



4^e Simposio Mundial para Reguladores (Ginebra, 2003)

Promover el acceso universal a las TIC

Documentos

Nota: Este conjunto de documentos en español está incompleto. Para comprobar los documentos que faltan, consultar la versión en inglés.

Los documentos de este seminario se numeraron en forma secuencial, independientemente del tipo de documento. Este PDF sólo incluye *documentos*.

Para más información sobre el conjunto completo de documentos del evento, consulte la "Lista de documentos" que sigue.

This PDF is provided by the International Telecommunication Union (ITU) Library & Archives Service from an officially produced electronic file.

Ce PDF a été élaboré par le Service de la bibliothèque et des archives de l'Union internationale des télécommunications (UIT) à partir d'une publication officielle sous forme électronique.

Este documento PDF lo facilita el Servicio de Biblioteca y Archivos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) a partir de un archivo electrónico producido oficialmente.

یجر ی نورکتلا فاملنم ننخوما ی هو ت اظوفحمواله تمکتبال قسم ، (ITU) للاتصالات الدولي الاتحاد من مقدمة PDF بنسق النسخة هذه امیرس إعداده.

本PDF版本由国际电信联盟（ITU）图书馆和档案服务室提供。来源为正式出版的电子文件。

Настоящий файл в формате PDF предоставлен библиотечно-архивной службой Международного союза электросвязи (МСЭ) на основе официально созданного электронного файла.

List of Documents - Global Symposium for Regulators (Geneva, 2003)

SPEECHES			
Language	Title	Author / Speaker	
English	Opening Ceremony: Keynote Speech by ITU Secretary-General	Yoshio Utsumi, ITU Secretary-General	
English	Remarks to the 2003 Global Symposium for Regulators	Muna Nijem, CEO Telecommunications Regulatory Commission, Jordan	
English	Opening Remarks by Director of BDT	Hamadoun I. Touré, BDT Director	
English	Opening Ceremony: Keynote Speech by Director of OFCOM	Marc Furrer, Director OFCOM, Switzerland	
PRESENTATIONS			
Language	Doc. No.	Title	Author / Speaker
English	4	Filling the Market Efficiency Gap: Lessons Learned from the Mobile Sector & How to Identify the True Access Gap	Sonja Oestmann, Intelcon Research & Consultancy Ltd.
English	7	Bhutan a Case Study: On the Use of VoWLANs for Rural Communications	Tensin Tobgyal, ITU
English	13	How does one Connect Rural India?	Ashok Jhunjunwala, Indian Institute of Technology Madras, India
English	14	Universal Access & Universal Service: an Overview	Mandlesilo Msimang
Français	16	Promotion des TICs au Mali	Modibo Camara, Directeur, Comité de Régulation des Télécommunications, Mali
English	19	The Wireless Revolution and Universal Access	Michael L. Best, Georgia Tech, Harvard, MIT
English	22	Universal Service Funds and Minimum Subsidy Competitive Auctions	Edgardo Sepúlveda, McCarthy Tétrauld LLP
English	23	Public Access Best Practices and Principles	David N. Townsend, DNNTA
English	25	ICT Market Overview	Doreen Bogdan, ITU
English	27	Thai Budget PC Project: The Bridging Digital Divide Case Study	H. E. Mr. Surapong Suebwonglee, Minister of Information and Communication Technology, Thailand
English	28	Telecom Dispute Resolution	Hank Intven, McCarthy Tétrauld, Canada / Robert Bruce, Debevoise & Plimpton, UK
English	32	Mini-Case Studies in Latin America	Gustavo Tamayo, Jose Lloreda Camacho & Co, Colombia
English	33	Market Reform: A Tool for Achieving Universal Access	Kathleen Q. Abernathy, FCC
English	34	GSR - Chairperson's Closing Remarks	Muna Nijem, CEO Telecommunications Regulatory Commission, Jordan
English	35	GSR - BDT Director's Closing Remarks	Hamadoun I. Touré, BDT/ITU
Français	36	Des principes à la pratique: la couverture mobile des zones blanches en France	Audrey Baudrier, Autorité de régulation des télécommunications, France
DOCUMENTS			
Language	Doc No.	Title	Author
English	3	Trends in Telecommunication Reform 2003 - Promoting Universal Access to ICTs - Practical Tools for Regulators (Executive summary)	ITU
Français			
Español	5	Dispute Resolution in the Telecommunications Sector: Current Practices and Future Directions - Discussion Paper	ITU; World Bank
English			
English	6	Dispute Resolution in the Telecommunications Sector: Current Practices and Future Directions - Discussion Paper (Executive Summary)	ITU; World Bank
Français			
Español			
English	8	Interconnection Dispute Resolution Mini Case Study: Botswana	ITU
Français			
Español	9	Interconnection Dispute Resolution Mini Case Study: Denmark	ITU
English			
Français			
Español	10	Interconnection Dispute Resolution Mini Case Study: India	ITU
English			
English	11	Interconnection Dispute Resolution Mini Case Study: Jordan	ITU
Français			
Español			
English	12	Interconnection Dispute Resolution Mini Case Study: Malaysia	ITU
Français			
Español	18	Interconnection Dispute Resolution Mini Case Studies - Key Findings	ITU
English			
English	24	Current Status of Interconnection Charge Rule and Dispute Resolution in Japan	ITU
English	26	Information Document: DRAFT: Venezuela Mini-Case Study 2003: Short Message Service "Convergence" Interconnection in Venezuela	ITU
English	29	Information Document: DRAFT: Brazil Mini-Case Study 2003: Multimedia Communications Service: A New Service Category to Promote Convergence	ITU
English	30	Information Document: DRAFT: Colombia Mini-Case Study: Implementing Capacity-based Interconnection Charges	ITU
English	31	GSR 2003 - Universal Access Regulatory Best Practices	Muna Nijem, GSR 2003 Chairperson
Français			
Español			
OTHER DOCUMENTS			
Language	Doc No.	Title	Author
English	15	Information Society for Illiterate & Poor People: Too-Applications, Services, Problems and Solutions	Dr. Chowdary, Center for Telecom Management and Studies, India
English	17	Universal Access: The Role of Satellites	Ahmed Toumi, ITSO
English	20	Report on Dispute Resolution Settlement Procedures	ECC/CEPT
English	21	Guidelines for the Implementation of Innovative Solutions Regarding Management and Funding of Universal Access/Service Policies	ITU - Study Group 1
Français			
Español			



