

I. Resumen ejecutivo

La Afirmación de Compromisos (AoC) solicitó una revisión regular del grado en el que el Programa de Nuevos Dominios Genéricos de Alto Nivel (gTLD) promovía la confianza y elección de los consumidores, y una mayor competencia en el mercado del Sistema de Nombres de Dominio (DNS). Esta revisión se denomina Revisión de la Competencia, Confianza y Elección de los Consumidores (Revisión de CCT).¹ La AoC además requería que las revisiones de CCT evalúen la eficacia del proceso de solicitud y evaluación, así como las medidas de protección establecidos para mitigar los riesgos asociados con la expansión de los dominios genéricos de alto nivel. Estas revisiones son importantes porque proporcionan a la ICANN una evaluación sobre cómo se desempeñó la ronda de nuevos gTLD en estas áreas y brinda orientaciones sobre cuestiones clave (entre ellas, competencia, protección al consumidor, seguridad, uso indebido malicioso y cuestiones de protección de derechos) a medida que se contemplan más aumentos en la cantidad de dominios de alto nivel (TLD). Se pidió al Equipo de Revisión de CCT (CCTRT) que sopesara las ventajas y desventajas del Programa de Nuevos gTLD en estas áreas clave y que evaluase si dicho programa generó beneficios netos para los usuarios del DNS.

El Equipo de Revisión se esforzó para ser lo más objetivo posible y, donde fuera posible, basar sus conclusiones en datos disponibles. Cuánto más objetivas sean las conclusiones, más probable será medir el impacto de las recomendaciones implementadas. La idea de utilizar mediciones para evaluar el desempeño del DNS comenzó hace seis años, con una resolución de la Junta Directiva de la ICANN² que solicitaba que la comunidad identificase objetivos cuantitativos para la confianza y la elección de los consumidores, así como para la competencia. A pesar de que las mediciones específicas, desarrolladas en ese momento, no formaron en última instancia la base para el análisis emprendido por el Equipo de Revisión de acuerdo con el enfoque que se desarrolló entonces, cuando fue posible el Equipo se esforzó en emplear un análisis cuantitativo.

El CCTRT encontró que, si bien el Programa de Nuevos gTLD es bastante nuevo y los datos son incompletos, la expansión del mercado del DNS ha demostrado un aumento de la competencia y la elección de los consumidores y ha tenido cierto éxito en mitigar su impacto sobre la confianza de los consumidores y la protección de derechos (particularmente las marcas comerciales). Dicho esto, el Equipo de Revisión concluyó que el Programa de Nuevos gTLD debe considerarse sólo como un "buen comienzo" y que, antes de cualquier nueva expansión de los gTLD, se debe abordar una serie de cuestiones en materia de políticas.

¹El 30 de septiembre de 2009, la ICANN y el Departamento de Comercio de los Estados Unidos firmaron la AoC que, entre otras cosas, encomendó a la ICANN a organizar periódicamente equipos de revisión liderados por la comunidad destinados a evaluar el impacto del Programa de Nuevos gTLD en el mercado de nombres de dominio. En enero de 2017, la AoC expiró tras la transición de la IANA en octubre de 2016. Sin embargo, muchas de las disposiciones contenidas en la AoC—entre ellas, las revisiones lideradas por la comunidad en materia de la competencia, elección y confianza en el mercado de nombres de dominio— han sido incorporadas en los estatutos revisados de la ICANN (véase ICANN, "Estatutos para la Corporación para la Asignación de Nombres y Números en Internet: Sección 4.6: Revisiones Especiales," enmendadas al 1 de octubre de 2016, <https://www.icann.org/resources/pages/governance/bylaws-en/#article4>).

²Resolución de la Junta Directiva de la ICANN 2010.12.10.30, "Elección de los consumidores, competencia e innovación" (2010), información consultada el 20 de enero de 2017, <https://www.icann.org/resources/board-material/resolutions-2010-12-10-en#6>

Este documento ha sido traducido a varios idiomas como información únicamente. El texto original y válido (en inglés) se puede obtener en: <https://www.icann.org/en/system/files/files/cct-rt-draft-report-07mar17-en.pdf>

