



Revisión Independiente del
Comité Asesor del Sistema de Servidores Raíz (RSSAC) de la ICANN

Informe Final

Resumen Ejecutivo*

Elaborado por

Lyman Chapin, Jim Reid y Colin Strutt

Interisle Consulting Group, LLC

2 de julio de 2018

*La versión original en inglés es el documento autoritativo.

Resumen Ejecutivo

Revisión organizacional independiente

Este informe presenta los hallazgos y recomendaciones de una revisión organizacional independiente del Comité Asesor del Sistema de Servidores Raíz (RSSAC) de la ICANN (Corporación para la Asignación de Nombres y Números en Internet), que se llevó a cabo de conformidad con los Estatutos de la ICANN¹ y con el fin de determinar:

- (i) si [el RSSAC] tiene un propósito continuo dentro de la estructura de la ICANN;
- (ii) de ser así, si se debe efectuar algún cambio en la estructura o el funcionamiento a fin de mejorar su eficacia; y
- (iii) si [el RSSAC] es responsable ante sus unidades constitutivas, grupos de partes interesadas, organizaciones y otras partes interesadas.

En cumplimiento del presente mandato, el Examinador Independiente ha hecho todos los esfuerzos para enfocar sus recomendaciones sobre lo que el RSSAC debería reconsiderar o hacer de manera diferente dentro de sus competencias o sobre cómo el RSSAC podría alterar su carta orgánica o sus procedimientos operativos para cumplir con las nuevas expectativas de la comunidad de la ICANN.²

Comité Asesor del Sistema de Servidores Raíz

El RSSAC es un Comité Asesor de la ICANN, creado para "asesorar a la comunidad y a la Junta Directiva de la ICANN respecto de cuestiones relativas a la operación, administración, seguridad e integridad del Sistema de Servidores Raíz de Internet (RSS)".³ Sus miembros con derecho a voto se definen mediante sus procedimientos operativos⁴ para ser representantes de los Operadores de Servidores Raíz (RSO): las

¹ Estatutos de la ICANN, Artículo 4, Sección 4.4

(<https://www.icann.org/resources/pages/governance/bylaws-en/#article4.4>)

² RSSAC032, "Comentarios sobre la Revisión Independiente del Informe de Evaluación del Comité Asesor del Sistema de Servidores Raíz (RSSAC) para consulta pública", 28 de marzo de 2018 (<https://www.icann.org/en/system/files/files/rssac-032-28mar18-en.pdf>)

³ Estatutos de la ICANN, Artículo 12, Sección 12.2(c)

(<https://www.icann.org/resources/pages/governance/bylaws-en/#article12>)

⁴ <https://www.icann.org/en/system/files/files/rssac-000-op-procedures-23oct17-en.pdf>

organizaciones independientes que mantienen y operan la infraestructura mundial de servidores que resuelven los nombres en la raíz del Sistema de Nombres de Dominio (DNS). Sin embargo, es importante reconocer que el RSSAC no es una "asociación" de los RSO.⁵

Evaluación y Recomendaciones

Los resultados de nuestra revisión del RSSAC se presentan en dos partes:

- (i) nuestros **hallazgos** sobre el contexto, el rol y el propósito, la estructura, el funcionamiento y los resultados del RSSAC, que representan los datos sin procesar recopilados a partir de todas las fuentes sometidas a un análisis cualitativo formal, se publicaron inicialmente en el *Informe de evaluación para consulta pública*,⁶ y se presentan en la **Error! Reference source not found.** de este informe; y
- (ii) nuestras **recomendaciones** de cambios en la estructura u operación del RSSAC, que se derivan de los hallazgos aumentados mediante consulta pública, se publicaron inicialmente en el *Informe Final Preliminar para Comentario Público*,⁷ y se presentan en la **Error! Reference source not found.** de este informe.

Es importante enfatizar que nuestra metodología para esta revisión no requiere una representación perfecta de la comunidad de la ICANN, de los entrevistados ni de los encuestados. Por ejemplo, no hemos establecido conclusiones basadas simplemente en la frecuencia con la que escuchamos una opinión particular durante nuestras entrevistas o mediante el instrumento de la encuesta. De manera similar, nuestro uso de citas directas tiene la intención de ilustrar hallazgos que se basan en múltiples fuentes, no en brindar un peso o importancia indebida a la opinión de un individuo.