Documentos del Simposio Mundial para Organismos Reguladores (GSR)
8 – 9 diciembre 2003 – Ginebra, Suiza

Documento No. 3

*Tendencias en las reformas de telecomunicaciones 2003:
Promover el acceso universal a las TIC -
Herramientas practices para los reguladores (Resumen analítico)*

UIT



TENDENCIAS
EN LAS
REFORMAS DE
TELECOMUNICACIONES
2003

PROMOVER
EL ACCESO
UNIVERSAL
A LAS TIC
HERRAMIENTAS PRÁCTICAS
PARA LOS REGULADORES

RESUMEN ANALÍTICO



PUEDEN OBTENERSE EN LA UIT

PUBLICACIONES

Tendencias en las reformas de telecomunicaciones: Una reglamentación eficaz, 2002 (4. ^a Edición).....	90 CHF
Tendencias en las reformas de telecomunicaciones: Reglamentación de la interconexión, 2000-2001 (3. ^a Edición) ...	90 CHF
Tendencias en las reformas de telecomunicaciones: Convergencia y reglamentación, 1999 (2. ^a Edición).....	75 CHF
Tendencias generales en las reformas de telecomunicaciones, 1998: Reseña mundial, Volumen I.....	75 CHF
Tendencias generales en las reformas de telecomunicaciones, 1998: África, Volumen II.....	65 CHF
Tendencias generales en las reformas de telecomunicaciones, 1998: Américas, Volumen III.....	55 CHF
Tendencias generales en las reformas de telecomunicaciones, 1998: Estados Árabes, Volumen IV.....	45 CHF
Tendencias generales en las reformas de telecomunicaciones, 1998: Asia y Pacífico, Volumen V.....	60 CHF
Tendencias generales en las reformas de telecomunicaciones, 1998: Europa, Volumen VI.....	72 CHF
Recopilación de cinco Informes regionales (Volúmenes II-VI).....	297 CHF
Recopilación de Informes regional y mundial (Volúmenes I-VI).....	372 CHF
Telecommunication Policies (CD-ROM), 1998.....	100 CHF
Políticas de telecomunicaciones para las Américas (El Libro Azul), 2000 (2. ^a Edición).....	50 CHF
African Telecommunication Indicators, 2001 (5. ^a Edición).....	38 CHF
Asia-Pacific Telecommunication Indicators, 2002 (5. ^a Edición).....	60 CHF
Informe sobre el desarrollo mundial de las telecomunicaciones:	
Reinvención de las telecomunicaciones (6. ^a Edición).....	100 CHF
Anuario estadístico, Servicios de Telecomunicaciones, Series cronológicas 1992-2001 (29. ^a Edición).....	65 CHF

