o menos

vinculados a estas redes. La experiencia de estos actores subraya el hecho de que las distinciones entre representantes, más que responder a un clivaje Norte-Sur, o una dicotomía perfil técnico-perfil diplomático, responde a la pertenencia o no a las densas redes de la gobernanza global de internet. La lógica Norte-Sur aplica a estos actores que desean promover una visión alternativa a la dominante en la gestión de internet, otorgando un mayor papel al estado. La dicotomía entre actores técnicos vs actores diplomáticos es relativa, puesto que una mayoría de representantes estatales provienen de la comunidad técnica. La tecnicidad no conlleva automáticamente cierta postura en el debate libertario/desarrollista, sino que depende de la orientación ideológica indicada por el gobierno representado. En algunos casos, la relación con el gobierno es tan distendida que esta orientación recae en el propio participante.

En suma, la realidad de la representación latinoamericana en el MAG, en lo que respecta a las trayectorias y la formación de sus miembros, es más compleja de lo que la simple contraposición entre élite y contra-élite permitiría suponer. Aun quienes forman parte de cuerpos diplomáticos tradicionales pueden presumir de ciertas redes, ya sea quienes fueron parte de los trabajos y negociaciones de la CMSI, o quienes, más recientemente, lo han hecho a partir de los organismos regionales o los organismos más antiguos de gestión de nombres de dominio. Esta comunidad de organismos latinoamericanos, desde luego, no implica la inexistencia de distinciones jerárquicas, y quienes cuentan con más de un grado de inmersión en las redes de gobernanza (con vínculos en la academia, las organizaciones, o bien que hayan participado en la CMSI) forman parte del MAG con mejores herramientas para discutir los temas en la agenda con sus contrapartes de otros sectores y regiones del mundo.

Desde luego, existen otras condiciones impuestas al MAG por el *multi-stakeholderismo* que tienen efecto en sus protagonistas, aun cuando estos formen parte de

redes de gobernanza global de internet. El siguiente capítulo abordará estas dificultades que apuntan más allá del MAG y hacia las limitaciones de la gobernanza MSM en espacios multilaterales. Las desventajas iniciales de un actor pueden mitigarse en el desenvolvimiento activo en las deliberaciones del Grupo Asesor, y nuevos liderazgos pueden surgir independientes de la experiencia previa en estas redes. Sin embargo, el camino para estos actores es cuesta arriba y algunas barreras individuales, institucionales y estructurales dificultan la realización de lo que Pouliot y Adler llaman una participación “competente” dentro de este espacio diplomático. Así, una vez que conocimos el escenario, y ahora sus personajes, es momento de verlos actuar.

Capítulo 3. Las prácticas diplomáticas en el MAG y las estrategias de nivelación de los actores latinoamericanos

“Aunque no lo parezca, yo soy una persona muy tímida. Y nadie me cree, pero sé que tengo que luchar contra ello”, me comentó una diplomática argentina con más de 20 años de trabajo para la Cancillería de dicho país. “Al principio [de mi participación en el MAG], yo escuchaba mucho, tenía mucho miedo de decir cosas inapropiadas, porque cuando vas representando un gobierno, llevas toda una responsabilidad atrás. Y los primeros grupos eran [de] gente muy relevante, muy famosa.” Esta diplomática, de formación profesional técnica, formó parte del MAG a lo largo de siete años, más que cualquier otro actor de América Latina, adquiriendo así una reputación notable entre la comunidad de representantes latinoamericanos. “Después me fui atreviendo más y me convertí muy *outspoken*.”¹⁴⁹

Como ella, la experiencia de muchos actores latinoamericanos que han representado a sus gobiernos en el MAG ha transitado por momentos de recogimiento, prácticamente de introversión, de intercambios con sujetos afines y de aprendizajes y, posteriormente, de involucramiento activo dentro de los confines y limitaciones del grupo. “Escuchar, escuchar y escuchar”,¹⁵⁰ para aquéllos con ventajas de tiempo y disposición, tiene réditos importantes que implican, en muchos casos, asimilarse en las prácticas del *multi-stakeholderismo*, pero también crear nuevas formas de interacción basadas en capacidades y prácticas propias. En un organismo carente de una memoria institucional efectiva, los actores en desventaja deben

¹⁴⁹ Entrevista representante gubernamental de Argentina, realizada el 7 de febrero de 2023.

¹⁵⁰ Ibid.

reinventarse constantemente, establecer alianzas y construir espacios de formación para contrarrestar la voz dominante de las élites.

Rastreé estas prácticas a partir de las entrevistas realizadas a los actores latinoamericanos gubernamentales, que serán mi principal fuente, pero también de entrevistas de actores de otros sectores y de fuentes complementarias, como las transcripciones disponibles de las reuniones de trabajo del Grupo Asesor. El capítulo plantea los diversos retos que enfrentan los representantes desde sus primeros contactos con el grupo; cómo las asimetrías inscritas en este cuerpo deliberativo se manifiestan en prácticas concretas y como la iniciativa individual y colectiva mitiga hasta cierto punto estas desventajas. Como en otros escenarios de representación, “los diplomáticos competentes deben aprender a mostrar *esprit de corps* y a desplegar los códigos locales, a riesgo de sanción social y oprobio en caso de paso en falso.”¹⁵¹ Desde la propia racionalización de su presencia en el MAG, mostraré este camino de reconocimiento de prácticas y jerarquías en torno a la labor de representación de estos actores.

En principio, el hecho de que algunos representantes se encuentren actualmente al interior del MAG mientras que otros hayan participado años atrás (hasta 2006, cuando se celebró el primer encuentro) puede afectar la nitidez con la que estos actores evalúan y recuerdan su participación. Esto, sin embargo, si se considera dentro de la interpretación no debería impedir la comprensión del fenómeno estudiado. Aunque autores como Pouliot consideran que realizar entrevistas mientras transcurren discusiones de interés previene la racionalización *post hoc* al interior de los espacios de interacción, otros trabajos como el de

¹⁵¹ Vincent Pouliot, op. cit., p. 22.

Albaret y Brun, aprovechan la participación pasada de sus informantes para comprender y articular los órdenes de interacción en el seno de la AGNU y el CSNU.¹⁵²

Para los latinoamericanos, tal vez más que a cualquier otro grupo regional, esta tensión entre limitaciones y oportunidades ha servido para “institucionalizar” la presencia de la región en el MAG. “Éramos muy pocos de América Latina y seguimos siendo muy pocos”, como recordó la diplomática argentina. “Eso es un poco mi lucha con todas las actividades de capacitación que hago, porque es difícil participar, pero si no estamos ahí las decisiones que se toman pueden hacer diferentes a lo que uno desearía”.¹⁵³ Como señalé, algunos actores latinoamericanos que integraron el MAG desde su fundación lograron mantenerse en el grupo más allá de los tres años que son formalmente permitidos. Este grupo de fundadores, en su mayoría, son referencia para los nuevos integrantes del grupo; encarnan una especie de memoria latinoamericana del *multi-stakeholderismo*, además de impulsar las iniciativas de integración educativa para los nuevos representantes.

El capítulo está estructurado en tres partes. Primero, analizo las prácticas dominantes en el MAG que imponen una desventaja directa para los actores estudiados. Por ejemplo, las ya mencionadas reuniones en Ginebra tres veces al año, pero también la prevalencia del inglés como idioma oficial *de facto*. Estos aspectos tocan competencias indispensables para un representante: estar presente en las reuniones, tener la capacidad de articular y presentar ideas, demostrar conocimientos en la materia puesta a discusión y ser capaz de resolver de manera eficiente las tareas encomendadas en grupos de trabajo. Enseguida, me enfoco en algunas estrategias individuales que los actores emprenden en busca de una participación destacable en el Grupo Asesor: involucrarse en las mesas de trabajo en las que se divide el

¹⁵² Mélanie Albaret, Delphine Alles y Élodie Brun, op. cit.

¹⁵³ Entrevista representante gubernamental de Argentina, realizada el 7 de febrero de 2023.

MAG, proponer sesiones en el FGI o mesas de trabajo *intersesional* (mesas de discusión fuera del espacio temporal del foro), crear una red propia de actores afines y tomar la palabra en las consultas abiertas o en las reuniones cara a cara.¹⁵⁴

Por último, estudio las estrategias colectivas que buscan superar “en bloque” las desigualdades de la región: la coalición con otros actores para impulsar una propuesta, los foros regionales y las iniciativas de capacitación, como la Escuela del Sur de Gobernanza de Internet, que mencioné en el capítulo anterior. Como resultado, es evidente que la presencia latinoamericana en el MAG ha dejado una huella en la forma de interactuar de los actores más expuestos a las asimetrías del grupo. Ya sea para beneficio individual o colectivo, estos representantes han logrado capitalizar su paso por el MAG y sembrar, desde sus respectivas capacidades, nuevas ideas, temáticas, paneles o voces durante las distintas ediciones del Foro de Gobernanza de Internet y llevarse nuevos vínculos y *expertise* a sus respectivos ámbitos profesionales.

I. Hacerse notar: Virtualidad, presencialidad y los retos de ocupar el espacio de representación con recursos materiales limitados

Antes de que se lleven a cabo las primeras consultas abiertas (*open consultations*) con todos los miembros del Grupo Asesor, en las que se evalúan las actividades del último Foro de Gobernanza de Internet (FGI) y se presentan ideas para mejorar la experiencia de los

¹⁵⁴ El trabajo *intersesional* alude a las reuniones de distintos grupos de discusión dentro del marco del FGI, entre estos: coaliciones dinámicas (*dynamic coalitions*), foros de mejores prácticas (*best practice forums*) y redes de política pública (*policy networks*). La participación en estos grupos es voluntaria. Desde 2016, estos grupos están obligados a presentar un informe de sus debates un mes antes del FGI y difundirlos públicamente. Más información disponible en: <https://intgovforum.org/en/content/thematic-intersessional-work>. Consultado el 2 de abril de 2024.

participantes y ponentes, así como la agenda temática del siguiente año, una primera distinción notable entre actores se pone de manifiesto: la de quién puede y quién no puede asistir a estas sesiones. Como establecen los términos de referencia del Grupo Asesor, una obligación para los actores es: “Asistir hasta al menos tres reuniones físicas del MAG; [y] si la presencia física en las reuniones no es posible, debe hacerse todo esfuerzo para participar en línea”.¹⁵⁵ Para quienes no tienen la capacidad financiera para llevar a cabo los viajes, regularmente hasta Ginebra, existe un financiamiento especial, siempre y cuando forme parte de un “país menos desarrollado, país en vías de desarrollo o economía transicional”.¹⁵⁶ En cualquier caso, ni siquiera la pertenencia a alguno de estos grupos garantiza que se otorguen recursos.

Para países pequeños o periféricos, la decisión de ocupar o no una posición en un espacio multilateral como este no es menor. Como señala Aguirre Azócar sobre el caso chileno, en países periféricos dentro de la gobernanza global de internet, se priorizan los espacios donde la representación estatal es más preminente, como la Reunión Plenipotenciaria de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).¹⁵⁷ Pero la materia de las discusiones en la UIT no es en modo alguno comparable al trabajo del FGI: se trata de un ámbito separado del campo de gobernanza de las telecomunicaciones y también de la ciencia computacional, así que la presencia en uno u otro organismo no es intercambiable. Dicho de otro modo, al seleccionar un espacio de representación por otro, los estados priorizan una agenda y ceden una posición relevante para incidir en los consensos respecto del desarrollo de internet a nivel global.

¹⁵⁵ Foro de Gobernanza de Internet, “Términos de referencia de MAG”, op. cit.

¹⁵⁶ Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “Participant Funding”, Sitio web. <https://www.intgovforum.org/en/content/participant-funding>. Consultado en marzo de 2023.

¹⁵⁷ Daniel Aguirre Azócar, op. cit.

Como se observó en el capítulo 1, la distinción entre quienes ocupan y quienes no ocupan este espacio aplica a delegaciones enteras: mientras que las reuniones del FGI en países de América Latina han tenido una gran concurrencia de actores regionales, cualquier foro celebrado más allá del continente pone en cuestión la pertinencia o el interés de asistir. Pero otros aspectos más allá de las capacidades financieras y humanas también entran en juego. Para quienes pertenecen a un cuerpo diplomático o están adscritos a una oficina de cancillería, cambios políticos en el país de origen pueden agregar incertidumbre a su participación en el MAG. Además, aunque el contexto post-Covid ha puesto el foco en fenómenos antes incipientes, como la diplomacia digital, o la multiplicación de plataformas o espacios donde los diplomáticos ejercen su función, la interacción cara a cara entre diplomáticos se revela, como se verá en los siguientes párrafos, como una parte esencial del “ritual” de la diplomacia, siguiendo a Holmes.¹⁵⁸ Esto cobra relevancia aunque buena parte del trabajo de preparación del FGI se lleva a cabo a través de otras vías, como correos electrónicos o grupos de WhatsApp.

Para quien forma parte de una representación permanente, como ocurre en Ginebra, la pertinencia de asistir a una reunión del MAG puede ponerse en duda cuando se balancea con más de una “cartera” y otras reuniones son valoradas como de mayor importancia.¹⁵⁹ Otros aspectos como el cambio de horario y la duración de las reuniones suponen una dificultad adicional para la participación. En cualquier caso, la barrera física y financiera para

¹⁵⁸ Marcus Holmes, “Diplomacy in the Rearview Mirror: Implications of Face-to-Face Diplomacy Ritual Disruption for Ministries of Foreign Affairs”, en Christian Lequesne (ed.) *Ministries of Foreign Affairs in the World*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2022, pp. 352-368.

¹⁵⁹ Abordaré la autonomía que algunos actores alcanzan con respecto a sus propias oficinas de origen en un apartado posterior.

un miembro del MAG proveniente de un país periférico es uno de los principales filtros de acceso a las reuniones. Un representante de Perú lo retrata del siguiente modo:

Ciertamente, los recursos financieros pueden también serlo [una limitación], sobre todo si se tiene que viajar y demás. En el caso del Secretariado, hacen un apoyo económico precisamente a los países en desarrollo, pero claro, no es que todos estén en posición de viajar y tampoco sea tan cerca, ¿no? Viajar a Ginebra. Para viajar a Ginebra la gente que viene de Holanda o de Francia toma el tren, en cambio nosotros hacemos un viaje bastante largo, bastante extenso, que demanda dejar de trabajar acá por esa semana y que luego va a estar supeditada a las decisiones que puedan tomar las autoridades: si vas a viajar o si no vas a viajar.¹⁶⁰

Lo anterior impacta de forma desigual a los actores de América Latina: por un lado, quienes forman parte de una representación permanente tienen mayores posibilidades de asistir a las reuniones, a diferencia de aquellos que son exclusivamente designados para ocupar este espacio. En el primer caso se encuentran generalmente los diplomáticos de carrera, cuyas desventajas resultan de los contrastes entre la práctica diplomática clásica y las prácticas que se llevan a cabo en el MAG: por ejemplo, la falta de autonomía para participar “en capacidad personal” y de expresar opiniones sin consultar posturas con sus gobiernos y, relacionado con esto, la necesidad de familiarizarse con agilidad a los ritmos de trabajo del Grupo Asesor. Estos casos aplican principalmente a los representantes de los países con mayor peso en la región, en específico Brasil y México. Estas desventajas se conjugan, limitando la capacidad del actor para involucrarse a profundidad con los temas en la agenda del MAG, como señala una representante de México:

¹⁶⁰ Entrevista con representante gubernamental de Perú, realizada el 11 de febrero de 2023.