Principales hallazgos

Los principales hallazgos de nuestra revisión representan un resumen de alto nivel de nuestra evaluación, la cual se ha enfocado en las tres áreas de **propósito, efectividad y responsabilidad**, identificadas en el mandato de los Estatutos para las revisiones

⁵ Consulte el documento RSSAC033, "Declaración del RSSAC sobre la distinción entre el RSSAC y Root-Ops" (<https://www.icann.org/en/system/files/files/rssac-033-24apr18-en.pdf>), para obtener una explicación detallada de esta distinción.

⁶ <https://www.icann.org/en/system/files/files/rssac-review-assessment-report-22feb18-en.pdf>

⁷ <https://www.icann.org/en/system/files/files/independent-review-rssac-report-draft-final-26apr18-en.pdf>

organizacionales. Todos los hallazgos presentados en el presente informe están respaldados por la evidencia recopilada a partir de extensas entrevistas personales, una encuesta pública en línea y el registro documental.

- 1** La reforma del RSSAC en curso, que comenzó en 2013 (carta orgánica del RSSAC revisada, nuevos procedimientos operativos y creación del Comité de Trabajo del RSSAC), ha mejorado sustancialmente la estructura y el funcionamiento del RSSAC.

La implementación de los cambios recomendados por la revisión anterior ha mejorado significativamente la efectividad del RSSAC. La adición de personal de apoyo y fondos de viaje ha incrementado la calidad del trabajo del RSSAC y del Comité de Trabajo del RSSAC, así como la participación en reuniones.

- 2** El RSSAC se ha vuelto más abierto, transparente y accesible desde la última revisión, aunque esto no ha sido ampliamente reconocido por parte de los observadores externos.

El enfoque del RSSAC en los problemas técnicos del servidor raíz y la no participación deliberada en otras actividades de la ICANN han concentrado su impacto en una pequeña audiencia técnica de expertos en el DNS. Todavía se considera que es cerrado y reservado, y menos transparente que otros Comités Asesores (AC) y Organizaciones de Apoyo (SO) de la ICANN.

- 3** Como la única interfaz visible entre la ICANN y los RSO, se espera que el RSSAC se ocupe de todas las cuestiones del servicio raíz que surgen dentro de la ICANN, independientemente de si el problema está o no dentro de su alcance.

El alcance del RSSAC se limita a proporcionar información y asesoramiento sobre el sistema de servidores raíz, pero debido a que es el único punto de contacto visible entre la ICANN y los RSO, muchos miembros de la ICANN imaginan que su función es (o debería ser) mucho más amplia. Se espera que el RSSAC trate todos los problemas del servicio raíz que surgen dentro de la ICANN, independientemente de si el problema está dentro de su alcance, simplemente porque parece ser la única interfaz disponible entre la ICANN y los Operadores de Servidores Raíz.

- 4** La capacidad del RSSAC de servir como un espacio compartido para la comunicación y la cooperación entre los RSO y la ICANN es complicada debido a un legado persistente de desconfianza hacia la ICANN por parte de algunos de sus miembros.

El RSSAC es, paradójicamente, tanto una parte legal de la ICANN como un grupo con algunos miembros que desconfían persistentemente de la ICANN, quienes rechazan enérgicamente las infracciones reales o percibidas de la ICANN en materia de responsabilidad exclusiva sobre todos los asuntos relacionados con las operaciones del sistema raíz. La tensión entre el RSSAC y algunas de sus organizaciones miembro tiene el potencial de interferir con la claridad y la autoridad del asesoramiento del RSSAC.

- 5** El modelo de membresía vigente en el RSSAC excluye a los participantes que no son RSO, y sus diferentes habilidades y perspectivas.

El modelo de membresía del RSSAC excluye tanto a quienes participan brindando servicios de raíz adicionales (*por ejemplo*, proveedores de instancias anycast que no son RSO y resolutores públicos del DNS) como a las partes interesadas del lado de aprovisionamiento (*por ejemplo*, registros de TLD y la ccNSO). También niega al RSSAC el beneficio de contar con habilidades y perspectivas más allá de las que pueden proporcionar los Operadores de Servidores Raíz.