BASES DE DATOS

Tendencias en las reformas de telecomunicaciones: Perfiles por país, 2000 (CD-ROM).....	225 CHF
World Telecommunication Indicators Database, 2003 (7. ^a Edición)	
Ejemplar único.....	200 CHF
Suscripción anual (actualización por Internet).....	750 CHF

Por toda información, sírvase dirigirse al Servicio de Ventas de la UIT:

Tel.: +41 22 730 5111
Fax: +41 22 730 5194
E-mail: sales@itu.int
Sitio en la Web: www.itu.int

Nota: Se otorgan descuentos a todos los Estados Miembros y Miembros de los Sectores de la UIT así como a los países menos adelantados.

TENDENCIAS EN LAS REFORMAS DE TELECOMUNICACIONES 2003

**Promover el acceso universal a las TIC
Herramientas prácticas para los reguladores**

Resumen analítico



Noviembre de 2003

UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

Índice

	Página
1. Introducción	1
2. ¿Qué está pasando en el sector de las TIC?	2
3. Los avances de la reglamentación	4
4. Acceso y servicio universal: la función de los reguladores y los formuladores de políticas	5
5. Conjunto de herramientas	10
6. Nuevas técnicas inalámbricas: ¿una solución para el acceso universal?	10
7. Conclusión	12

TENDENCIAS EN LAS REFORMAS DE TELECOMUNICACIONES 2003

Promover el acceso universal a las TIC

Herramientas prácticas para los reguladores

1. Introducción

La UIT/BDT se complace en presentar la quinta edición de *Tendencias en las reformas de telecomunicaciones* que se publica con ocasión de ITU TELECOM 2003. La edición de *Tendencias* de este año se refiere especialmente a las herramientas prácticas de que disponen los reguladores para fomentar el acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación.

Este tema adquiere particular importancia este año ya que en el mes de diciembre numerosos dirigentes del mundo entero se reunirán para participar en la primera etapa de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) y afirmar su compromiso de crear una sociedad mundial de la información constituida por todos los ciudadanos del mundo.

En la línea de las ediciones anteriores, *Tendencias 2003* contiene un capítulo en el que se destacan las tendencias mundiales del mercado. En los demás capítulos se analizan las políticas generales sobre el acceso/servicio universal; la función que cumple la reforma del sector para lograr el acceso universal, aprovechando la experiencia de la competencia en los servicios móviles; la creación y el funcionamiento de un fondo para el servicio universal; el papel de las subastas de subvenciones mínimas; las estrategias de acceso a través de instalaciones y servicios públicos y la manera en que los reguladores pueden fomentar el acceso rural mediante soluciones inalámbricas innovadoras. En el presente Informe también se ponen de relieve las historias coronadas por el éxito en lo que concierne al fondo para el servicio universal.