Hay quienes se dedican toda la vida y son especialistas al cien por ciento y van mucho más rápido, porque también con la capacidad de tomar decisiones, su trabajo es recto, ¿no? En mi caso, obviamente, viniendo de la diplomacia, del sector público, es un poco más lento. Además, normalmente yo tenía que consultarlo no solamente con Relaciones Exteriores, sino también con otras dependencias, porque al final eres representante del gobierno, no solo de Relaciones Exteriores.¹⁶¹

En segundo lugar, se encuentran aquellos provenientes de los sectores de formación técnica o del ámbito de la gobernanza global de internet desde otras oficinas u organizaciones. Estos actores pueden formar parte del gobierno desde oficinas con carteras técnicas (de telecomunicaciones o gobierno digital, por ejemplo) o bien ser reclutados o solicitados por su conocimiento de la agenda de gobernanza global, desde sectores como la academia, la iniciativa privada o la sociedad civil. Estos perfiles suelen enfrentar más dificultades para financiar la asistencia a las reuniones fuera de sus países, aunque gozan de mayor libertad para preparar y presentar su agenda ante el resto de los miembros del MAG y, desde esta capacidad, tienen una ventaja con respecto a otros perfiles para alcanzar acuerdos y notoriedad entre sus pares. En esto, hacerse de un nombre puede ser la garantía para recibir el financiamiento necesario para trasladarse.

Es importante notar que esta dificultad ha estado presente a lo largo de los 17 años de existencia del Grupo Asesor. En testimonios de miembros actuales y pasados, incluyendo a quienes provienen de otros sectores y no representan a sus gobiernos, los actores identifican esto entre sus principales desventajas con respecto a otros miembros del Grupo Asesor, principalmente a quienes provienen de los sectores de la iniciativa privada, de la comunidad

¹⁶¹ Entrevista con representante gubernamental de México, realizada el 18 de febrero de 2023.

técnica, generalmente con más recursos para asistir, y de países del Norte. Lo que esto indica, por un lado, es que la planeación y el financiamiento del FGI no se ha ajustado en modo alguno para acomodar y garantizar la presencia de todos los miembros; además, que las limitaciones de recursos en ciertos países de la región también son persistentes. Así, uno de los principales logros de la primera generación de actores latinoamericanos en el MAG fue garantizar la opción de participar de manera virtual en los encuentros:

Nos reunimos tres veces por año y en forma virtual. Bueno, era presencial, pero yo no siempre tenía financiación para viajar, entonces empecé a insistir que hubiera participación remota. Eso lo he hecho con *[aquí la entrevistada menciona a otro miembro del MAG]* también y al final hubo participación remota que era bastante útil, porque además un viaje desde Argentina hasta Ginebra la verdad que es carísimo y además es agotador para una reunión de tres-cuatro días.¹⁶²

Para insistir en este punto, la mayoría de los entrevistados identificaron este hecho como uno de los primeros obstáculos para la participación de representantes latinoamericanos, una primera barrera para la “inserción” de estos actores en la gobernanza global de internet, retomando el concepto de Chenou y Rojas.¹⁶³ En un órgano dedicado a la deliberación de temas de gobernanza, la diferencia entre acudir y participar de manera remota para un país del Sur tiene un costo de representación mayor al de representantes del Norte. “No cualquiera puede recibir apoyo para viajar para asistir a las reuniones del MAG, somos mayoritariamente quienes provenimos del Sur Global”, destacó una representante brasileña de la sociedad civil, integrante reciente del grupo. “La falta de recursos puede afectar

¹⁶² Entrevista con representante gubernamental de Argentina, realizada el 7 de febrero de 2023.

¹⁶³ Jean-Marie Chenou y Juan Sebastián Rojas, op. cit.

realmente, sobre todo si lo vemos desde la perspectiva de amplificar las voces y de amplificar quién viene a estos foros, no sólo los mismos [miembros] de América del Norte y Europa.”¹⁶⁴

Contrastando esta experiencia con actores de trayectoria de élite, inmersos en redes de gobernanza global de internet desde antes de su integración al MAG, resalta una especie de encabalgamiento de actividades entre una organización y otra, en donde el Grupo Asesor es sólo otro espacio de actuación. “La interacción que teníamos como MAG era relativamente poca, más allá de algunas reuniones o *calls*”, refiere un representante del sector de la sociedad civil con múltiples ligas en otras organizaciones de gobernanza. “Es curioso, teníamos tecnología, pero eran las reuniones presenciales [que se aprovechaban más] y todas eran en Ginebra aprovechando alguna reunión de ICANN. Entonces teníamos como una dinámica los que teníamos esta ruta de viaje, y los que no la tenían un poco como que no estaban en las reuniones y se enteraban con las actas”.¹⁶⁵ También la diplomática mexicana sostiene: “Te sirve [ir a las reuniones] porque los conoces [al resto de los miembros], hay muchas cosas también que se pueden discutir fuera del foro, ayuda muchísimo para que haya mejor colaboración, un buen intercambio,” reconoce la diplomática mexicana.¹⁶⁶

En suma, aunque suela darse por sentado, una primera distinción entre miembros del Grupo Asesor se da entre quienes tienen la posibilidad de asistir de forma presencial a las tres reuniones mandatadas en virtud de su disponibilidad de recursos, o bien por su presencia en Ginebra debido a una misión diplomática o en otro tipo de organización; y quienes deben valerse de formatos de manera remota para tomar parte de las deliberaciones, o bien deben ausentarse en alguna reunión para la que no lograron financiamiento. Estar presente en

¹⁶⁴ Entrevista con representante de la sociedad civil de Brasil, realizada el 6 de febrero de 2023.

¹⁶⁵ Entrevista con representante de la comunidad técnica, realizada el 15 de abril de 2023.

¹⁶⁶ Entrevista con representante gubernamental de México, realizada el 18 de febrero de 2023.

Ginebra no sólo es una llave para conocer al resto de los miembros del MAG y crear nuevos vínculos profesionales, también es la clave para reconocerse dentro de la jerarquía del grupo, así como para “crecer” dentro de este, sobre lo cual abundaré en el siguiente apartado.

Así, la posibilidad de asistir a las reuniones es apenas un primer filtro dentro del MAG, uno que refleja de manera directa las diferencias de recursos entre los representantes, la distancia de estos con respecto al centro de la gobernanza –en este caso, Ginebra–, y la densidad de sus vínculos con otras organizaciones de gobernanza global de internet. En este sentido, es la más palpable de las limitaciones y, dada su persistencia, una que podría considerarse hasta inherente al modelo de *multi-stakeholderismo*. Sin embargo, la exclusión de voces distintas a las dominantes tiene más de una forma de imponerse. Otro aspecto de la participación del MAG que, a decir de los actores, inhibe su participación en las reuniones, aunque apenas forma parte de las discusiones respecto de la gobernanza global de internet: el uso del inglés como lengua de trabajo *de facto*.

II. Hacerse escuchar: el uso *de facto* del inglés e inhibición de la participación latinoamericana

Las Naciones Unidas reconocen oficialmente al árabe, chino, inglés, francés, ruso y español como idiomas de trabajo, los cuales sirven para traducir todos los documentos oficiales, para comunicación entre el personal y como idiomas de procedimiento en la AGNU, el CSNU, así como de sus comités y subcomités, mientras que para el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y para el SGNU, los idiomas oficiales son inglés y francés.¹⁶⁷ Lo que esto

¹⁶⁷ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “What Are the Official Languages of the United Nations?”, Sitio web. <https://ask.un.org/faq/14463>. Consultado en abril de 2023.

significa, por ejemplo, para la AGNU, es que todo discurso deberá ser interpretado de forma simultánea a cualquiera de estas lenguas, mientras que los pronunciamientos, acuerdos y transcripciones serán traducidas. Recientemente, en 2017, la organización adoptó formalmente el principio del multilingüismo,¹⁶⁸ es decir, la idea de que el lenguaje es un “factor esencial de la comunicación armónica entre los pueblos y un habilitador de la diplomacia multilateral”.¹⁶⁹

Lo anterior bastaría para evidenciar el lugar central del idioma en la práctica diplomática, particularmente en las Naciones Unidas, aunque esto difícilmente se refleja en la producción académica especializada. Si bien el idioma “sirve el propósito de maximizar el efecto de textos escritos o hablados en la práctica diplomática, transmitir mejor un mensaje, obtener resultados más convincentes, convencer al interlocutor o disuadirlo,”¹⁷⁰ como señala Nick, los estudios empíricos que encontré al respecto son pocos, aunque en su mayoría apuntan a la formación de asimetrías entre diplomáticos.

Por ejemplo, Kawashima hace un contundente análisis de los discursos pronunciados por jefes de estado en la AGNU, descubriendo que, de manera desproporcionada con respecto a los idiomas oficiales de la ONU, e independientemente de su origen, más de la mitad de los discursos seleccionados entre 2004 y 2018 se pronunciaron en inglés (52%).¹⁷¹ Asimismo, este trabajo ya insinúa cómo la utilización de un idioma u otro dentro de este contexto

¹⁶⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), Resolución aprobada por la Asamblea General el 11 de septiembre de 2017 [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/71/L.86 y Add.1)]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/282/42/PDF/N1728242.pdf?OpenElement>. Consultado en abril de 2023.

¹⁶⁹ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Multilingualism”, Sitio web <https://www.un.org/sg/en/multilingualism/index.shtml>. Consultado el 11 de abril de 2024.

¹⁷⁰ Stanko Nick, “Use of language in diplomacy”, en Jovan Kurbalija y Hanna Slavik, *Language and Diplomacy*, Diplo Foundation, Libro electrónico, 2001.

¹⁷¹ Tomoyuki Kawashima, “English use by the heads of state at the United Nations General Assembly”, *English Today*, vol. 37, núm. 2, 2019.

multilateral tiene posibles implicaciones políticas. “Ningún dirigente de países hispanohablantes ni de China utilizó el inglés. De los cinco grupos lingüísticos, los países francófonos y los de la antigua Unión Soviética mostraron una mayor variación en sus actitudes hacia el uso del inglés.”¹⁷²

Asimismo, Tonkin estudia de manera comprensiva el problema del lenguaje en las Naciones Unidas, abarcando aspectos acerca de los idiomas oficiales en sí, como de los programas de algunas agencias de la ONU para la preservación de lenguas, y apunta a la naturaleza política del “régimen del lenguaje” de este sistema, así como los retos prácticos a los que se enfrenta la posibilidad de admitir todos los idiomas de los estados miembros como idiomas oficiales.¹⁷³ Para mi trabajo, es relevante la designación de este esquema o régimen como diferenciador entre actores diplomáticos, como creador de asimetrías y vehículo de discursos hegemónicos, lo que ha sido menos estudiado. Tonkin, por ejemplo, reconoce que “si los delegados de un estado miembro pueden expresarse en su propia lengua, su poder de persuasión se eleva, y la elección de a quién enviar como representante se torna más sencilla. Pero más importante que cualquiera de estas consideraciones es el prestigio asociado con esta designación.”¹⁷⁴

Desde la perspectiva del derecho internacional y en el contexto del CSNU, Isadora Xavier do Monte subraya cómo “el control sobre el lenguaje es una forma de poder, y una que sostiene un orden jerárquico internacional, donde la ley que debería ser universalmente vinculante es principalmente producida por los más poderosos, quienes están menos

¹⁷² Ibid., p. 103.

¹⁷³ Humphrey Tonkin, “Language and the United Nations: A Preliminary Review”. Borrador en sitio web. <https://esperanto-un.com/images/languages-un-tonkin-draft-dec2011.pdf>. Consultado el 11 de abril de 2024.

¹⁷⁴ Ibid.

constreñidos a ella”.¹⁷⁵ Si bien el uso de “lenguaje” en este ensayo refiere al tipo de discurso o a la preferencia de ciertos términos y frases, es decir, al “lenguaje diplomático”, y no al uso de “lenguas de trabajo”, también sugiere que esto tiene efectos especialmente para miembros no-permanentes del CSNU y para “países pequeños” cuando, por ejemplo, la responsabilidad de redactar un borrador sobre un acuerdo recae principalmente en países occidentales o bien considerados como aliados del bloque occidental entre los miembros permanentes de este organismo. Asimismo, Xavier do Monte se apoya en entrevistas con delegados para extraer más información sobre las prácticas discursivas de estos espacios de representación, lo cual resuena con mi trabajo.

Por lo anterior, resulta curioso que en un trabajo tan centrado en las jerarquías y distinciones que se generan entre actores diplomáticos que actúan en el escenario multilateral, Pouliot omita explícitamente este aspecto del juego diplomático, con el argumento de que el lenguaje –como otros elementos como el género, la raza, la cultura o la religión–, es un factor externo y estructural que no forma parte del juego multilateral en sí, y que por tanto trasciende su objeto de estudio. Sin embargo, reconoce que: “Estas estructuras de dominación omnipresentes desempeñan sin duda un papel importante en la diplomacia multilateral y, como tales, merecerían mucha más atención de la que han recibido hasta ahora.”¹⁷⁶ Pero dada la relevancia concedida desde las Naciones Unidas al lenguaje como instrumento de la diplomacia, es decir, puesto que el propio juego multilateral hace endógeno al lenguaje a la práctica diplomática, esta omisión resulta menos justificable. Es posible que la elección de sus escenarios multilaterales, el CSNU y la OTAN, considerando su membresía limitada y su

¹⁷⁵ Isadora Xavier do Monte, “The Pen is Mightier than the H-Bomb: Language and Power in the United Nations Security Council”, *Interventions*, vol. 18, núm.5, 2016, pp. 669-686.

¹⁷⁶ Vincent Pouliot, pp. cit., p. 20.

natural sesgo hacia los países del Norte, aporte menos pistas acerca de las asimetrías y distinciones que el uso de la lengua hace entre actores presuntamente iguales. En cualquier caso, una aproximación a las barreras del idioma podría aportar nuevos enfoques sobre el trabajo de este tipo de organismos.