- 6** El propósito continuo del RSSAC en la estructura de la ICANN puede incluir desempeñarse como punto focal para los asuntos de interés mutuo de la ICANN y los RSO, tales como futuros escenarios operativos y de financiamiento para atender a la raíz.

El RSSAC está elaborando asesoramiento y recomendaciones sobre la evolución futura del sistema de servidores raíz y cómo podría ser apoyado, pero este trabajo es llevado a cabo enteramente por representantes de RSO que se verán directamente afectados por ello. Muchas personas ajenas al RSSAC bien no saben que dicho Comité está trabajando en la evolución del servicio raíz y otros asuntos de políticas estratégicas o creen que su enfoque está mal dirigido.

- 7** Debido a que los miembros de RSSAC no están de acuerdo sobre quiénes deben ser sus partes interesadas, no está claro cuál es su responsabilidad en la rendición de cuentas ni ante quién ha de ser responsable.

Aunque su carta orgánica no identifica explícitamente a sus partes interesadas, la declaración de la función del RSSAC implica que son la Junta Directiva y la comunidad

de la ICANN. Sus miembros, sin embargo, no están de acuerdo con lo que esto significa en la práctica. En ocasiones, el RSSAC ha tenido dificultades para llegar a un acuerdo sobre cuestiones tales como acuerdos de nivel de servicio y la presentación de informes para el sistema de servidores raíz, ante la ausencia de un marco de responsabilidad consensuado para sí mismo y para sus miembros. Un obstáculo importante ha sido el desacuerdo sobre el rol de la ICANN en dicho marco.

8 Las funciones y responsabilidades relativas al RSSAC, el Comité de Trabajo del RSSAC, el RZERC (Comité de Revisión de la Evolución de la Zona Raíz) y el SSAC (Comité Asesor de Seguridad y Estabilidad) son confusas, tanto para los miembros como para los que no son miembros.

En muchos casos, incluso los miembros de uno de estos grupos no podían distinguir sus responsabilidades de las de los demás.

Recomendaciones principales

Las recomendaciones principales de nuestra revisión se centran en las tres dimensiones de **propósito, efectividad y responsabilidad**, que se describen en el mandato de los Estatutos para las revisiones organizacionales. Se derivan directamente de nuestros hallazgos.

1 Modificar los criterios de membresía del RSSAC para permitir que el RSSAC reclute una variedad de habilidades, perspectivas e intereses que incluyen, entre otros, los disponibles en las organizaciones de operadores de servidores raíz.

El criterio estatutario de membresía de "representantes del RSO únicamente" perjudica al RSSAC al menos de las siguientes maneras:

- fomenta la percepción (errónea pero generalizada) de que el RSSAC es una "asociación" de RSO;
- excluye los puntos de vista y la experiencia que podrían contribuir al cumplimiento de la misión del RSSAC, pero no están disponibles en las organizaciones de RSO;
- excluye a las partes interesadas con participación directa en el servicio de la raíz, incluidos los proveedores de instancias anycast que no son RSO y los resolutores públicos del DNS;

- excluye a las partes interesadas con intereses del lado del aprovisionamiento en la forma en que se presta servicios a la raíz, incluidos los registros de TLD y la ccNSO; y
- obliga a cada RSO a participar independientemente de su disposición o capacidad para hacerlo.

Siempre que su membresía se defina como representantes y suplentes de los RSO, el RSSAC será percibido por muchos como un comité asesor de los operadores del servidor raíz, no del sistema de servidores raíz, y su asesoramiento será interpretado, erróneamente, como un asesoramiento de los RSO.

2 Resolver la aparente discrepancia entre los procedimientos operativos y de la carta orgánica del RSSAC y los requisitos y expectativas de la Junta Directiva y la Comunidad de la ICANN para la interacción con el sistema de servidores raíz.⁸

El RSSAC es el único grupo dentro de la ICANN que lo conecta al sistema de servidores raíz que implementa el lado del "servidor" del registro raíz del DNS.⁹ Por tal motivo, es el objetivo predeterminado para todos los problemas del servicio raíz que surgen dentro de la ICANN, independientemente de si el problema está dentro de su alcance, simplemente porque parece ser la única interfaz disponible entre la ICANN y los Operadores de Servidores Raíz.