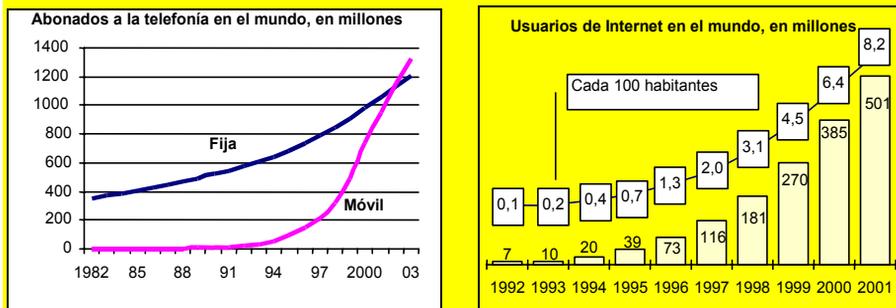
Un mercado en régimen de competencia, acompañado de una reglamentación eficaz, puede contribuir notablemente a garantizar el *acceso universal* (amplia disponibilidad de los servicios de telecomunicaciones o de las TIC) e incluso ir más lejos y favorecer el *servicio universal* (es decir, la disponibilidad de las telecomunicaciones o las TIC en el hogar). El acceso a los servicios de telecomunicaciones ha sido siempre el objetivo de una política encaminada al acceso/servicio universal. Últimamente, debido al crecimiento de Internet y de los servicios de acceso en banda ancha, las autoridades públicas examinaron de qué manera incorporar el acceso a Internet en la canasta de servicios incluidos en sus definiciones de acceso/servicio universal. Como se observa claramente en los capítulos de la versión de *Tendencias* de este año, las primeras etapas de la puesta en marcha de una política de acceso/servicio universal tendrían que aprovechar en forma duradera el poder de los mercados, en todos los niveles, desde la pequeña empresa menos conocida hasta la multinacional más importante.

2. ¿Qué está pasando en el sector de las TIC?

Desde su implantación comercial a principios del decenio de 1980, los servicios celulares móviles han avanzado mucho más de lo imaginable en cuanto a la cobertura, los servicios ofrecidos, la tecnología, el diseño de los teléfonos portátiles y la reglamentación. Los abonados telefónicos móviles dejaron atrás numéricamente a los abonados a líneas fijas. A fines de 2002 había en el mundo 1 155 millones de abonados celulares móviles, en comparación con 1 129 millones de abonados a las líneas telefónicas fijas. En el mundo una de cada cinco personas posee un teléfono móvil, cifra que en 1991 era de 339. Y muchos de estos abonados pertenecen a los países en desarrollo dado que las tasas de penetración de los móviles ya casi ha alcanzado el 100 % en algunos mercados desarrollados.

Figura 1: La situación actual

Número de abonados a la telefonía fija y móvil en todo el mundo; número de usuarios de Internet



Fuente: Base de datos sobre indicadores de telecomunicaciones mundiales, UIT.

Internet y la banda ancha

Internet ha crecido a un ritmo impresionante. A comienzos de 2003, según las estimaciones, había 580 millones de usuarios de Internet en todo el mundo. Hoy prácticamente todos los países se encuentran conectados a Internet. El crecimiento explosivo de Internet induce a una demanda de acceso a velocidades más elevadas. Se dispone cada vez más de soluciones de banda ancha que pueden aplicarse tanto a las tecnologías alámbricas como inalámbricas. Los factores que han contribuido al éxito varían según los países, entre ellos pueden mencionarse la competencia basada en las plataformas (módem de cable, DSL, fibra óptica e inalámbrica), el desarrollo de tecnologías y aplicaciones de banda ancha innovadoras y una tarificación razonable como la que se aplica a los paquetes de servicios a precio fijo. Existen también factores que pueden desalentar la oferta de banda ancha, por ejemplo el mantenimiento de los monopolios y los bajos niveles de competencia, la propiedad compartida de redes telefónicas y de televisión por cable así como la imposición de precios máximos a los datos que pueden telecargarse a precios fijos.