En el Grupo Asesor de las Partes Interesadas (MAG), el inglés es la lengua de trabajo *de facto*. Este idioma se utiliza cotidianamente durante las reuniones, en las participaciones individuales de los miembros, así como en la mayoría de los documentos generados, como transcripciones, minutas, presentaciones y agendas. Esto ocurre así a pesar de que en los Términos de Referencia del MAG no existe alguna indicación acerca del idioma que deba utilizarse durante los encuentros, o si el Secretariado del FGI debe garantizar que exista interpretación simultánea para sus integrantes, mucho menos una indicación de que el inglés deba ser la lengua de curso durante las reuniones.

Para los representantes consultados, aun para quienes formaron parte del Grupo Asesor desde el principio, en 2006, lo “natural” de dichas reuniones es llevarlas a cabo en este idioma, lo que en parte adjudican a la abundante terminología técnica del internet, acuñada originalmente en inglés. De hecho, algunas de las polémicas más añejas dentro del grupo son relativas al lenguaje de la Agenda de Túnez y sus versiones en el resto de los idiomas oficiales de Naciones Unidas. Esto incluye la expresión misma de *multi-stakeholderismo*, tal como la definió el único miembro del MAG proveniente de Cuba: “Han acuñado la palabreja inglesa de *multi-stakeholder*, que es muy difícil de traducir a otros idiomas, con la idea de decir que en la gobernanza de internet no solo deben participar los estados, sino el sector privado y la sociedad civil”, discutió. “Pero estamos hablando que para ellos [los países del Norte] son sus empresas y la sociedad civil; es la sociedad civil del Primer

Mundo, de derecha.”¹⁷⁷ Para otros participantes, esta práctica revela que el grupo opera bajo un ritmo de trabajo “serio”, “frío” e “individualista” (*businesslike*).¹⁷⁸ Dicho de otro modo, la *lingua franca* de la gobernanza global de internet ha sido el inglés desde el principio, obedeciendo en parte a la predominancia técnica de este ámbito, pero también, revela la dominación política en el Grupo Asesor.

Mis entrevistas confirman que este uso *de facto* del inglés en el MAG es una barrera de la que están conscientes todos los actores, y cuyo impacto puede describirse con la afirmación de Nick: “Los delegados que no hablan bien uno de los idiomas oficiales o de trabajo (o que son simplemente muy autocríticos sobre ello) dudan para tomar la palabra o pierden el mejor momento para hacerlo.”¹⁷⁹ Curiosamente, aunque la mayoría de los representantes reconocen esta limitación, nunca lo hacen para sí mismos, sino para otros participantes. Así, la diplomática argentina con cuyo testimonio abrí este capítulo reflexiona:

Todas las reuniones están en inglés, [y] no hay traducción. Está bien, yo hablo inglés, pero es una barrera bastante importante para mucha gente, especialmente funcionarios públicos, no todos los funcionarios públicos hablan fluidamente inglés, pero no solamente fluidamente, pasa que a veces te dicen: sí, yo hablo inglés, pero en realidad básicamente entienden y pueden leer, pero conversación, donde hay que decidir cosas entonces eso requiere un poco más de *skill*. Creo que depende de quién, obviamente.¹⁸⁰

¹⁷⁷ *Cubainformación*, “En Cuba y en el Sur debemos impulsar un uso creativo de internet”, 19 de junio de 2015. <https://www.cubainformacion.tv/cuba/20150610/62926/62926-en-cuba-y-en-el-sur-debemos-impulsar-un-uso-creativo-de-internet-alternativo-a-la-banalidad-pseudocultural-capitalista-fotos>. Consultado en octubre de 2023.

¹⁷⁸ Entrevista con representante gubernamental de Surinam, realizada el 27 de febrero de 2023.

¹⁷⁹ Stanko Nick, op. cit.

¹⁸⁰ Entrevista con representante gubernamental de Argentina, realizada el 7 de febrero de 2023.

Este problema se expresa con mayor frecuencia en los representantes de gobierno que no forman parte de un cuerpo diplomático. Como se observó en el capítulo 2, los integrantes del Grupo Asesor provienen, principalmente, de orígenes profesionales técnicos y de otros ámbitos de gobernanza de internet, desde los cuales cabría esperar cierta competencia en el lenguaje especializado de internet. En cambio, quizás por tratarse de una competencia esencial del trabajo diplomático, quienes forman parte de esta comunidad refieren a otros aspectos del lenguaje, no el dominio del idioma inglés, como posibles limitaciones a su participación, que abordaré en el siguiente apartado.

En cualquier caso, más que comprender lo que otros participantes dicen, o entender el contenido de los documentos de trabajo, acuerdos y minutas que se generan, lo que el conocimiento del inglés pone a prueba es la capacidad de articular ideas y argumentos durante las sesiones, donde se distingue con claridad entre quienes logran hacerse notar como conocedores del tema de quienes no gozan de esta reputación. “Por más que nosotros hayamos estudiado inglés, claramente hay gente que va a poder argumentar mejor, sostener de una mejor forma sus ideas”, reflexionó un representante gubernamental en activo dentro del MAG, pero proveniente de la comunidad académica de su país. “Sí es complejo, pero es la forma cómo se tiene que hacer.”¹⁸¹

Al igual que las dificultades que entraña la asistencia a las tres reuniones anuales del Grupo Asesor, la falta de competencias lingüísticas tiene un costo para la interacción informal, tras bambalinas, lo que representa uno de los ejercicios de socialización más importantes para integrantes nuevos al MAG, así como para aquellos con mayor experiencia o que participan en su segundo o tercer periodo y que trabajan ya sea para ampliar una red

¹⁸¹ Entrevista con representante gubernamental de Perú, realizada el 11 de febrero de 2023.

de contactos o para consolidar su posición entre los miembros. Incluso, como señalaré en líneas siguientes, existen barreras entre representantes de América Latina y el Caribe, lo que marca las diferencias lingüísticas entre países:

La barrera del idioma no es menor, si bien en las discusiones hay interpretación,¹⁸² después viene la parte del *networking* y los pasillos, ahí sí el idioma es un limitante. Si no manejas mínimamente [el inglés], es difícil. El trabajo se limita a lo que pasa a las reuniones. Eso sí puede ser una limitante.¹⁸³

Por caso contrario, a través de la afinidad del idioma se intercambian puntos de vista, se resuelven dudas, se introduce a las reglas y procedimientos del MAG, y también se coordinan los actores. En el caso de América Latina, esta capacidad está claramente representada por el idioma español, lo cual, si bien responde a la asimetría misma del uso del inglés como idioma *de facto* en el Grupo Asesor, también genera distinciones con respecto a miembros del mismo grupo regional que hablan otros idiomas, como el inglés, el portugués o el neerlandés como lengua nativa, generando, para algunos, una doble condición de asimetría y, al mismo tiempo, un conjunto de estrategias distinto para superar estas desventajas. De este modo, para una representante de gobierno proveniente de Surinam:

Mi lengua maternal es el neerlandés, y el español lo puedo entender cuando lo hablas, entiendo prácticamente todo, pero cuando tengo que hablar tienes que ser muy paciente. Eso puede ser una especie de barrera, en ocasiones la gente dice: “en este grupo de trabajo queremos gente que hable español como lengua principal”, y no será

¹⁸² Este hecho no pudo ser corroborado por otros testimonios, ni mediante la revisión de los videos disponibles de las reuniones del MAG en YouTube.

¹⁸³ Entrevista con representante de comunidad técnica de Argentina, realizada el 6 de marzo de 2023.

tu mayor fuerte. En muchas ocasiones tuve esas interacciones con los miembros de Países Bajos, quienes me podrían pedir ser parte de un comité durante el FGI.¹⁸⁴

Así, debe considerarse el lenguaje dentro del Grupo Asesor como un poderoso instrumento que genera distinciones entre quienes pueden hacerse notar dentro de este cuerpo. Lenguas de trabajo como el inglés representan recursos no materiales que, además del *expertise* técnico (sobre lo cual regresaré en el apartado siguiente) y del capital financiero, son necesarios para participar en el desarrollo de la red, y que en sí forman parte de ciertas “estructuras de dominación” que jerarquizan el campo de la gobernanza de internet en beneficio de los actores del Norte.¹⁸⁵ En términos simples, con el uso del inglés como lenguaje de trabajo, las diferencias en la capacidad de proponer, argumentar y aclarar puntos de vista suponen una desventaja a los representantes de América Latina y el Caribe. Al manejo del inglés, se añade el reto del dominio del vocabulario técnico.

III. Más allá del idioma: El lenguaje técnico de la gobernanza global de internet y el carácter individualista de la participación en el MAG como barrera para la actuación diplomática

Aunque los diplomáticos de carrera dominan el inglés como lengua de trabajo, estos actores encuentran que el lenguaje técnico de las discusiones del Grupo Asesor, así como el ritmo de trabajo del grupo y las expectativas respecto a la libertad con la que pueden participar suponen una distinción insoslayable entre sus participaciones y las de los actores con perfiles

¹⁸⁴ Entrevista con representante gubernamental de Surinam, realizada el 27 de febrero de 2023.

¹⁸⁵ Jean-Marie Chenou, *The Role of Transnational Elites in shaping the evolving Field of Internet Governance*, op. cit. p. 50.

técnicos. El inglés que conocen, por así decirlo, es un dialecto distinto al que se habla predominantemente en el Grupo Asesor.¹⁸⁶

En el apartado anterior, utilicé algunos adjetivos con los que una diplomática describió el funcionamiento del MAG: “serio”, “frío” e “individualista”. Estos actores aprenden a navegar los trabajos del Grupo Asesor asimilando una actitud más individualista y, por tanto, es usual que perciban esta interacción como más tensa y confrontativa de lo que los miembros de extracción más “de élite”. La misma diplomática señaló: “Tienes que redefinirte como parte del grupo. Te das cuenta de que sólo tienes que meterte en la conversación, porque eso es lo único que hay”.¹⁸⁷ En casos como el suyo, a la doble limitación de no ser hablante nativa de inglés (mucho menos el inglés técnico del MAG) ni de español, se suma un choque cultural de un grupo tan organizado en torno a la iniciativa individual:

Yo vengo de una cultura en la que llamamos a la gente si vemos que alguien nos hace a un lado o es nuevo, le llamamos, ya sabes, algo cálido, le abrazamos para que venga y forme parte de nosotros. Pero no es el caso de ellos. Es un negocio, vienes y tienes que tener tu horario, tu agenda y venir a hacer aquello para lo que estás aquí. Y si no vienes nadie te va a llamar, si no te ven en la reunión nadie te va a buscar.¹⁸⁸

Por ejemplo, estos actores identifican momentos tensos o confrontativos durante las sesiones de trabajo del MAG, o bien identifican que hay temas que “negociar”, mientras que los actores de la élite asumen una posición más conciliatoria, “técnica” y ausente de conflicto. “Es que no había nada que acordar, acuérdate que esto es un espacio que no era de ni de

¹⁸⁶ Entrevista con representante de la sociedad civil, realizada el 15 de abril de 2023.

¹⁸⁷ Entrevista con representante gubernamental de Surinam, realizada el 27 de febrero de 2023.

¹⁸⁸ Entrevista con representante gubernamental de Surinam, realizada el 27 de febrero de 2023.

consenso, ni de búsqueda de resolución, era un espacio de diálogo, pero lo más difícil era consensuar de que era un espacio de no consenso”, como precisó el representante de la sociedad civil y fundador del MAG que cité en párrafos anteriores. “Eso era lo complicado, porque más de uno decía: ‘oye, pero aquí hay que tomar posición, este es un tema relevante’”¹⁸⁹.

Para los diplomáticos de carrera, la apreciación anterior es motivo de no pocas frustraciones. “Nosotros llegamos retrasados a la gobernanza de internet, ya existía cuando nuestros gobiernos llegamos planteando un espacio para nosotros”, reflexionó un diplomático brasileño.¹⁹⁰ Quizás porque Brasil ha contado con una de las posiciones desarrollistas más fuertes dentro del grupo y ha sido país anfitrión del FGI en dos ocasiones, para este actor sus diferencias con el sector dominante se marcan con mayor claridad. Añade: “[El MAG] era un poco excluyente, porque la idea que nosotros teníamos de la función del foro no era de tornarse un grupo de expertos, sino de justo la de darle acceso a la Internet a la gente que no tenía acceso. Entonces el énfasis de que debería de ser más político que técnico era un tema que estaba siempre así un poco presente.”

En contraste, la diplomática mexicana, reconociendo que la posición de este país respecto de la gobernanza global de internet era más cercana al libertarismo durante sus años de participación, cuando México fue anfitrión del FGI en 2016, describe su tiempo en el Grupo Asesor del siguiente modo:

La ventaja aquí [en el MAG] es que hay muchos especialistas y hay menos diplomáticos, porque los diplomáticos a veces creo que complicamos un poco más las cosas [...]. Hay algunos [compañeros] que se van por su ruta y van como locomotoras.

¹⁸⁹ Entrevista con representante de la sociedad civil, realizada el 15 de abril de 2023.

¹⁹⁰ Entrevista con representante gubernamental de Brasil, realizada el 20 de febrero de 2023.

A veces no les gusta mucho negociar con los gobiernos por lo mismo, porque van a otra velocidad.¹⁹¹

De este modo, la presencia de los diplomáticos convencionales se ve condicionada por dos aspectos inscritos en el diseño del foro. En primer lugar, como ya se ha visto, por la tecnicidad de la agenda del FGI o la impresión de que se trata de un espacio dominado por el sector técnico. Ahí, el lenguaje que entra en juego va más allá de las competencias gramaticales o prosódicas: “Un hándicap en general era que, si bien casi todo era en inglés, la forma del inglés de todos fue evolucionando”, refiere el representante de la sociedad civil. En este sentido, la ampliación de la agenda temática en años recientes ha servido para abrir la puerta a otro tipo de *expertise* y nuevos grupos de trabajo afines. Los temas técnicos continúan, pero la conversación anual se deriva hacia los problemas emergentes de internet y a nuevos espacios de discusión política. “Con los años ha ido mutando [el FGI] un poco más a temas más de ciberdelitos, ciberseguridad, inteligencia artificial, regulaciones, discurso de odio, eso es bastante más nuevo. Pero en ese momento, fundamentalmente, era el uso de la tecnología para el desarrollo”, como recuerda la diplomática de Argentina.