En particular, el CCTRT descubrió que los datos críticos eran escasos para el análisis de la competencia y la eficacia de las medidas de protección y para la promoción de la confianza de los consumidores y la representación geográfica de los solicitantes. Incluso la definición del mercado del DNS en sí es problemática sin datos adicionales acerca de si los consumidores perciben a los nuevos gTLD como sustitutos de otros nombres de dominio, por ejemplo, de Dominios de Alto Nivel con Código de País (ccTLD) o el grado en el cual las identidades en línea alternativas, tal como páginas de Facebook y Yelp y dominios de tercer nivel, actúan como sustitutos. Por lo tanto, el CCTRT recomienda que la ICANN mejore su capacidad para recabar y analizar datos, incluso los utilizados por el departamento de Cumplimiento Contractual de la ICANN, antes de una nueva expansión del Programa de gTLD. También identificamos ciertas cuestiones de política que la comunidad debe resolver antes de una nueva expansión del espacio de gTLD. Por último, recomendamos una serie de proyectos específicos de investigación que deben completarse antes de la labor de un nuevo CCTRT y, en muchos casos, incluso más pronto.

Antecedentes

Antes del inicio de la labor del CCTRT en enero de 2016, la ICANN, en forma conjunta con la comunidad, había comenzado el trabajo preparatorio para identificar las mediciones que brindarían información a la revisión. La recopilación de datos sobre estas mediciones comenzó en 2014 y continuó en 2016. Además, la ICANN encargó dos grandes iniciativas de investigación en 2015 (Etapa 1³) en previsión del trabajo del Equipo de Revisión: una encuesta global a consumidores finales y registratarios, y un estudio económico de los efectos competitivos del programa. Estas encuestas se repitieron en el año 2016 (Etapa 2⁴) para medir actualizaciones a medida que más nuevos gTLD comenzaron a funcionar, y tomaron en consideración, cuando fue aplicable, las preguntas y requisitos adicionales planteados por el CCTRT.

Al realizar su análisis, el Equipo de Revisión tuvo en cuenta que el Programa de Nuevos gTLD sólo había estado vigente durante un breve período de tiempo, que nuevos nombres de dominio están ingresando continuamente al mercado y, por lo tanto, puede que aún no se hayan comprobado los efectos de dicho programa. El equipo utilizó datos que se habían recopilado previamente y encargó nuevas investigaciones donde consideraba que faltaban datos importantes para ayudar a informar su análisis. El equipo desglosó su evaluación en tres subequipos:

- o **Competencia y Elección de los Consumidores.** Este subequipo examinó los efectos de la entrada de nuevos gTLD sobre la competencia de precios y de otros aspectos, en el mercado de nombres de dominio ampliado, así como si efectivamente se incrementó la elección del consumidor en el mercado a partir de la introducción de nuevos gTLD.
- o **Confianza del Consumidor y Medidas de Protección.** Este subequipo se enfocó en la medida en que la expansión de los nuevos gTLD ha promovido la confianza de los consumidores y el impacto de las medidas de protección que se adoptaron para mitigar los problemas que pudiesen surgir como resultado del programa.
- o **Proceso de Solicitud y Evaluación.** El Equipo de Revisión examinó las cuestiones relativas a la eficacia del proceso de solicitud, con especial atención en la experiencia del solicitante, la escasez de solicitudes procedentes de regiones subatendidas y los procesos de objeción.

³Nielsen, *Investigación de los consumidores* (mayo de 2015); Nielsen, *Encuesta a Registratarios* (septiembre de 2015)

⁴Nielsen, *Investigación de Consumidores, Etapa 2* (junio de 2016); Nielsen, *Encuesta a Registratarios, Etapa 2* (agosto de 2016)

Competencia y elección

Si bien es demasiado pronto para evaluar plenamente los efectos competitivos de la introducción de 733 nuevos gTLD delegados al mes de febrero de 2017 (con exclusión de aquellos que se consideran .brands)⁵, algunas conclusiones preliminares sugieren que existe un potencial de competencia eficaz y algunos indicadores importantes son consistentes con el aumento de la competencia. Cabe destacar que más de la mitad de las nuevas registraciones de gTLD han sido en nuevas cadenas de caracteres de gTLD. Si se incluyen los ccTLD, las registraciones se dividen aproximadamente en tercios entre los nuevos gTLD, los gTLD legados y los ccTLD. Aunque el crecimiento global de las registraciones es insuficiente para que estos desarrollos hayan dado lugar a cambios drásticos en las cuotas del mercado, el CCTRT encontró, no obstante, que los nuevos gTLD representan actualmente alrededor del 9 % de las registraciones realizadas en todos los gTLD, lo cual sugiere que los registratarios están utilizando una gama más amplia de gTLD.