En la medida en que la ICANN sea o se considere ampliamente responsable de la operación confiable y segura de la raíz, se requiere una relación con el lado del servidor del registro raíz que se extienda más allá de los límites de "intercambio de información" de la carta orgánica del RSSAC. La naturaleza de esa relación es principalmente un problema entre los RSO y la Junta Directiva, no un problema del RSSAC, y por lo tanto está fuera del alcance de la presente revisión. Pero la aparente discrepancia entre lo que la ICANN necesita de una interfaz para el sistema de servidores raíz y lo que el RSSAC ofrece actualmente sugiere que el alcance del RSSAC debería expandirse o se debería redirigir la atención y las expectativas de la Junta Directiva y la Comunidad explícitamente desde el RSSAC hacia algún otro grupo.

⁸ Observamos que la publicación de RSSAC037, "Un modelo de gobernanza propuesto para el Sistema de Servidores Raíz del DNS" (<https://www.icann.org/resources/files/1216341-2018-06-15-en>), es un primer paso claro y encomiable en la dirección que sugiere esta Recomendación.

⁹ Consulte la Figura 2 en la Sección II.2.1.3 del presente informe.

3 Formalizar las responsabilidades del RSSAC ante la Junta Directiva y la Comunidad de la ICANN en un plan de trabajo que se revise y publique periódicamente, y responsabilice al RSSAC por los resultados del plan de trabajo.

Debido a que la mayoría de las personas externas no comprenden cabalmente el sistema de servidores raíz, la Junta Directiva y la Comunidad en general no saben qué asesoramiento esperar o solicitar del RSSAC. El ejercicio de construir y revisar de forma periódica un plan de trabajo formal alinearía la comprensión y las expectativas de la Junta Directiva y el RSSAC, y permitiría que la Junta Directiva responsabilizara al RSSAC de los resultados específicos en lugar del asesoramiento general indefinido. También ayudaría a disipar la impresión errónea de que el RSSAC es una "asociación" de RSO, en la que la distinción entre la responsabilidad del RSSAC y la responsabilidad de RSO se pierde con demasiada frecuencia.

4 Desarrollar e implementar una capacitación de liderazgo y un plan de sucesión.

Los criterios de membresía para el RSSAC no seleccionan activamente las habilidades de los dirigentes, pero como lo demuestra la evolución del RSSAC desde su reforma en 2014, el liderazgo es importante. Constatamos que los cambios de liderazgo posteriores a la reestructuración del RSSAC de 2013-14 mejoraron sustancialmente la gestión y el funcionamiento del comité. Para asegurar estas mejoras, el RSSAC debe planificar deliberadamente el plan de sucesión de sus roles de liderazgo.

5 Participar más activamente con el resto de la ICANN y su comunidad.

El RSSAC podría cumplir su mandato de la carta orgánica de "[c]omunicar los asuntos relacionados con el funcionamiento de los servidores raíz y sus múltiples instancias con la comunidad técnica de Internet y la comunidad de la ICANN"¹⁰ de manera más eficaz si participara más visiblemente con otros Comités Asesores, Organizaciones de Apoyo, equipos de revisión y grupos de trabajo de la ICANN. Hacerlo también ayudaría a disipar la percepción de la comunidad de que el RSSAC es un grupo cerrado y reservado, que encontramos que es persistente a pesar del avance objetivamente considerable del RSSAC hacia una mayor apertura y transparencia.

¹⁰ Estatutos de la ICANN, Artículo 12, Sección 12.2(c)(i)(A)
(<https://www.icann.org/resources/pages/governance/bylaws-en#article12>).

- 6** Aclarar la función y la responsabilidad del RSSAC con respecto a otros grupos con competencias adyacentes o superpuestas, incluido el SSAC, el RZERC y el Grupo de Expertos del RSSAC.

Aunque su carta orgánica y sus documentos de procedimientos operativos intentan definir claramente las funciones y responsabilidades de estos grupos, nuestra investigación encontró confusiones y ambigüedades *de facto* y *de jure* que afectan la capacidad del RSSAC para cumplir su función de manera eficaz. Únicamente las cartas orgánicas y los procedimientos operativos del RSSAC y del Grupo de Expertos del RSSAC están dentro del alcance del RSSAC, pero la claridad en estos documentos con respecto a los roles y responsabilidades sería más fácil de lograr en colaboración con el SSAC y el RZERC.