Estas apreciaciones, particularmente los actores más veteranos, coinciden con la idea de que la gobernanza global de internet ha atravesado distintas fases, de las cuales la actual es la más compleja de todas. Diego Canabarro, por ejemplo, divide las fases de la gobernanza global de internet en tres periodos, el primero de los cuales corresponde a “una fase marcada sobre todo por la experimentación y difusión académicas, en la que su gobernanza se limitó a comunidades epistémicas específicas”; posteriormente, “una fase de explotación comercial y popularización del uso de Internet, en la que su gobernanza adquirió contornos

¹⁹¹ Entrevista con representante gubernamental de México, realizada el 18 de febrero de 2023.

institucionales más definidos, aún centrados en la jurisdicción de Estados Unidos” y, finalmente, “una fase de masificación que aumenta enormemente la complejidad de la gobernanza”.¹⁹² Una vez que se cumplieron 10 años de la CMSI, en 2015, la revisión mandatada en la Agenda de Túnez (Artículo 111) coincidió en que esta evolución de las tecnologías de información y comunicación (TIC), presentaban retos para cumplir con el mandato de la cumbre. “Estos cambios subyacentes en la economía, la sociedad y la cultura se deben principalmente a la interacción entre tecnología, sociedad y empresa. Junto con la continua innovación en tecnología y mercados, están alterando el contexto de la agenda de desarrollo post-2015.”¹⁹³

En segundo lugar, la participación de los actores está condicionada por la disposición de actuar “en carácter personal”, como señalan los términos de referencia del MAG, es más limitativa para los actores gubernamentales, y particularmente para los que provienen de un cuerpo diplomático tradicional. Quienes surgen de estas delegaciones, sobre todo durante el primer año de labores, en donde la dependencia de los actores con sus respectivas cancillerías o ministerios es más estrecha. Según el diplomático brasileño, “Se daba ese entendimiento de que uno estaba ahí en carácter personal, como si yo no estuviera hablando por el gobierno de Brasil. Claro que jamás intenté hablar en carácter personal, siempre buscaba comprender lo que convenía a la mirada diplomática, porque tenía que hacerlo.”¹⁹⁴

¹⁹² Diego Canabarro, “Governança Global da Internet: Aspectos Conceituais, Questões da Agenda Contemporânea e Prospectos para o Estudo do Tema”, en Daniel Opperman (ed.), *Internet Governance in the Global South. History, Theory and Contemporary Debates*, São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI)/Universidade de São Paulo (USP), 2018, pp. 74-108.

¹⁹³ UNCTAD, “Implementing WSIS Outcomes: A Ten-Year Review”, *Documento UNCTAD/DTL/STICT/2015/3*, 6 de mayo de 2015. <https://unctad.org/publication/implementing-wsis-outcomes-ten-year-review>. Consultado el 30 de marzo de 2024.

¹⁹⁴ Entrevista con representante gubernamental de Brasil, realizada el 20 de febrero de 2023.

Sin embargo, para quienes provienen de países con cuerpos diplomáticos con menores recursos o, como vimos en el ejemplo mexicano, coincidentes con una visión libertaria de internet, lo anterior podría representar una preocupación menos relevante. Al no tener la obligación de consultar sus participaciones con sus despachos de origen (o con otras dependencias, como describe la representante mexicana), los miembros de países pequeños dentro del contexto latinoamericano tienen la posibilidad de hacer crecer sus propias agendas y perfiles dentro del Grupo Asesor. Esto se relaciona con el carácter individualista de la participación en el MAG: en un cuerpo donde no se buscan consensos ni se discuten posiciones, el estándar del éxito de una participación depende de los logros personales, como proponer temas para la agenda, crear grupos de trabajo o formar parte de estos, etc. Por tanto, es común que, para los representantes consultados, un aspecto positivo de su presencia en el MAG haya sido tomar iniciativas personales y continuar su involucramiento aún después de terminados sus periodos oficiales:

Se reduce a tu propia iniciativa desde el principio. De hecho, ese es el espíritu del MAG, que tienes que tomar iniciativa. Así, por ejemplo, aunque ya no soy parte del MAG, todavía me tienen en la lista de correos electrónicos, está abierta y puedes decir que ya no quieres estar involucrada, pero yo dije que me siguiera informando, que me dejaran en la lista. Así que sigo involucrada.¹⁹⁵

Para quienes tomar la iniciativa es una opción, la representación asemeja la experiencia de otros sectores, particularmente de la comunidad técnica o de la sociedad civil. Pero como he mostrado, el diseño mismo de las reuniones, incluyendo la mencionada Regla de Chatham House,¹⁹⁶ difícilmente nivela un terreno diferenciado por el carácter técnico de las

¹⁹⁵ Entrevista con representante gubernamental de Surinam, realizada el 27 de febrero de 2023.

¹⁹⁶ Ver capítulo 1, p. 44.

discusiones, por la ausencia formal de consensos y negociaciones, o bien, donde el discurso desarrollista de algunos actores estatales difícilmente encuentra cabida y debe ajustarse al carácter *multi-stakeholder* de la reunión. Para los actores con carrera diplomática, esto representa una distinción insoslayable, y una que debe tomarse en cuenta para conseguir objetivos estratégicos, por ejemplo, que un tema de importancia para su gobierno sea considerado en la agenda del FGI. El siguiente apartado analizará precisamente estas estrategias para elevar la presencia dentro del MAG y alcanzar los objetivos desde esta representación particular.

IV. Sobreponerse al MAG: Estrategias individuales y colectivas de los representantes gubernamentales de ALC

Hasta ahora, he mostrado cómo esto ha significado la creación de obstáculos para la participación de actores representantes de países periféricos; pero lejos de señalar con ello que los actores permanecen inermes ante el dominio de los discursos técnicos dominantes, estos han logrado desarrollar estrategias, individuales y colectivas, para sobreponerse a estas posibles limitantes. “Redefinirse” dentro del MAG, como lo señaló la representante de Surinam, se expresa de maneras distintas, tanto a nivel individual como colectivo y, de manera general, alude a dos acciones claras: posicionarse dentro del Grupo Asesor como un actor competente y, por tanto, mejorar sus participaciones en las reuniones de trabajo; y hacerse de nuevo *expertise* tanto para avanzar en sus propias trayectorias, como para construir las iniciativas regionales de capacitación y para aportar nuevas capacidades en materia de gobernanza global de internet en sus propios países.

En principio, sin embargo, la construcción de capacidades individuales es indispensable. El primer año de participación en el Grupo Asesor de las Partes Interesadas es, para quienes no provienen de las densas redes de la gobernanza global de internet, un periodo de aprendizaje y recogimiento. “Cuando uno no está completamente involucrado en estos temas, o cuando uno no conoce cómo es que opera este sistema, lo primero que hace es observar bastante y aprender cómo es que existen estos mecanismos y procesos, tanto formales como informales”, como siguió describiendo el representante peruano.¹⁹⁷ Esto implica una fase de adaptación durante el primer año de participación, en donde los nuevos miembros se habitúan al ritmo de trabajo, a las interacciones entre miembros y los tenues procedimientos establecidos. “Lo primero que hice fue observar mucho, ver cómo es que operan los subsistemas, porque [el MAG] es en sí mismo un modelo de gobernanza dentro de un modelo de gobernanza, un nivel de complejidad mayor”.

Este aspecto debe considerarse esencial en un escenario *multi-stakeholder* pues, a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos multilaterales, un diplomático puede tener toda la experiencia en su área y aun así encontrarse con que no domina los ritmos de trabajo del MAG. Además, dado que no trabajan delegaciones enteras dentro del grupo, sino que la participación es estrictamente individual, la única forma de “delegar” esta intervención es cediendo el lugar a otra persona por completo. Pouliot define este proceso como uno de “socialización” de los “códigos locales”: “El aprendizaje ocurre en y a través de la práctica, a través de la inmersión en el entorno diplomático.”¹⁹⁸ En sus entrevistas, los actores coinciden en un periodo aproximado de un año “sin intervenir, sin hablar: observando y

¹⁹⁷ Entrevista con representante gubernamental de Perú, realizada el 11 de febrero de 2023.

¹⁹⁸ Vincent Pouliot, op. cit., p. 127.

tomando notas”¹⁹⁹ para familiarizarse con el espacio, sus prácticas y sus códigos. En el MAG, la representante de Surinam, quien ya había ostentado antes un puesto como embajadora, lo describe del siguiente modo:

El primer año tuve que encontrar mi camino y darme cuenta de cómo funcionaban los procesos allí, porque ese proceso que encontré en el primer año era como distante, todo el mundo tenía que hacer sus cosas, se conocían y hacían sus cosas, llegaban allí y si no te conocían o eras nuevo, tenías que encontrar tu propio camino y probarte a ti mismo para que te aceptaran como uno más del grupo.²⁰⁰

Lo más notable, me parece, es que tras esta fase de adaptación los actores se sienten con mayor seguridad, o legitimidad, para hacerse escuchar dentro del grupo e impulsar su agenda. Retomando el testimonio de la diplomática argentina con el que abrí el capítulo:

Me sentía, primero, privilegiada por estar ahí, y segundo escuchaba, escuchaba, escuchaba; después me fui atreviendo más hasta que al final criticaba un poco que no se respetaba, no se había aprendido nada y se repetían los errores del pasado. Esa fue una evolución de mi trabajo dentro del MAG: al final ya tenía más experiencia, sabía cuál era la dinámica de la selección de los *workshops*, como se decidían los temas de las sesiones principales. Tenía un poco más de nivel de liderazgo, si bien nunca fui *chair* ni nada.²⁰¹

Además, en un esquema individualista, la participación depende aún más del gusto personal y de la voluntad propia. “Tengo que confesar que a veces mucho es qué tanto te quieres meter en un tema, y es un poco de gusto personal. Darle seguimiento, hay muchas cosas y tienes

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Entrevista con representante gubernamental de Surinam, realizada el 27 de febrero de 2023.

²⁰¹ Entrevista representante gubernamental de Argentina, realizada el 7 de febrero de 2023.

que darte tiempo”, razonó la diplomática mexicana.²⁰² Para todos los actores, incluyendo a los provenientes de las élites de gobernanza, individualizar la participación implica desarrollar una agenda temática propia, escoger los grupos de trabajo que mejor se ajusten a esta, decidir en cuáles sesiones intervenir y preparar dichas intervenciones y propuestas. Los grupos de trabajo son brazos administrativos dentro del MAG, en los que se discuten procedimientos y modificaciones en la dinámica interna, pero los miembros son libres de escoger cualquiera de estos para involucrarse, si deciden hacerlo.²⁰³ Dicho de otro modo, una primera forma de adquirir visibilidad dentro del grupo es decidirse a participar en cualquiera de estas actividades, según la capacidad de cada actor para llevarlas a cabo. Tal como lo resume un representante de Perú: “Existe un trabajo que depende de cómo un miembro se involucre, tanto de los *skills* que tenga, de los intereses que también pueda tener y al mismo tiempo de la disponibilidad.”²⁰⁴

Pasado su periodo, en el que un actor puede decidir terminar con su participación en el MAG, varios representantes consideran que han logrado adaptarse al ritmo del trabajo del MAG, eran más participativos y desarrollaron una agenda propia dentro del grupo. “Ahora estoy en una posición mejor, en la cual ya gané conocimiento necesario para poder plantear temas que interesan y que puedo decir que compartimos la agenda pública de Perú y seguramente de América Latina,”²⁰⁵ como contrastó el representante peruano respecto de su primero y el segundo año de participación. En este punto, un actor puede decidir profundizar en estas redes y asimilarse plenamente en los organismos de gobernanza global de internet;

²⁰² Entrevista con representante gubernamental de México, realizada el 18 de febrero de 2023.

²⁰³ Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “MAG Working Groups”, Sitio web. <https://www.intgovforum.org/en/content/mag-working-groups>. Consultado el 29 de noviembre de 2023..

²⁰⁴ Entrevista con representante gubernamental de Perú, realizada el 11 de febrero de 2023.

²⁰⁵ Ibid.

desarrollar *expertise* e importar conocimientos (ya sean conocimientos temáticos, relacionados con la agenda del FGI, o bien el “conocimiento base” del que hablan Pouliot y Adler)²⁰⁶ a sus países o ministerios de origen; y, por supuesto, intentar incidir en el funcionamiento del MAG y, con ello, influir en la conversación global de internet. Para algunos, el paso por el MAG también es visto como un trampolín y un puesto de cierta reputación para perseguir una trayectoria en el ámbito académico o en la administración pública. Según este mismo representante peruano: “Creo que el ser nominado como miembro del MAG es como que una suerte de reconocimiento a la trayectoria y suma prestigio a la persona que es elegida”.²⁰⁷

Según el perfil de cada actor, una posición de liderazgo puede servir para orientar a nuevos miembros del MAG y construir sus capacidades con mayor eficiencia. “Hacia el último año me sentía más cómoda participando como miembro de un panel durante el FGI y estableciendo contactos, me reunía con diferentes países, pero también guiaba a la gente nueva, para intentar hacérselo fácil, porque recordaba lo aislada que me sentí el primer año”, relata la diplomática surinamesa. Añade que “Hacia el tercer año pensé: ‘puedo compartir algunas experiencias y hacer que les resulte un poco menos difícil [a los nuevos miembros]’”.²⁰⁸ La afinidad para realizar esto puede provenir de diversos ámbitos: la nacionalidad, la cercanía cultural o la agenda compartida. Sin embargo, por las entrevistas queda claro que el principal factor aglutinante es el sector que se representa, a pesar de que la agenda del FGI se ha ampliado. “Adentrándose un poco, tiene más que ver con lo que uno

²⁰⁶ Emanuel Adler y Vincent Pouliot, op. cit., p. 16.

²⁰⁷ Entrevista con representante gubernamental de Perú, realizada el 11 de febrero de 2023.

²⁰⁸ Entrevista con representante gubernamental de Surinam, realizada el 27 de febrero de 2023.

representa [que de dónde uno proviene]”, reconoce la representante de comunidad técnica argentina.²⁰⁹

Otro valor agregado de la asistencia a las reuniones del grupo es ponerse al tanto de debates y opiniones que de otro modo sería difícil seguir. La presencia dentro del grupo permite a los actores reportar a sus respectivos países u oficinas términos o prácticas de internet desde la perspectiva de las otras partes interesadas, en una especie de *benchmarking* o monitoreo sobre las tendencias en este ámbito. La delegada mexicana sostiene que “La ventaja es que puedes tener acceso a información que hacen organizaciones, asociaciones o los otros actores que difícilmente, a veces por la limitación de recursos humanos y financieros, no lo puedes hacer [tener acceso]. Entonces esa es una gran ventaja.”²¹⁰

Tratándose de un foro tan tendiente a recompensar la iniciativa individual, las capacidades colectivas se vuelven un imperativo para estos representantes para distinguirse. Importante es el hecho de que son los propios actores quienes ven necesario llevar a cabo acciones para sobreponerse a estas desventajas. Retomando a Pouliot, quien identifica esta estrategia de agrupamiento como una herramienta de interacción sumamente útil: “La política de clanes y la necesidad de pertenecer a grupos cambiantes son lógicas estructurantes clave de los sitios multilaterales. La necesidad de asociarse con otros y entablar relaciones privilegiadas es la esencia de una diplomacia hábil.”²¹¹ Esto es tan cierto en la OTAN como en el MAG, a pesar de que, como hemos visto, en este último no se toman decisiones ni se asignan presupuestos, pero la percepción de jerarquías motiva a los actores a reunirse.

²⁰⁹ Entrevista con representante de comunidad técnica de Argentina, realizada el 6 de marzo de 2023.