También es interesante observar que en el 92 % de los casos en los cuales un dominio de segundo nivel estaba disponible en .com, el registratario escogió una cadena de segundo nivel en un nuevo gTLD. Por ejemplo, incluso si bigshotphotography.com estaba disponible, los registratarios a menudo eligieron bigshots. photography en su lugar y, en muchos casos, estuvieron dispuestos a gastar más dinero para hacerlo.

La estructura de la industria de los nombres de dominio proporciona en sí misma una explicación parcial del potencial de una competencia sostenida. En particular, la disponibilidad de proveedores de servicios de back-end y minoristas (registradores) independientes, disminuye las barreras a la entrada debido a que los nuevos Registros no necesitan invertir en el suministro de su propia infraestructura interna de back-end ni desarrollar sus propios canales de ventas. En consecuencia, los registros de nichos más pequeños tienen una mayor probabilidad de alcanzar la escala mínima viable.

Los primeros indicios son que las nuevas medidas de protección de derechos han logrado minimizar el nivel de registración defensiva (es decir, la registración de un dominio simplemente para impedir que otros lo hagan) por parte de la mayoría de los titulares de marcas comerciales, sin un aumento significativo en la cantidad de presentaciones de reclamos por marcas comerciales en virtud del Procedimiento Uniforme de Resolución de Disputas por Nombres de Dominio (UDRP) o del Sistema Uniforme de Suspensión Rápida (URS).

Actualmente se está llevando a cabo un análisis de la distribución de los costos defensivos (entre ellos el bloqueo – acuerdo con el registro para no vender un dominio), la comunicación directa (como la correspondencia de cese y suspensión y URS), aunque indicaciones preliminares sugieren que los aumentos en la inversión defensiva por parte de los titulares de marcas registradas han sido menores a lo temido por algunos antes de la puesta en marcha del programa.

Una advertencia a este análisis es la abundancia de dominios "aparcados" (aquellos dominios que se han registrado pero que todavía no están siendo utilizados) entre los nuevos gTLD. Si bien no son determinantes, los índices dispares de aparcamiento pueden sugerir que la competencia de los nuevos gTLD no es tan significativa como lo indican los datos antes mencionados.

⁵Los gTLD considerados .brands a los efectos de esta revisión son aquellos que incluyen la Especificación 13 en sus acuerdos de registro o están exentos del Código de Conducta de los Operadores de Registro.

El Equipo de Revisión tiene la intención de abordar esta cuestión en su informe final. Tenemos que mencionar que el análisis completo del aparcamiento se vio obstaculizado por la falta de disponibilidad de datos de aparcamiento para los gTLD legados, los cuales podrían haber sido útiles a los fines de comparación. Esperamos que dichos datos sean recopilados en futuras revisiones.

Confianza del consumidor y medidas de protección

Una encuesta internacional encargada por el CCTRT indica que la industria de dominios es una de las más confiables en el sector tecnológico, y que la drástica expansión del DNS ha hecho poco hasta ahora para socavar esa confianza.⁶ Un componente clave de esta confianza parece estar fundamentado en la familiaridad, despertando los gTLD legados aún más confianza que los nuevos gTLD, así como las cadenas de caracteres con términos reconocidos resultan más confiables que las cadenas de caracteres con términos menos familiares. Además, hay indicios de un deseo entre los usuarios finales por una web más semántica, donde el nombre de dominio es un indicador racional del contenido.

Del mismo modo, los consumidores informaron que las restricciones sobre quién podría comprar ciertos gTLD generarían mayor confianza, especialmente si el propio nombre de dominio sugiere que el registratario podría necesitar poseer una determinada licencia o credenciales. Estas tendencias representan tanto una oportunidad como un peligro si la conexión entre los nombres y el contenido resulta menos directa.

Dada la dificultad de medir la confianza en forma abstracta, el equipo exploró la noción de "confiabilidad" como una representación de la confianza del consumidor. Por ejemplo, el CCTRT ha presentado un estudio sobre el uso indebido del DNS – el cual no ha sido completado al momento de escribir el presente documento – para determinar si los índices de uso indebido son más altos o más bajos entre los nuevos gTLD. Si los índices de uso indebido de nuevos gTLD son más altos, uno podría estar razonablemente preocupado por la erosión de la confianza de los consumidores, ya que la familiaridad con estas malas prácticas se ha generalizado.