En 2003 ha hecho irrupción en la escena inalámbrica una nueva tecnología, la Wi-Fi o fidelidad inalámbrica. Su aparición podría augurar perfectamente una nueva era en el sector de las TIC. Súbitamente, gracias a equipos de bajo costo y fácil utilización para los abonados que requieren en general espectro

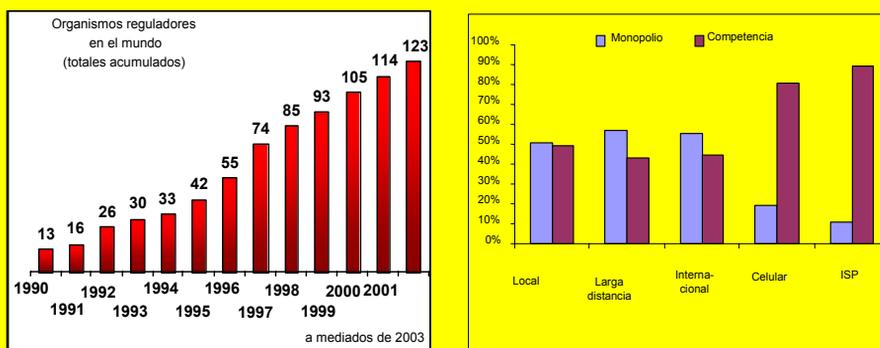
radioeléctrico sin licencias y «de libre utilización», el acceso a Internet en banda ancha inalámbrico está abierto a un mercado de consumo de masas. Debido a su posible bajo costo, esta nueva tecnología representa excelentes perspectivas de acceso en las zonas rurales y distantes.

3. Los avances de la reglamentación

Un elevado número de países en todo el mundo ha llevado a cabo la reforma de su sector de las telecomunicaciones, o está en vías de hacerlo, mediante el examen y la adopción de una nueva legislación con la finalidad de adaptarse a los rápidos cambios del entorno de las comunicaciones. A tal fin, los países han abierto a la competencia ciertos segmentos del mercado, si no todos, han permitido la participación del sector privado y han establecido un organismo nacional de reglamentación. A mediados de 2003, 123 países del mundo entero reconocieron la importancia de crear un organismo regulador para impulsar la competencia en el sector de las TIC de forma leal y transparente. A medida que el desarrollo de las TIC está haciendo realidad la convergencia de distintos tipos de plataformas de red y servicios, un número cada vez mayor de países ha decidido fusionar sus organismos reguladores de la radiodifusión y las telecomunicaciones o mejorar la coordinación entre los diversos organismos del sector de las TIC. Como resultado de la convergencia, la liberalización y el crecimiento del mercado, los reguladores deben desempeñar nuevas funciones y tareas como, por ejemplo, encargarse de la solución de diferencias y asegurar la protección del consumidor. Al mismo tiempo, se están formulando iniciativas regionales en todo el mundo para armonizar los marcos legislativos nacionales de las TIC y aunar los esfuerzos encaminados al objetivo esencial de facilitar el acceso universal, e incluso el servicio universal, a todos los ciudadanos del mundo.

La liberalización del mercado de las telecomunicaciones mediante la introducción de la competencia está modificando la manera en que los distintos países reconsideran las políticas en materia de acceso y servicio universal. Ello se debe, en parte, a que la prestación de servicios se efectúa a un ritmo más rápido, los precios están disminuyendo y se han incorporado servicios nuevos e innovadores.

Figura 2: La expansión de los reguladores (1990-2003) (figura de la izquierda) y situación de la liberalización (2003) (figura de la derecha)



Fuente: Base de datos sobre indicadores de telecomunicaciones mundiales, UIT.

4. Acceso y servicio universal: la función de los reguladores y los formuladores de políticas

Los reguladores y los encargados de la formulación de políticas deben desempeñar una función decisiva para garantizar el logro de los objetivos de acceso/servicio universal. Uno de los primeros pasos es determinar objetivos mensurables. La primera medida cualitativa suele ser el resultado de un examen de las cifras actuales correspondientes al acceso al mercado. Los reguladores calculan la diferencia entre la penetración actual de los servicios y el grado de penetración que puede alcanzarse en un mercado liberalizado. Esta diferencia suele llamarse *disparidad en materia de eficacia del mercado*. Las disparidades del mercado pueden resolverse, e incluso eliminarse, a través de un marco sólido de políticas de reformas sectoriales, que no exige necesariamente inversiones financieras directas ni el aporte de subvenciones. Además de considerar la disparidad en materia de eficacia del mercado, es importante que los organismos reguladores y los formuladores de políticas tengan en cuenta la verdadera *disparidad en materia de acceso*, definida como la diferencia entre la población que no dispone de servicios y la población que los tiene a su disposición, incluso cuando las condiciones de acceso al mercado son buenas. El concepto de disparidad en materia de acceso plantea que, hasta en los mercados con mayor grado de eficacia, una parte de la población puede sencillamente no estar en condiciones de *pagar* los precios del mercado. En *Tendencias 2003* se describen ciertas opciones para que los reguladores resuelvan esa disparidad.