²¹⁰ Entrevista con representante gubernamental de México, realizada el 18 de febrero de 2023.

²¹¹ Vincent Pouliot, op. cit., p. 138.

Conviene recordar aquí que lo descrito en párrafos anteriores se ajusta más a la experiencia de los nuevos integrantes del MAG, es decir, de quienes no participaron en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI) y se han hecho miembros del grupo desde otros orígenes y trayectorias. Como ya he subrayado, en las primeras generaciones del Grupo Asesor convivieron actores preparados por la experiencia de la CMSI, lo que niveló en cierta medida las condiciones de asimetría. La convivencia, según uno de estos actores, “Era mucho más directa, era más viva, menos formal, en cuanto a pedir la palabra, los puntos del orden y todas esas cosas totalmente olvidadas; era como un grupo de trabajo, porque éramos entre 30 o 40 personas y todos nos conocíamos”.²¹² Notablemente, este representante –un diplomático de El Salvador con trayectoria técnica dentro de la administración pública– resume el espíritu de esos primeros años del MAG del siguiente modo: “Todos los que estaban ahí sabían hablar y sabían de lo que estaban hablando, entonces nadie podía imponer su visión al grupo”.²¹³

V. Alcances y limitaciones de la colectividad: el reconocimiento entre actores afines y la ejecución de acciones coordinadas

Ante una red de *insiders* de la gobernanza global de internet tan estrecha, resulta inevitable que actores en desventaja se asocien para alcanzar resultados más allá de lo que podrían realizar por sí mismos. “El único pecado en las Naciones Unidas es permanecer aislado”, como refirió un representante a Pouliot.²¹⁴ Pese a la naturaleza aislante del Grupo Asesor, en

²¹² Entrevista con representante gubernamental de El Salvador, realizada el 23 de marzo de 2023.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Vincent Pouliot, op. cit., p. 138.

no menor medida dada su membresía limitada a 50 integrantes, las interacciones permiten el reconocimiento entre actores afines y la ejecución de acciones coordinadas. Los actores latinoamericanos estudiados han desarrollado dos estrategias: una, producto de la interacción cotidiana y la afinidad entre actores, y otra proveniente de interacciones y reflexiones sobre la participación de ALC en el FGI a lo largo de los años. Se trata de la coordinación entre dos o más actores para impulsar propuestas en las deliberaciones del MAG o de sus grupos de trabajo, para coordinar participaciones o para apoyar a otros actores en desventaja y de la creación de instituciones para crear capacidades colectivas, como la Escuela del Sur de Gobernanza de Internet.

En cuanto a la primera estrategia, es importante destacar que la coordinación entre actores va más allá de impulsar una agenda compartida. “Los latinoamericanos [representantes estatales o de otros sectores] tenemos la capacidad de coordinarnos muy rápidamente, no sólo por representar un grupo minoritario dentro de los miembros MAG, sino por el idioma y porque no solamente era la primera vez que nos veíamos”, refirió el representante de Perú. “Entonces, la idea es que muy rápidamente nos coordinamos en cuestiones operativas, por ejemplo, los viajes: el viaje pasado hubo un viaje a Ginebra, y fue la oportunidad precisamente de enlazar o de crear un relacionamiento más fuerte [entre nosotros].”²¹⁵ Ya sea para coincidir en los días de llegada a Ginebra, o para escoger el hotel donde se hospedarán durante la semana de reuniones, este tipo de coordinación subsana algunas desventajas, por ejemplo, para quienes nunca han estado en esta ciudad.

Sin embargo, el principal uso de esta coordinación se encuentra en la búsqueda de apoyo para proponer la creación, por ejemplo, de un panel dentro de la agenda del FGI, de

²¹⁵ Entrevista con representante gubernamental de Perú, realizada el 11 de febrero de 2023.

un *workshop*, o de nuevas reglas del MAG dentro de los grupos de trabajo. En este aspecto, algunos actores reconocen que la coordinación es indispensable si se busca superar la barrera del dominio técnico y de los actores provenientes de países del Norte. “En el segundo año empecé a conocer un poco mejor cómo funcionaba el proceso, a entender un poco más cómo articularse, conocer a otros actores, identificar quién podría ser más cercano a nuestras ideas”, relató el diplomático brasileño. “El trabajo era mejor y permitía proponer cosas e intervenir en la agenda”.²¹⁶ Este actor relata un ejemplo de construcción de capacidades colectivas que emprendió para posicionar un tema en la agenda del FGI, a pesar de ser contrario a los consensos de las élites de gobernanza global del grupo.

Adicionalmente, cabe señalar que Brasil, más que cualquier otro país de ALC, ha participado en las instituciones de la CMSI con la intención de propiciar una mayor intervención gubernamental en la gobernanza global de internet. Esto muestra cómo para sus actores, la interacción en el *multi-stakeholderismo* podía tornarse más combativa en virtud de sus propios objetivos de política exterior. Es importante notar que, en esta construcción de capacidades, este actor se aproximó a otros representantes afines, independientemente de su sector o país de origen. Lo transcribo ampliamente para dejar espacio a todos los detalles y el contexto de la interacción entre los actores:

En la preparación del IGF de India [2008] ya tenía un poco más de comprensión de cuál era la dinámica de todo el proceso. Ahí me di cuenta de que había una oportunidad de poner sobre la mesa un tema que estaba bien oscuro en las articulaciones: en la Agenda de Túnez se hablaba de cuál debería de ser el rol de los Estados en la gobernanza de internet y de que le tocaba al Secretario General de

²¹⁶ Entrevista con representante gubernamental de Brasil, realizada el 20 de febrero de 2023.

Naciones Unidas crear condiciones para eso, y la verdad es que el secretario por aquella época no había hecho prácticamente nada, había mucha gente que se oponía a eso y no avanzaba.

Nos habíamos dado cuenta yo con [un integrante de] una ONG de India [sobre este tema]. El indio propuso el tema, yo lo escuché presentando, y me di cuenta de que comenzaron [otros actores] a decir: “No, eso no se puede”. ¿Pero por qué no puede? Se puede hablar de todo acá, ¿por qué no vamos a hablar del rol de secretario general? Y ahí me puse al lado del indio, yo estaba de acuerdo con él de que no sólo se puede, sino que también quería participar en este seminario que proponía, y me sumé a él.

En las ediciones anteriores del FGI los temas de las sesiones principales venían dados ya del MAG y en ese FGI de India se pensó que, a la vez de determinar previamente cuáles van a ser las sesiones principales, algunos paneles podrían subir y convertirse en sesiones principales. Y ahí dije: “¿Qué puedo yo hacer para subir ese panel para sesión principal?”, y me vino la oportunidad de mezclarlo con otro panel que había sido propuesto por LACNIC [el Registro de Direcciones de Internet de América Latina y Caribe] de Uruguay. Pensé: “Voy a invitar a alguien de la Cancillería de Estados Unidos, porque así van a aceptar que lo hagamos”.

Y aceptaron la idea de meterlo en la sesión principal, un tema del cual la gente no quería hablar al final se convirtió en uno de los temas principales. Pero claro, fue por haber participado por algún tiempo más por ahí que comprendí un poco la mecánica del proceso. Al identificar algunos actores que tienen intereses similares al nuestro se

comprende más o menos la mecánica y se puede interferir mejor, se puede participar mejor ahí.²¹⁷

Este ejemplo permite resaltar varios puntos: en primer lugar, el énfasis en la obtención de nuevos conocimientos después de un cierto periodo de participación dentro del grupo, aun tratándose de un diplomático de carrera. También, aunque en apariencia este actor buscó aliados en otros sectores y países, al parecer en contra de la idea según la cual la mayor afinidad se encuentra entre actores del mismo sector, lo cierto es que se trata de actores marginados en el MAG. Así, el actor de la sociedad civil con el que se asocia proviene de una ONG de la India y no de las organizaciones de la sociedad civil del Norte. Por otro lado, los otros actores a quienes se acercó para sumar esfuerzos provienen de organismos de gobernanza global de internet, como LACNIC, o bien del gobierno estadounidense, aunque el propósito explícito de esto fue garantizar el consenso del grupo respecto del panel, reflejando así las asimetrías en juego. Finalmente, razonó este actor: “Mi valoración es que fue positiva [mi participación], claro, limitada por las condiciones objetivas: de capacidad, de cambiar un sistema que ya existía y que ya tenía su lógica, sus mecanismos, sus favorecidos, sus formas de operación”.²¹⁸

Además de la lógica de agrupamiento, otros países pueden actuar al presentarse como intermediarios entre visiones diferenciadas. Por ejemplo, a diferencia de la inclinación brasileña hacia mayor intervención estatal dentro del MAG, la estrategia mexicana es de cumplir un papel de puente y, por tanto, de no identificarse con ningún polo dentro del grupo, aunque prime la tendencia libertaria. “México es un país que es bien visto, lo consultan,

²¹⁷ Entrevista con representante gubernamental de Brasil, realizada el 20 de febrero de 2023.

²¹⁸ Ibid.

hemos sido como un tipo puente. A veces nos ayuda el hecho de estar a la mitad, porque puedes servir como una especie de bisagra, [y] apoyar ciertas posturas”, como reflexionó la diplomática mexicana.²¹⁹

En última instancia, otra forma de cooperación consiste en construir capacidades colectivas para las nuevas generaciones de actores involucrados en la gobernanza global de internet. Con los años, cierta memoria institucional se ha formado entre los miembros del grupo, bajo la conducción de los miembros más antiguos del MAG. No es de extrañar que sean estos actores, independientemente del sector, quienes se hayan dado a la tarea de construir un organismo como la Escuela del Sur de la Gobernanza de Internet (SSIG). Esta iniciativa, creada en 2008 por auspicio de la comunidad técnica, en particular de la organización argentina CCAT-LAT, del capítulo argentino de ISOC y del gobierno argentino, organiza reuniones anuales y otorga becas de capacitación a jóvenes representantes de todos los sectores interesados de la gobernanza de internet con el objetivo expreso de:

- Aumentar la representatividad de la región de Latinoamérica y el Caribe en espacios donde se debate y define la gobernanza de internet.
- Crear un espacio de formación para nuevas generaciones de profesionales que participen activamente en reuniones donde se conforma el futuro de la red internet.

²¹⁹ Entrevista con representante gubernamental de México, realizada el 18 de febrero de 2023.

- Formar a los nuevos líderes de opinión en temas relacionados con la gobernanza de internet en cada uno de los países de la región.²²⁰

Si bien existen otras iniciativas de formación en materia de diplomacia digital y gobernanza global, a través de cursos, talleres y programas académicos como los que ofrecen organizaciones como Diplo Foundation,²²¹ una ONG suizo-maltesa con sede en Europa y Estados Unidos, creada en 2002 con financiamiento, principalmente, del gobierno suizo, la experiencia de los latinoamericanos fue pionera en la creación de este tipo de organismos entre las regiones periféricas.²²² “Iba a estas reuniones [del FGI] y pasaban dos cosas: no había nadie de América Latina, y de los cinco que iban dos no entendían nada y los otros tres iban a pasear, porque se aburrían. Pero yo decía: si la gente va más preparada, participa más. Esa fue la idea”, relató una de las fundadoras.²²³ Entre los organismos que aportan a la SSIG se encuentra el Comité Gestor de Internet de Brasil (CGI), otra entidad única en el escenario latinoamericano, *multi-stakeholder* y encargada de la gestión de los recursos esenciales de internet en dicho país. Pero otras instituciones, en su mayoría organizaciones de gobernanza global de internet, como ICANN, también han sido parte de la consolidación de esta iniciativa, incluyendo empresas y transnacionales como Amazon, Meta (antes Facebook) o Disney.²²⁴

Con estas características, es necesario precisar que, si bien la SSIG identifica algunos de los obstáculos de los que ya he hablado en este capítulo –como el idioma–, su perspectiva

²²⁰ Escuela del Sur de Gobernanza de Internet, Página oficial. <https://www.gobernanzainternet.org/ssig2021/>. Consultado en abril de 2023.

²²¹ Diplo, “About Diplo”, Sitio web. <https://www.diplomacy.edu/aboutus/about-diplo/>. Consultado el 10 de febrero de 2024.

²²² Diplo, “Finance and funding”, Sitio web. <https://www.diplomacy.edu/funding/>. Consultado el 3 de abril de 2024.

²²³ Entrevista representante gubernamental de Argentina, realizada el 7 de febrero de 2023.

²²⁴ Escuela del Sur de Gobernanza de Internet, op. cit.

de construcción de capacidades está orientada hacia la asimilación del *multi-stakeholderismo*, y no en construir una alternativa a este modelo. “Una de las características singulares de Internet es la forma en la que fue concebida por sus creadores, basada en una coordinación global distribuida de sus recursos. No existe un único lugar de control, no existe un presidente ni un pequeño grupo de funcionarios que la gobiernan,” señala un texto de los fundadores de la SSIG cuando se cumplieron 10 años de su creación. “Internet funciona gracias a millones de redes independientes, con distintos dueños, con distintas tecnologías, distribuidas por todo el mundo, coordinadas gracias al trabajo de organizaciones que elaboran reglas y protocolos para que esta red de redes funcione en conjunto, brindándonos la increíble experiencia de una red única global”.²²⁵

En suma, es evidente que los actores latinoamericanos, particularmente quienes representan gobiernos dentro del Grupo Asesor, han desarrollado herramientas para superar algunas de las asimetrías que impone este modelo de gobernanza en materia de internet. Estas acciones tienen el objetivo de mejorar su participación en el grupo durante las sesiones en las que interactúan con actores de otros sectores y de otros países, particularmente aquellos con ventaja por provenir de instituciones y gobiernos del Norte, que dominan las deliberaciones sobre internet. Es decir, estas acciones cumplen con la misión de demostrar competencia y reconocimiento entre sus pares. Así, en la racionalización de sus experiencias dentro del MAG, los representantes gubernamentales que entrevisté reconocen todas las limitaciones en el ejercicio de su función diplomática dentro del grupo, pero también asumen una evolución

²²⁵ Olga Cavalli, Adrián Carballo y Oscar Messano, “Diez años de South School on Internet Governance”, en Luca Belli y Olga Cavalli (coords.), *Gobernanza y regulaciones de Internet en América Latina. Análisis sobre infraestructura, privacidad, ciberseguridad y evoluciones tecnológicas en honor de los diez años de la South School on Internet Governance*, Rio de Janeiro, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018, pp. 35-41.

en la interacción con el resto de los miembros, donde más que avanzar objetivos concretos de política exterior, la principal recompensa es lograr una participación más satisfactoria dentro del grupo bajo los términos de este.