Los siguientes son otros hallazgos significativos sobre el impacto de las nuevas medidas de protección de los nuevos gTLD:

- El 99 % de los registros han implementado las medidas de protección relativas a la prevención de actividades de uso indebido en sus gTLD, conforme a lo requerido en sus acuerdos entre registro y registrador; sin embargo, el impacto descendente no está claro
- La ICANN informa que los volúmenes de reclamos por uso indebido suelen ser más altos para los registradores que para los registros, aunque es difícil determinar si las medidas de protección están afectando los índices de uso indebido.
- Los reclamos por exactitud de WHOIS continúan siendo la categoría más grande de reclamos presentados al departamento de Cumplimiento Contractual de la ICANN.
- El departamento de Cumplimiento Contractual de la ICANN ha informado que el 96 % de los 264 registros revisados en el año 2014 están realizando el análisis requerido para determinar si están siendo utilizados a los fines de perpetrar amenazas a la seguridad.
- El Equipo de Revisión examinó los índices de presentación de casos de UDRP y URS, y encontró una disminución general en la cantidad de casos presentados desde 2012, aunque los casos de URS en los nuevos gTLD han provocado un aumento de aproximadamente el 10 % en disputas desde la reciente baja en la cantidad de casos presentados en 2013. Antes de llegar a conclusiones más específicas en este ámbito, estamos a la espera de más información sobre los costos relacionados con la exigencia de cumplimiento de las marcas comerciales.

⁶Nielsen, *Investigación de Consumidores, Etapa 2* (2016), 63-69

También identificamos varios desafíos para nuestra evaluación en cuanto a la medida en que las medidas de protección mitigaron los riesgos implicados en la expansión del Programa de Nuevos gTLD.

Tal como se mencionó anteriormente, uno de los desafíos para evaluar el impacto de las medidas de protección sobre la confiabilidad es la falta de granularidad en los datos de Cumplimiento Contractual de la ICANN. No está claro cuál es el impacto de las medidas de protección impuestas a las cadenas de caracteres sensibles, reguladas y altamente reguladas, debido a que los reclamos a los registratarios son difíciles de rastrear y a la falta de detalle de la información puesta a disposición pública por parte del departamento de Cumplimiento Contractual de la ICANN en relación a los reclamos que recibe.

Por otra parte, las disposiciones relativas a las funciones gubernamentales inherentes y el acoso cibernético (*cyber bullying*) que fueron incorporadas a los acuerdos de registro resultaron difíciles de medir, debido a que no se identificaron consecuencias para el incumplimiento de estas disposiciones. Por último, los Compromisos en pos del interés público (PIC) incorporados en los acuerdos de registro fueron particularmente difíciles de evaluar debido a que variaban mucho. Aún no está claro cuán eficaz ha sido la exigencia de cumplimiento a este respecto.

Solicitud y evaluación

Aquí, el CCTRT optó por centrarse menos en la complejidad y en cualquier ineficiencia del proceso de solicitud y evaluación, y centrarse más en las posibles inequidades del Programa tal como fue implementado. De especial preocupación para el Equipo de Revisión fue el índice de solicitudes relativamente bajo procedente de entidades en el Sur global.

El CCTRT encargó dos iniciativas a grupos de enfoque con el fin de explorar las experiencias de los solicitantes y las barreras a la entrada para aquellos que no presentaron solicitudes. Aunque más de la mitad de los solicitantes del Programa de Nuevos gTLD indicaron que realizarían el proceso nuevamente, incluso sin cambios, una gran mayoría indicó que el Programa era demasiado complejo y burocrático y que fue necesario recurrir a la asistencia de consultores externos. Por lo tanto, no debe sorprendernos que un grupo de enfoque de potenciales solicitantes (entidades similares a aquellas que presentaron sus solicitudes) del Sur Global indicó no sólo una falta de conocimiento acerca del programa en su conjunto, sino preocupaciones por la complejidad del proceso de solicitud y una falta de asistencia disponible en el proceso de presentación de solicitudes. Aunque no es la preocupación más frecuentemente expresada, casi todo el grupo expresó su preocupación por el retorno de la inversión a partir del funcionamiento de un nuevo gTLD. Se pensó que los programas que se pusieron en marcha para facilitar y alentar las solicitudes del Sur Global estuvieron mal controlados y fueron, en gran medida, ineficaces. La comunidad de la ICANN debe tomar una decisión sobre la importancia de las aplicaciones del Sur global (y, por extensión, de otras regiones subrepresentadas) y, si es apropiado, debe tomar medidas adicionales para alentar esas solicitudes. Está claro que, si la comunidad desea más solicitudes procedentes de regiones subrepresentadas, se necesita hacer más.