Conclusiones

Este capítulo aporta la última pieza de la respuesta a mi pregunta de investigación, respecto de los efectos del *multi-stakeholderismo* en la labor diplomática de los países del Sur, en particular de estos actores que tienen la tarea retadora de conciliar posiciones oficiales de sus países con un espacio flexible e informal como el MAG. El Grupo Asesor de las Partes Interesadas es un espacio de gobernanza con un orden de interacción particular, una jerarquía producida en el trabajo cotidiano y prácticas propias con repercusiones importantes en la construcción de los debates en torno al desarrollo de internet a nivel global. Desde la perspectiva individual de cada uno de estos actores, la pertenencia a un grupo regional periférico, como América Latina y el Caribe, representa una desventaja previa al momento de interactuar con otros miembros. Además, al momento de convivir, se generan asimetrías y obstáculos entre ellos para hacer oír sus voces en este escenario. En este sentido, la diversidad latinoamericana queda reflejada en las prácticas del multilateralismo *multi-stakeholder*.

En primer lugar, este capítulo resalta ciertos elementos de la práctica cotidiana de la diplomacia que suelen darse por sentado. Aspectos como la capacidad y la modalidad de la participación son fundamentales para entender las posibilidades de un actor para tener una participación competente o exitosa dentro del Grupo Asesor. De este modo, la imposibilidad

de asistir a todas las reuniones previstas, o bien hacerlo desde plataformas virtuales, es más que una simple limitante y no sustituye las sutilezas de la interacción presencial, incluyendo la convivencia más allá de los espacios formales. Dado que la gobernanza de internet en el MSM se apoya fuertemente en las capacidades individuales de los representantes, los retos de la presencialidad no pueden soslayarse.

Luego, el uso del inglés como lengua *de facto* resalta como una limitante especialmente acentuada para los actores del Sur. Sin embargo, lejos de extraer de este capítulo alguna afirmación respecto de la competencia (o incompetencia) de los representantes latinoamericanos en materia de multilingüismo, que sería discutible, lo que me parece notable es la asociación entre el dominio de un idioma con una participación competente en este espacio. En el Grupo Asesor se habla un “inglés” cuyo vocabulario está ampliamente informado por términos y jerga técnica de las élites de gobernanza de internet, por lo que aun los actores que dominan el idioma en su forma esencial, o bien en su jerga diplomática, tienen dificultad para navegar este léxico especializado. Aun así, no debe desdeñarse la imposición de idiomas de trabajo, especialmente el inglés, en espacios que buscan la mayor representatividad global y cerrar brechas de desarrollo entre distintas regiones del mundo.

Más allá del lenguaje, es evidente que, para los actores diplomáticos tradicionales, hay diferencias de ritmo, de interacción y de reconocimiento entre actores dentro del MSM. La flexibilidad de las normas y procedimientos de este tipo de organismos concita situaciones menos firmes y predecibles para los actores diplomáticos y, por ende, un espacio de menos seguridad para avanzar los objetivos que estos dispongan. Como expresó una de las diplomáticas con las que conversé: “Hay quienes se dedican toda la vida [a la gobernanza global de internet] y son especialistas y van mucho más rápido, porque también [cuentan]

con la capacidad de tomar decisiones, su trabajo es recto. En mi caso, obviamente, viniendo de la diplomacia, del sector público, es un poco más lento.”²²⁶ En este caso, la relación entre los diplomáticos y sus ministerios de origen se pone en cuestión, abriendo la posibilidad de crear nuevas formas de participación diplomática mejor asimiladas a estos espacios “nebulosos” como el MAG. Tal es el caso de algunos actores que pude entrevistar, quienes obtuvieron mayor libertad de actuación desde sus ministerios de origen y tuvieron mejores posibilidades de crecer dentro del grupo y de moverse en la jerarquía.

Por último, este capítulo me permite afirmar que aun en cuerpos diseñados para potenciar la individualidad de los representantes o, dicho de otro modo, para reducir la representación a las capacidades individuales de sus miembros, también existe espacio para la cooperación y el trabajo coordinado. Ya sea para pequeñas iniciativas, como una propuesta de panel, de *workshop*, o de temática para la agenda del FGI; o bien para iniciativas amplias, como la formación de las nuevas generaciones de representantes de América Latina y el Caribe en el FGI, los actores encuentran en la interacción con sus pares dentro del MAG un campo de acción en el que pueden conjuntarse, sumar voluntades y presionar al resto del grupo para aceptar ideas o temas aparentemente vedados por el consenso *multi-stakeholder* del grupo. Dicho de otro modo, dadas sus limitaciones particulares, la participación de los países periféricos en el MSM sólo hace más apremiante la cooperación entre estos.

No pretendo caracterizar todas las limitaciones que describí en este capítulo como únicas de la gobernanza global de internet ni descarto que puedan manifestarse en otros espacios multilaterales, aun si no siguen el modelo *multi-stakeholder*. Este podría ser el caso del uso del inglés como idioma de trabajo *de facto*. Sin embargo, asumiendo que este modelo

²²⁶ Entrevista con representante gubernamental de México, realizada el 18 de febrero de 2023.

“incipiente” –según Raymond y DeNardis– caracterizará cada vez más la labor de los diplomáticos para otros temas relevantes de la agenda global, su combinación única de limitaciones para la representación estatal de los países periféricos debe observarse con atención. Asimismo, cabe subrayar que la elección de uno u otro modelo de gobernanza no es aleatoria, sino que responde a unos intereses precisos y, finalmente, que ciertas prácticas, dentro de contextos específicos como este foro multilateral, tienen repercusiones en la gestión de recursos y herramientas globales, como el internet.

Conclusiones generales

Con todo y sus aparentes limitaciones, este año el Foro de Gobernanza de Internet cumplirá 19 años de celebrarse sin interrupciones. Ni siquiera la pandemia de Covid-19 detuvo este encuentro en 2020, aunque lo obligó a mudarse –entre todos los lugares posibles para un foro de internet– al ciberespacio,²²⁷ y a ampliar aún más la agenda temática de lo que se discute en cada edición. Tampoco el surgimiento de nuevos foros de gobernanza, como el ya mencionado NETMundial, en Brasil, o la Conferencia Mundial de Internet (CMI), organizada por el gobierno chino,²²⁸ o bien el llamado a un Pacto Digital Mundial (PDM),²²⁹ a discutirse este año, ha mermado la asistencia al foro o supuesto su irrelevancia en el ámbito de las instituciones de gobernanza global de internet.

En estas páginas, he mostrado cómo la diplomacia de los países del Sur se enfrenta a un espacio de representación que trastoca las reglas y normas de la diplomacia tradicional, obligando a los actores involucrados a adaptarse a un nuevo orden de interacción dentro del llamado modelo *multi-stakeholder* (MSM). En el MAG, las jerarquías y posiciones de cada actor se definen con relación a su pertenencia a las redes de la gobernanza global de internet, y a una élite, principalmente técnica, que ha defendido una visión de internet neoliberal y tecnocrática en contraposición a una visión desarrollista y más estatista de esta tecnología. Este trabajo explora la inserción de estos actores, los diplomáticos latinoamericanos, a un

²²⁷ Ver el capítulo 1, donde detallo el porcentaje de participación latinoamericana durante el FGI virtual de 2020.

²²⁸ “Xi: Take cyberspace to new level”, *World Internet Conference*, 9 de noviembre de 2023. https://www.wicinternet.org/2023-11/09/c_937599.htm. Consultado en febrero de 2024.

²²⁹ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Pacto Digital Mundial”, Sitio web. <https://www.un.org/techenvoy/es/global-digital-compact>. Consultado en febrero de 2024.

proceso de gobernanza usualmente dominado por gobiernos, empresas e instituciones del Norte, pero del que pueden participar en igualdad asimilándose en este grupo a partir de su asociación con otras organizaciones y actores de gobernanza, de sus conocimientos en las temáticas del foro, y de su dominio de las prácticas de organización de este espacio.

Considero que los espacios de diplomacia multilateral y *multi-stakeholder* suponen un fenómeno social singular, donde se reúnen individuos con capacidades, conocimientos y redes diversas—y no países, empresas u organizaciones consideradas de forma abstracta—, quienes a partir de sus interacciones, rituales y consensos dan vida a un acto de alcance global. Esta ejecución, cuyo propósito es el de construir normas y sostener debates sobre asuntos globales, responde a dinámicas propias, inmersas en discursos y relaciones de poder que rodean a los actores y se modifican con la actuación de cada uno de ellos. A veces, con estas actuaciones se refuerzan estos discursos y relaciones presupuestas, y en otras se responde a ellas en virtud de los espacios de oportunidad que se abren en cada interacción.

De este modo, en el primer capítulo establecí la posición histórica de la región de América Latina y el Caribe dentro del multilateralismo y, por tanto, sus retos frente a la adopción de un modelo de gobernanza como el MSM en la gobernanza de internet. Con base en la estadística existente del FGI, que hasta ahora no había sido concentrada, observé en la evolución de la participación latinoamericana los primeros indicios de esta posición asimétrica. En primer lugar, subrayé que la participación de esta región en el FGI ha estado marcada por la presencia dominante de representantes estatales dentro del Grupo Asesor de las Partes Interesadas, algo que no sucede con todos los grupos regionales de las Naciones Unidas. Asimismo, que ALC suele representar una proporción menor con respecto al resto de los grupos regionales, excepto en los casos en los que ha sido la región anfitriona, como ha pasado en Brasil en 2007 y 2015, y en México en 2016. La excepción a esto es Brasil, que

tiene una participación notable de la gobernanza global de internet y hasta una posición de liderazgo que puede rastrearse en sus propias políticas en esta materia.

Ante la evolución de la práctica diplomática en general hacia los parámetros del *multi-stakeholderismo*, la preminencia estatal latinoamericana pesa sobre la capacidad de esta región para alzar la voz con mayor autoridad en estos espacios. Independientemente de las posiciones que sigan estos países respecto del dominio estatal sobre la gobernanza de los asuntos globales, e incluso si siguen una política tendiente al discurso libertario –como es el caso de la gobernanza de internet para algunos países de ALC–, son formalmente sus representantes gubernamentales, más que su sociedad civil, sus empresarios o sus académicos quienes han ocupado estos espacios para manifestarlo dentro del Grupo Asesor de las Partes Interesadas. En este sentido, dado el dominio de los actores del Norte en estos debates, aunque no se trate de representantes estatales, pude afirmar que la continuidad del FGI y el MAG reproduce tensiones persistentes en el clivaje Norte-Sur.

Pero dada la índole técnica del multilateralismo *multi-stakeholder* del MAG, y por tanto la exigencia de cierto *expertise* en la materia, es necesario matizar estas aparentes líneas divisorias. En efecto, la selección de los representantes para cada país refleja cierta diversidad de los perfiles. Así, aunque en el capítulo 2 corroboré la existencia de una élite de la gobernanza de internet, asociada a la membresía a otras instituciones de gobernanza inspiradas en el discurso libertario de esta tecnología, encontré que esta distinción no es estricta ni estática entre actores del Norte y del Sur. Por el contrario, muchos actores de élite han sido representantes de gobiernos de ALC y, con las capacitaciones o la convivencia en otros organismos *multi-stakeholder*, las líneas divisorias entre ambos bandos son cada vez más tenues.

En otras palabras, ha habido una circulación de las élites de gobernanza de internet, quienes han sido capaces de asumir la representación de cualquiera de los sectores involucrados; mientras tanto, en el caso de los actores estrictamente formados dentro de cuerpos diplomáticos tradicionales o dentro de la administración pública, lo que hay es una asimilación al ideario *multi-stakeholder*. En medio de estos procesos, ambos grupos experimentan una jerarquización inmediata, un sentido de lugar, durante su integración al MAG y en sus primeros contactos con el grupo. Esta interacción inicial ocurre en favor de los actores de élite y es cada vez menos propicia para los diplomáticos de carrera, sobre todo, conforme la memoria política, institucional e histórica de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información se desvanece. La CMSI, cuya celebración, contenido y legado trasciende el alcance de mi investigación, revive en la memoria de los primeros miembros del MAG, para quienes se trató de un espacio auténticamente igualitario, en donde la experiencia de los diplomáticos se articuló con el conocimiento técnico de los especialistas para sentar las bases de la gobernanza global de internet en sus documentos fundamentales: los Principios de Ginebra y la Agenda de Túnez.

En términos teóricos, puedo afirmar que este capítulo arroja luz sobre dos fenómenos importantes: por un lado, el del reclutamiento de diplomáticos o representantes de gobiernos del Sur en ámbitos de gobernanza técnicos que siguen un modelo *multi-stakeholder*. Una implicación de esto es que, para algunos de estos países, es más sencillo o factible delegar la representación en un perfil asociado a la élite o inmerso en las densas redes de contactos de ésta, cuyo conocimiento, tanto de los procesos como de otros actores, puede cimentar una cierta ventaja a la hora de ejercer su labor diplomática. En segundo lugar, el capítulo explora la percepción del sentido del lugar diplomático en un contexto donde conviven representantes de otros sectores, particularmente actores técnicos, y donde los procesos de designación,

métodos de trabajo y lenguajes se alejan de la práctica diplomática habitual. En esto, en la experiencia inicial de los diplomáticos se reconoce una jerarquía favorable a los actores que, en apariencia, pertenecen a la élite dominante o bien conocen la materia de discusión de antemano.

En el tercer capítulo, me sumergí en los testimonios de participación de estos actores para separar los elementos que, dada su recurrencia y similitud con la experiencia de otros, constituyen las formas prácticas y evidentes de la asimetría en el *multi-stakeholderismo*. En primer lugar, este capítulo me sirvió para corroborar que el rastreo de prácticas es un método que también puede aplicarse en grupos, foros u organismos de gobernanza que siguen el MSM. Este procedimiento permite aclarar el sentido de lugar o el “milagro” de los órdenes jerárquicos del multilateralismo. En efecto, una actuación competente no significa lo mismo en un ámbito en el que participan sólo actores de un mismo tipo a uno donde conviven otros actores legítimos de trayectorias profesionales diversas. Asimismo, no es lo mismo participar en un espacio donde el resultado final de la labor diplomática es negociar un pronunciamiento, tomar una decisión en mayoría o aprobar o vetar una propuesta, a uno en el que el trabajo se dispersa en deliberaciones temáticas y en la organización de un foro.

Como resultado, los actores estatales de ALC que no pertenecen a la élite experimentan y racionalizan este espacio *multi-stakeholder* como uno particularmente desventajoso para ellos. Desde las limitaciones para garantizar la presencialidad de todos los miembros en las reuniones de trabajo, que resultan del diseño mismo del organismo y de su dependencia al financiamiento externo, hasta los ritmos y lenguas de trabajo que imperan en el grupo, orientadas por el dominio de los perfiles de la élite, el MAG es un terreno insólito en el que los actores tienen que asimilarse para participar de manera competente. Esta asimilación puede significar un pleno acoplamiento a los credos del *multi-stakeholderismo*,

a saber, a la visión libertaria de internet tanto como al reconocimiento de todas las partes interesadas; o bien, un aprendizaje de las reglas del juego para avanzar sus propios objetivos, sean estos la inclusión de temas, ponentes, *workshops* o conferencias en la reunión anual del FGI. Es posible impulsar agendas que no son afines al consenso del MSM a través de distintas estrategias, como la asociación con actores afines o la capacitación dentro de las iniciativas de formación regionales o internacionales que he descrito, aunque, en última instancia, el MSM predispone una orientación hacia la iniciativa individual de los actores.

No puedo concluir este trabajo sin señalar algunas de las limitaciones y aprendizajes que me dejó este proceso de escritura. Primero, debo mencionar que tanto la elección de mi objeto de estudio como la metodología para seguirlo representaron, desde el principio, un reto que decidí emprender en virtud de mi interés por el destino de internet y el impacto de esta tecnología aparentemente anárquica en prácticamente todos los ámbitos de la vida contemporánea. Como he indicado en distintos momentos de esta tesis, el Foro de Gobernanza de Internet ha logrado sobrevivir a lo largo de casi 20 años en un espacio remoto del sistema de las Naciones Unidas y con poco financiamiento. Por lo mismo, la disponibilidad de recursos para el análisis está frustrantemente marcada por deficiencias, lagunas y olvidos, que fueron motivo de muchas desilusiones al momento de explorar el territorio que me propuse investigar. Por esta misma razón, el procesamiento de estos datos, particularmente la estadística de asistencia al FGI, fue más complejo de lo que hubiera deseado y queda, naturalmente, todavía incompleto y con imprecisiones.

Por otro lado, quizás también producto de esta percepción de marginalidad dentro del amplio campo de las organizaciones de gobernanza global de internet, o por los propios perfiles de quienes han participado en el MAG, los miembros de este grupo no fueron fáciles de convencer para ser entrevistados. Los testimonios de algunos participantes que me

interesaron, por ejemplo, de representantes de países como Cuba u otros actores de larga trayectoria dentro del MAG, no pudieron concretarse pese a las muchas insistencias de mi parte. Dicho esto, una posible deficiencia de mi diseño de investigación fue no ampliar mi rango de entrevistas para abarcar representantes gubernamentales de otras regiones periféricas y también representantes del Norte, cuyos testimonios servirían para contrastar y, por ende, resaltar los aspectos señalados por mis actores como barreras u obstáculos característicos del *multi-stakeholderismo* en el Grupo Asesor.

Desde luego, la elección misma de este método obedece a limitaciones muy claras de recursos y de tiempo. Una observación participante de los trabajos del MAG aportaría impresiones más ricas y profundas de la interacción entre actores en situaciones sociales concretas aunque, como he descrito, ya es un reto monumental para los actores de ALC acudir a sus tres reuniones anuales del Grupo Asesor. Sin duda, podría apostar en un futuro por realizar un nuevo proyecto de investigación que dé continuidad a este proyecto, teniendo la presente tesis como justificación para llevarlo un paso adelante.

Esta tesis sugiere algunas pistas respecto de los retos que enfrenta la representación estatal de países en periféricos conforme la práctica de la diplomacia se abre a nuevos actores y nuevas reglas del juego, pero también de las oportunidades para valerse de estas para perseguir objetivos más acordes con las necesidades regionales y ambiciones. De cara a la nueva revisión del mandato del FGI en 2025, tal parece que las tensiones con las que fue creado este grupo persisten, y que procesos como la desglobalización y la multipolaridad, reflejados en la amenaza de una fragmentación de la red, han servido como llamada de atención a los actores que dominaron todos estos años. Estos debates ocurrirán dentro del MAG, y los países del Sur, que todavía atraviesan problemas de desarrollo tecnológico, tendrán que valerse de la experiencia acumulada para acercar la gobernanza global de internet

cada vez más a sus propios términos. Para América Latina, las fragmentaciones y tensiones globales vuelven a ofrecerle una coyuntura para que sus propios actores y representantes asuman posiciones de liderazgo en estos debates.

Los últimos cambios en la estructura del FGI apuntan a seguir limitando el peso del MAG dentro de la arquitectura del foro. Sólo así puede entenderse el anuncio, en agosto de 2022, de la creación de un Panel de Líderes (*IGF Leadership Panel*), compuesto por notables y perfiles con experiencia dentro del FGI, para “apoyar y reforzar el FGI [...] para promover un mayor impacto y difusión de los debates del FGI, según su mandato.”²³⁰ No es de sorprenderse que el *chair* designado para este nuevo organismo haya sido Vinton Cerf, el llamado “padre del internet” y una figura que representa como ninguna otra a la élite de gobernanza de internet.²³¹ Se trata de otro cuerpo que reproduce el modelo *multi-stakeholder* dentro del FGI, con el propósito explícito de otorgar un lugar especial a la élite de gobernanza de internet para la orientación del FGI. Al mismo tiempo, esto puede ser una oportunidad para los actores del Sur para impulsar la reforma al MAG en línea con las deficiencias que sobre todo estos actores han marcado en el funcionamiento del grupo a lo largo de los años. Con la irrupción de nuevos fenómenos asociados a las tecnologías de información y comunicación, como la inteligencia artificial y la fragmentación de la infraestructura global del internet, y con ello de nuevos grupos, conferencias, foros y organismos *ad hoc* para atender estas preocupaciones a escala global, las situaciones y experiencias al interior del

²³⁰ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “UN chief appoints inaugural Internet Governance Forum Leadership Panel”, 16 de agosto de 2022. <https://news.un.org/en/story/2022/08/1124832>. Consultado en febrero de 2024.

²³¹ Foro de Gobernanza de Internet, “Mr. Vint Cerf”, Sitio web. <https://www.intgovforum.org/en/content/mr-vint-cerf>. Consultado en febrero de 2024.

MAG son un testimonio notable para prever la configuración y las jerarquías que podrían manifestarse entre los actores que se encargarán de atenderlas.

Referencias

Académicas

- Adler, Emanuel y Pouliot, Vincent, “International Practices”, *International Theory*, vol. 3, núm. 1, 2011, pp. 1-36.
- Aguirre Azócar, Daniel, “La gobernanza global de Internet y sus alcances para Chile”, *Estudios internacionales*, vol. 48, núm. 185, 2016, pp. 183-197.
- Albaret, Mélanie y Brun, Élodie, “Dissenting at the United Nations: Interaction Orders and Venezuelan Contestation Practices (2015–16)”, *Review of International Studies*, vol. 48, núm. 3, 2022, pp. 523-542.
- Albaret, Mélanie y Devin, Guillaume, “Los países del Sur en Naciones Unidas”, *Foro Internacional*, vol. LVI, núm. 1, 2016, pp. 13-39.
- Barston, R. P., *Modern Diplomacy*, Nueva York, Routledge, 2014.
- Berridge, G. R., *Diplomacy: Theory and Practice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan London, 2015.
- Bhuiyan, Abu, *Internet Governance and the Global South: Demand for a New Framework*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.
- Briceño Ruiz, José, “El estudio de la integración regional y del regionalismo en América Latina: entre la influencia europea y el pensamiento propio”, *Análisis Político*, vol. 31, núm. 94, 2018, pp. 49-74.
- Brun, Élodie y Valette, Marie-Françoise, “Los fundamentos de la diversidad del Sur ante la intervención militar”, *Foro Internacional*, vol. LVI, núm. 1, 2016, pp. 120-124
- Brun, Élodie, Alles, Delphine y Albaret, Mélanie, “Introducción: el Sur y las transformaciones del multilateralismo: una perspectiva transdisciplinaria”, trad. Gabriel Ramos, *Foro internacional*, vol. LVI, núm. 1, 2016, pp. 5-12.
- Brun, Élodie, “Atores estatais e a etiqueta ‘Sul’: um estigma estrategicamente invertido”, en Carlos R. S. Milani y Elsa Sousa Kraychete (orgs.), *Política Externa e Desenvolvimento no Sul Geopolítico*, Salvador, EDUFBA, 2022, pp. 131-151.
- Canabarro, Diego, “Governança Global da Internet: Aspectos Conceituais, Questões da Agenda Contemporânea e Prospectos para o Estudo do Tema”, en Daniel Opperman (ed.), *Internet Governance in the Global South. History, Theory and Contemporary Debates*, São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI) Universidade de São Paulo (USP), 2018, pp. 74-108.
- Cavalli, Olga, Carballo, Adrián y Messano, Oscar, “Diez años de South School on Internet Governance”, en Luca Belli y Olga Cavalli (coords.), *Gobernanza y regulaciones de Internet en América Latina. Análisis sobre infraestructura, privacidad, ciberseguridad y evoluciones tecnológicas en honor de los diez años de la South School on Internet Governance*, Río de Janeiro, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018, pp. 35-41.
- Chakravartty, Paula, “Who Speaks for the Governed? World Summit on Information Society, Civil Society and the Limits of ‘Multistakeholderism’”, *Economic and Political Weekly*, vol. 41, núm. 3, 2006, pp. 250-257.

- Chenou, Jean-Marie, “Multistakeholderism or Elitism? The Creation of a Transnational Field of Internet Governance”, *GigaNet: Global Internet Governance Academic Network, Annual Symposium 2010*, Vilnius, 2010.
- Chenou, Jean-Marie, *The Role of Transnational Elites in shaping the evolving Field of Internet Governance*, Tesis, Doctorado en Ciencias Políticas, Instituto de Estudios Políticos e Internacionales, Universidad de Lausanne, 2014.
- Chenou, Jean-Marie, “From Cyber-Libertarianism to Neoliberalism: Internet Exceptionalism, Multi-stakeholderism, and the Institutionalisation of Internet Governance in the 1990s”, *Globalizations*, vol. 11, núm. 2, 2014, pp. 205-223.
- Chenou, Jean-Marie y Rojas, Juan Sebastián, “The Difficult Path to the Insertion of the Global South in Internet Governance”, en Daniel Opperman (ed.), *Internet Governance in the Global South. History, Theory and Contemporary Debates*, São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI) Universidade de São Paulo (USP), 2018, pp. 42-73.
- Cogburn, Derrick L., “Partners or Pawns?: The Impact of Elite Decision-Making and Epistemic Communities in Global Information Policy on Developing Countries and Transnational Civil Society”, *Knowledge in Society*, vol. 18, núm. 2, 2005, pp. 52-82.
- Devin, Guillaume, *Sociologie des relations internationales*, París, La Découverte, 2013.
- Echeberría, Raúl, “Construyendo modelos innovadores de gobernanza”, en Luca Belli y Olga Cavalli (eds.), *Gobernanza y regulaciones de internet en América Latina : Análisis sobre la infraestructura, privacidad, ciberseguridad y evoluciones tecnológicas en honor de los diez años de la South School of Internet Governance*, Río de Janeiro, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018, pp. 12-15.
- Edwards, Guy, Cavelier Adarve, Isabel, Bustos, María Camila y Timmons Roberts, J., “Small Group, Big Impact: How AILAC Helped Shape the Paris Agreement”, *Climate Policy*, vol. 17, núm. 1, 2017, pp. 71-85.
- Finnemore, Martha y Jurkovich, Michelle, “Getting a Seat at the Table: The Origins of Universal Participation and Modern Multilateral Conferences”, *Global Governance*, vol. 20, núm. 3, 2014, pp. 361- 373.
- Fuentes-Julio, Claudia, “Norm Entrepreneurs in Foreign Policy: How Chile Became an International Human Rights Promoter”, *Journal of Human Rights*, vol. 19, núm. 2, 2020, pp. 256-274.
- Gobo, Karla y Santos, Claudia, “The Social Origin of Career Diplomats in Brazil’s Ministry of Foreign Affairs: Still an Upper-Class Elite?”, en Christian Lequesne (ed.) *Ministries of Foreign Affairs in the World*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2022, pp. 15-38.
- Goffman, Erving, *The Presentation of Self in Everyday Life*, Edimburgo, University of Edinburgh, 1956.
- Helleiner, Eric, “The Latin American Origins of Bretton Woods”, Conferencia FLACSO-ISA, Buenos Aires, 23-27 de julio de 2014.
- Holmes, Marcus, “Diplomacy in the Rearview Mirror: Implications of Face-to-Face Diplomacy Ritual Disruption for Ministries of Foreign Affairs”, en Christian Lequesne (ed.) *Ministries of Foreign Affairs in the World*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2022, pp. 352-368.
- Kawashima, Tomoyuki, “English use by the heads of state at the United Nations General Assembly”, *English Today*, vol. 37, núm. 2, 2019.

- Kleinwächter, Wolfgang, “NETmundial: divisor de águas na regulamentação da Internet?”, *PoliTICs*, núm. 18, 2014, pp. 25-46.
- Krasner, Stephen, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- Kuyper, Jonathan, Linnér, Björn-Ola y Schroeder, Heike, “Non-State Actors in Hybrid Global Climate Governance: Justice, Legitimacy, and Effectiveness in a Post-Paris Era”, *WIREs Climate Change*, vol. 9, núm. 1, 2018, pp. 1-18.
- Legler, Thomas, “Gobernanza global”, en Legler, Thomas, Santa Cruz, Arturo y Zamudio González, Laura (eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, México, D. F., Oxford University Press, 2013, pp. 253-266.
- Lequesne, Christian, “Ministries of Foreign Affairs: A Crucial Institution to be Revisited”, en Christian Lequesne, (ed.) *Ministries of Foreign Affairs in the World*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2022, pp. 1-12.
- Lequesne, Christian y Riaux, Gilles, “Pour une sociologie des acteurs étatiques de la politique étrangère”, en Christian Lequesne y Hugo Meijer (eds.) *La politique étrangère : approches disciplinaires*, Montréal, Presses de l’Université de Montréal, 2018, pp. 93-114.
- Mahubani, Kishore, “Multilateral Diplomacy”, en Andrew F. Cooper, Jorge Heine y Ramesh Thakur (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 248-262.
- Malcolm, Jeremy, *Multi-Stakeholder Governance and the Internet Governance Forum*, Perth, Terminus Press, 2008.
- Marx, Groucho, *The Groucho Letters: Letters from and to Groucho Marx*, Nueva York, Simon & Schuster, 1967.
- Mérand, Frédéric, “Bourdieu : le champ, vecteur de la mondialisation”, en Devin, Guillaume (ed.), *10 concepts sociologiques en relations internationales*, París, CNRS, 2015, pp. 49-70.
- Nick, Stanko, “Use of Language in Diplomacy”, en Jovan Kurbalija y Hanna Slavik, *Language and Diplomacy*, Diplo Foundation, Libro electrónico, 2001.
- Oppermann, Daniel, “From Bandung to the DNS”, en Oppermann, Daniel (ed.), *Internet Governance in the Global South. History, Theory and Contemporary Debates*, São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI) Universidade de São Paulo (USP), 2018, pp. 12-41.
- Panday, Jyoti, “Mapping MAG: A Study in Institutional Isomorphism — the Centre for Internet and Society”, *Cis-India.org*, 3 de abril de 2016, cis-india.org/internet-governance/blog/mapping-mag-a-study-in-institutional-isomorphism. Consultado en noviembre de 2016.
- Petersen, Mark y Schulz, Carsten-Andreas, “Setting the Regional Agenda: A Critique of Posthegemonic Regionalism”, *Latin American Politics and Society*, vol. 60, núm. 1, 2018, pp. 102-127.
- Pouliot, Vincent y Adler, Emanuel, “International practices: introduction and framework”, en Adler, Emanuel y Pouliot, Vincent (eds.), *International Practices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- Pouliot, Vincent, *International Pecking Orders: The Politics and Practice of Multilateral Diplomacy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
- Raymond, Mark y DeNardis, Laura, “Multistakeholderism: Anatomy of an Inchoate Global Institution”, *International Theory*, vol. 7, núm. 3, 2015, pp. 572–616.