Un análisis más profundo del proceso de solicitud reveló que la implementación de políticas en torno a cuestiones como la confusión por cadenas de caracteres fue inconsistente e impredecible. Se necesita una mayor claridad en la guía para el solicitante a los fines de reducir esta inconsistencia en el futuro. Por último, el CCTRT encontró que la participación del GAC en el proceso de solicitud y evaluación fue beneficiosa en gran medida, y que condujo directamente a modificaciones en las solicitudes y a que los solicitantes navegaran el proceso más exitosamente.

Recomendaciones

Mientras que aún se encuentran en curso dos grandes proyectos de investigación (el estudio sobre el uso indebido del DNS y la encuesta a titulares de marcas comerciales), el CCTRT ha llegado a algunas recomendaciones preliminares. Estas recomendaciones se dividen en tres categorías principales:

- Solicitudes de más y mejores recopilaciones de datos
- Cuestiones en materia de políticas a ser abordadas por la comunidad
- Reformas sugeridas en relación a la transparencia y la recopilación de datos dentro del departamento de Cumplimiento Contractual de la ICANN

El CCTRT ha asignado una prioridad a las recomendaciones, lo que refleja el plazo en el cual cada una debería implementarse, así como la medida en que cualquier recomendación en particular debería convertirse en un requisito previo para una mayor expansión del DNS.

Recopilación de datos

En general, el trabajo del CCTRT se vio obstaculizado por la insuficiencia de datos sobre el establecimiento de precios de los nombres de dominio, entre ellos, los precios mayoristas, minoristas y de los mercados secundarios. Además, la recopilación de datos sobre un país a nivel regional permitiría evaluar la competencia en áreas geográficas más reducidas. En forma adicional, la falta de datos sobre el uso indebido del DNS y la falta de información más detallada sobre el tema de los reclamos recibidos por el departamento de Cumplimiento Contractual de la ICANN, también crearon obstáculos para evaluar la eficacia de las medidas de protección y la confiabilidad de los nuevos gTLD. Parte de esta recopilación de datos adicionales requerirá cambios en los contratos entre registro y registrador, lo cual tomará algún tiempo, pero el Equipo de Revisión considera que es necesario para una evaluación apropiada de las reformas programáticas en la ICANN. Otros datos que son recopilados por terceros también podrían ser utilizados por la ICANN. En la medida posible, los datos relevantes deben estar disponibles en forma ininterrumpida y no confidencial para los investigadores, dentro y fuera de la comunidad de la ICANN. El CCTRT recomienda que la recopilación de datos se convierta en una prioridad dentro de la ICANN con énfasis en el análisis derivado de los datos y la medición de éxito programática.

Cumplimiento Contractual de la ICANN

El CCTRT encuentra que los datos actuales disponibles del departamento de Cumplimiento Contractual de la ICANN son insuficientes para medir la exigencia de cumplimiento de las diversas disposiciones contractuales y el éxito de las medidas de protección en la mitigación de las consecuencias descendentes de la expansión del DNS. Parte del problema es la transparencia y parte de dicha cuestión parece estar en la falta de granularidad de los datos que se están recopilando. El CCTRT hace varias recomendaciones para una reforma práctica dentro del departamento de Cumplimiento Contractual de la ICANN.

Conclusión

Las primeras indicaciones son que el Programa de Nuevos gTLD ha llevado a un aumento drástico en la elección de los consumidores, un aumento modesto de la competencia y un impacto mínimo en la confianza del consumidor. No obstante, el Equipo de Revisión considera que existe una necesidad sustancial de más y mejores datos, tanto sobre la competencia como sobre los precios, y sobre el impacto de las medidas de protección en la protección de los consumidores.