- Scarfi, Juan Pablo, “Globalizing the Latin American Legal Field: Continental and Regional Approaches to the International Legal Order in Latin America”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 61, núm. 2, 2018, pp. 1-12.
- Schenoni, Luis, y Malamud, Andrés, “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 291, 2021, pp. 66-79.
- Schenoni, Luis, et. al., “Myths of Multipolarity: The Sources of Brazil’s Foreign Policy Overstretch”, *Foreign Policy Analysis*, vol. 18, núm. 1, 2022, pp. 1-22.
- Sikkink, Katherine, “Latin American Countries as Norm Protagonists of the Idea of International Human Rights”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 20, núm. 3, 2014, pp. 389-404.
- Tonkin, Humphrey, “Language and the United Nations: A Preliminary Review”, Borrador en sitio web. <https://esperanto-un.com/images/languages-un-tonkin-draft-dec2011.pdf>. Consultado el 11 de abril de 2024.
- van der Spuy, Anri, *What if we All Governed the Internet? Advancing Multi-stakeholder Participation in Internet Governance*, París, UNESCO Publishing, 2017.
- Wiseman, Geoffrey, “Diplomatic Practices at the United Nations”, *Cooperation and Conflict*, vol. 50, núm. 3, 2015, pp. 316-333.
- Xavier do Monte, Isadora, “The Pen is Mightier than the H-Bomb: Language and Power in the United Nations Security Council”, *Interventions*, vol. 18, núm. 5, 2016, pp. 669-686.

Periodísticas

- Cubainformación*, “En Cuba y en el Sur debemos impulsar un uso creativo de internet”, 19 de junio de 2015. <https://www.cubainformacion.tv/cuba/20150610/62926/62926-en-cuba-y-en-el-sur-debemos-impulsar-un-uso-creativo-de-internet-alternativo-a-la-banalidad-pseudocultural-capitalista-fotos>. Consultado en octubre de 2023.
- Cusick, Daniel, “Global Internet Connectivity Is at Risk from Climate Disasters”, *Scientific American*, 21 de febrero de 2023. <https://www.scientificamerican.com/article/global-internet-connectivity-is-at-risk-from-climate-disasters/>. Consultado en febrero de 2024.
- Farrell, Maria, “Quietly, Symbolically, US Control of the Internet Was Just Ended”, *The Guardian*, 14 de marzo de 2016. <https://www.theguardian.com/technology/2016/mar/14/icann-internet-control-domain-names-iana>. Consultado en noviembre de 2022.
- González Palacios, Miguel, “¿Hacia dónde va el multilateralismo en América Latina?”, *Open Democracy*, 8 de abril de 2022. <https://www.opendemocracy.net/es/hacia-donde-va-multilateralismo-america-latina/>. Consultado en noviembre de 2022.
- McCarthy, Kieren, “NetMundial finally dies”, *The Register*, 29 de agosto de 2016. https://www.theregister.com/2016/08/29/netmundial_finally_dies/. Consultado el 11 de marzo de 2023.
- Mueller, Milton, “The Forum MAG: Who Are These People?”, Artículo. <http://www.icannwatch.org/article.pl?sid=06/05/18/226205&mode=thread>. Consultado en enero de 2024.

Documentos oficiales

- Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), Resolución aprobada por la Asamblea General el 11 de septiembre de 2017 [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/71/L.86 y Add.1)]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/282/42/PDF/N1728242.pdf?OpenElement>. Consultado en abril de 2023.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), *Report of the Working Group on Improvements to the Internet Governance Forum*, Documento A/67/65–E/2012/48. Consultado el 19 de marzo de 2023.
- Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, “Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información”, Sitio web. https://www.itu.int/net/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=en&id=2266|2267. Consultado el 24 de marzo de 2023.
- Discurso de Dilma Rousseff, presidenta de Brasil, en la 68ª AGNU, Nueva York, 24 de septiembre de 2013. <https://awpc.cattcenter.iastate.edu/2017/03/09/speech-at-the-68th-un-general-assembly-sept-24-2013/>. Consultado el 12 de marzo de 2024.
- Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “13 February 2007 IFG Consultations Geneva”, Transcripción. https://igf.wgig.org/igf/Feb_igf_meeting/13_February_Consult_2007.txt. Consultado el 11 de marzo de 2024.
- Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “Internet Governance Forum Open Consultations 3 September 2007 Geneva, Switzerland”, Transcripción. <https://igf.wgig.org/igf/IGF-03Sept07Consultation.txt>. Consultado el 11 de marzo de 2024.
- Foro de Gobernanza de Internet (FGI), *IGF 2021 Summary Sixteenth Meeting of Internet Governance Forum 6–10 December 2021 Katowice, Poland*. Reporte final. https://intgovforum.org/en/filedepot_download/223/20706. Consultado el 10 de abril de 2024.
- Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “The Inaugural Session of the Internet Governance Forum (IGF) Athens, 30 October - 2 November 2006 Summing-up by the IGF Secretariat”, Sitio web. <https://mail.intgovforum.org/cms/documents/igf-meeting/igf-2006-athens/128-igf-2006-summary-final/file>. Consultado en febrero de 2024.
- Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza de Internet, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza de Internet*, UIT, 4 de agosto de 2005, <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/pc3/html/off5b/index-es.html>. Consultado el 24 de marzo de 2024.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Advisory Group to prepare for Internet Governance Forum meeting in Rio de Janeiro”, 20 de agosto de 2007. <https://press.un.org/en/2007/pi1791.doc.htm>. Consultado en febrero de 2024.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Secretary-General establishes Advisory Group to assist him in convening Internet Governance Forum”, Comunicado de prensa PI/1791, 20 de agosto de 2007. <https://press.un.org/en/2007/pi1791.doc.htm>. Consultado el 14 septiembre de 2023.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), “UN chief appoints inaugural Internet Governance Forum Leadership Panel”, 16 de agosto de 2022. <https://news.un.org/en/story/2022/08/1124832>. Consultado en febrero de 2024.

- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), “Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones”, Sitio web. <https://www.itu.int/en/council/Documents/basic-texts/Constitution-S.pdf>. Consultado en noviembre de 2022.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), *Report of the Tunis phase of the World Summit on the Information Society, Tunis, Kram Palexpo, 16-18 November 2005*, Documento WSIS-05/TUNIS/DOC/9(Rev.1)-E. <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/9rev1.pdf>. Consultado el 10 de abril de 2024.
- UNCTAD, “Implementing WSIS outcomes: A Ten-Year Review”, Documento UNCTAD/DTL/STICT/2015/3, 6 de mayo de 2015. <https://unctad.org/publication/implementing-wsis-outcomes-ten-year-review>. Consultado el 30 de marzo de 2024.
- World Internet Conference, “Xi: Take cyberspace to new level”, 9 de noviembre de 2023. https://www.wicinternet.org/2023-11/09/c_937599.htm. Consultado en febrero de 2024.

Sitios web

- Chatham House, “Chatham House Rule”, Sitio web. <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>. Consultado el 16 de abril de 2023.
- Comitê Gestor da Internet no Brasil, “Sobre o CGI”, Sitio web. <https://www.cgi.br/sobre/>. Consultado el 12 de abril de 2023.
- Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, “Statistics”, Sitio web. <https://www.itu.int/net/wsis/geneva/newsroom/index.html>. Consultado en febrero de 2024.
- Diplo, “About Diplo”, Sitio web. <https://www.diplomacy.edu/aboutus/about-diplo/>. Consultado el 10 de febrero de 2024:.
- Diplo, “Finance and Funding”, Sitio web. <https://www.diplomacy.edu/funding/>. Consultado el 3 de abril de 2024.
- Electronic Frontier Foundation, “A Declaration of the Independence of Cyberspace”, Sitio web. <https://www.eff.org/cyberspace-independence>. Consultado en febrero de 2024.
- Escuela del Sur de Gobernanza de Internet, Página oficial. <https://www.gobernanzainternet.org/ssig2021/>. Consultado en abril de 2023.
- Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “About the Internet Governance Forum”, Sitio web. <https://www.intgovforum.org/en/about>. Consultado en noviembre de 2022.
- Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “IGF 2021 Participation and Programme Statistics”, Sitio web. <https://www.intgovforum.org/en/content/igf-2021-participation-and-programme-statistics>. Consultado en mayo de 2023.
- Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “MAG Working Groups”, Sitio web. <https://www.intgovforum.org/en/content/mag-working-groups>. Consultado el 29 de noviembre de 2023:
- Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “Mr. Vint Cerf”, Sitio web. <https://www.intgovforum.org/en/content/mr-vint-cerf>. Consultado en febrero de 2024.

- Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “Participant Funding”, Sitio web. <https://www.intgovforum.org/en/content/participant-funding>. Consultado en marzo de 2023.
- Foro de Gobernanza de Internet (FGI), “Términos de referencia de MAG”, Sitio web. <https://www.intgovforum.org/es/content/términos-de-referencia-de-mag>. Consultado el 16 de abril de 2023.
- Foro de Gobernanza de Internet de América Latina y el Caribe (LACFGI), “Estatutos”, Sitio web. <https://lacFGI.org/estatutos/>. Consultado el 10 de abril de 2024.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Multilingualism”, Sitio web. <https://www.un.org/sg/en/multilingualism/index.shtml>. Consultado el 11 de abril de 2024.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Pacto Digital Mundial”, Sitio web. <https://www.un.org/techenvoy/es/global-digital-compact>. Consultado en febrero de 2024.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), “What Are the Official Languages of the United Nations?”, Sitio web. <https://ask.un.org/faq/14463>. Consultado en abril de 2023.
- NETMundial+10, “Joint Statement on the NETMundial+10”, Sitio web. <https://netmundial.br/>. Consultado el 27 de febrero de 2024.
- UNESCO, “Internet Governance Glossary”, Sitio web. <https://en.unesco.org/glossaries/igg>. Consultado en marzo de 2023.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), “List of Member States”, Sitio web. <https://www.itu.int/online/mm/scripts/gensel8>. Consultado en febrero de 2024.

ANEXOS

Anexo I. Matriz de Entrevistas

#	País	Sector	<u>Primer año</u> <u>de</u> <u>participación</u>	Formato	Fecha	Duración	Registro
1	Perú	Gobierno	2022	Virtual	11/02/2023	44:43:00	Grabación
2	Brasil	Sociedad civil	2022	Virtual	06/02/2023	53:10:00	Grabación
3	México	Gobierno	2013	Virtual	18/02/2023	57:41:00	Grabación
4	Argentina	Gobierno	2007	Virtual	07/02/2023	52:18:00	Grabación
5	Bolivia	Comunidad técnica	2020	Virtual	20/03/2023	55:23:00	Grabación
6	Brasil	Gobierno	2007	Virtual	20/02/2024	59:34:00	Grabación
7	Perú	Sociedad civil	2006	Virtual	15/04/2023	42:51:00	Grabación
8	Surinam	Gobierno	2013	Virtual	27/02/2023	46:25:00	Grabación
9	México	Gobierno	2006	Virtual	22/02/2023	123:10:00	Grabación
10	El Salvador	Gobierno	2009	Virtual	23/03/2023	57:09:00	Grabación
11	Argentina	Gobierno/Sector privado	2015	Virtual	06/03/2023	48:08:00	Notas

Anexo II. Representantes estatales latinoamericanos en el MAG (2006-2023)

#	<u>País</u>	<u>Formación</u>	<u>Área de formación</u>	<u>Vínculos con otros organismos</u>	<u>Sector privado</u>	<u>Cuerpo diplomático</u>	<u>Academia</u>	<u>Gobierno</u>	<u>Sociedad Civil</u>
1	Argentina	ingeniería en telecomunicaciones	STEM	UIT	1	1	0	1	0
2	Argentina	sistemas de información de las organizaciones	STEM	No	1	1	0	1	0
3	Argentina	ingeniería electrónica, regulación de telecomunicaciones	STEM	ISOC, UIT, ICANN	0	1	1	0	0
4	Bahamas	ciencias de computación	STEM	No	0	0	0	1	0
5	Barbados	ingeniería	STEM	OMPI; OMC	1	1	0	0	0
6	Brasil	derecho; relaciones internacionales	Ciencias Sociales	No	0	1	0	0	0
7	Brasil	ciencias de computación	STEM	No	1	0	0	1	0
8	Brasil	ciencias de computación; diplomacia	STEM	No	1	1	0	0	0
9	Brasil	derecho	Ciencias Sociales	No	0	1	0	0	0
10	Brasil	ciencias de computación	STEM	ICANN	0	1	1	1	0
11	Brasil	relaciones internacionales	Ciencias Sociales	No	0	1	0	0	0
12	Chile	derecho	Ciencias Sociales	No	1	0	1	0	1
13	Costa Rica	ciencia en ingeniería química	STEM	OMM	0	1	1	1	0
14	Costa Rica	diplomacia	Ciencias Sociales	No	0	1	0	0	1
15	Cuba	física	STEM	No	0	1	1	0	0
16	El Salvador	gestión de sistemas de información	STEM	UIT	1	1	0	1	0
17	Jamaica	ciencia, zoología	STEM	No	0	0	0	1	0
18	México	química	STEM	ICANN	1	1	1	0	1
19	México	relaciones internacionales	Ciencias Sociales	No	0	1	0	0	0
20	México	ingeniería	STEM	No	1	0	0	1	0
21	Paraguay	derecho	Ciencias Sociales	UIT; OIT	0	1	0	0	0
22	Perú	ingeniería en telecomunicaciones	STEM	No	0	0	1	1	0
23	Surinam	ciencias, agricultura; diplomacia	STEM	No	1	1	0	0	0
24	Trinidad	n/a	n/a	n/a	0	0	0	1	0
25	Trinidad	historia	Ciencias Sociales	No	0	1	0	0	0
26	Uruguay	sociología	Ciencias Sociales	ICANN; LACIGF	1	1	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con información del sitio web oficial del FGI, intgovforum.org; de los perfiles individuales de LinkedIn de cada representante y de los sitios oficiales de las organizaciones mencionadas.