Una vez definidos, los objetivos nacionales en materia de acceso y asequibilidad de los precios, ¿de qué manera los reguladores tratan de llevarlos al terreno de la práctica? En general, las autoridades públicas imponen dos tipos de obligaciones de servicio universal. En primer lugar, una obligación general de prestar servicios a todos los clientes dispuestos a pagar precios regulados, obligación que podría limitarse a ciertos grupos de población o geográficos, por ejemplo prestar servicio a todas las zonas urbanas o a zonas rurales que tengan más de un cierto número de habitantes. En segundo lugar, los encargados de la formulación de políticas y los reguladores imponen obligaciones para llevar ciertos tipos de servicios designados a un número de abonados o localidades determinado previamente. Estas últimas se denominan obligaciones de ampliación de la red o de oferta adicional de servicios y suelen figurar en las licencias acordadas a los operadores.

En general, la financiación de los planes de apoyo al acceso/servicio universal requieren cierto tipo de intervención en el plano reglamentario. Por una parte, las autoridades públicas pueden imponer a los operadores requisitos en materia de calidad de funcionamiento o gravámenes destinados esencialmente al pago de los costos derivados de la prestación de acceso o servicio universal, a través de mecanismos de tasación o de contribuciones a un fondo especial para el servicio universal. Por otra parte, pueden incentivar a los operadores a suministrar por su cuenta el acceso/servicio universal proponiéndoles, por ejemplo, la exoneración fiscal o la reducción de los derechos de licencia que amplían sus redes o mejoran los servicios en determinadas zonas. La elección entre las políticas de imponer requisitos o gravámenes u ofrecer incentivos suele conocerse como el principio de «pagar o prestar servicio», es decir, un operador puede elegir entre la opción de pagar para contribuir a los costos del acceso/servicio universal o asumir a sus expensas la prestación del servicio.

Las políticas en materia de acceso/servicio universal suelen basarse en la hipótesis de que la prestación de servicios en las zonas rurales y distantes es costosa y, por ello, nada rentable. Otra idea subyacente es que los usuarios de bajos ingresos no estarán en condiciones de afrontar los gastos de acceso a los servicios si no reciben algún tipo de ayuda de las autoridades públicas. En este Informe se demuestra el sorprendente dinamismo que numerosos mercados rurales y distantes inexplorados pueden alcanzar en condiciones reglamentarias adecuadas. Las posibilidades económicas de los mercados rurales no sólo pueden medirse por la obtención de ingresos de las llamadas salientes sino también por los ingresos provenientes de las llamadas terminadas en los nuevos abonados de dichas zonas. La viabilidad de los

mercados rurales está vinculada a la determinación de condiciones reglamentarias eficaces. Por ejemplo, los reguladores deben evitar que los operadores rurales paguen tasas excesivas para la obtención de licencias y asegurar que dispongan de la suficiente flexibilidad para elegir las tecnologías más convenientes en la prestación de servicios de calidad a las poblaciones rurales.

Tendencias 2003 examina las medidas esenciales que pueden adoptar las autoridades públicas para mejorar la eficacia del mercado mediante la reforma reglamentaria. En este Informe se demuestra de qué manera la introducción de la competencia en el sector de los servicios móviles ha beneficiado las actividades encaminadas a la obtención del acceso universal y se determina qué lecciones aportadas por el crecimiento de dicho sector pueden aplicarse en forma más amplia. La introducción de la competencia en el sector de los servicios móviles ha reducido enormemente, y tal vez casi eliminado, el problema del acceso universal para los habitantes pobres de las zonas urbanas en numerosos países en desarrollo. El servicio móvil ha tenido también una considerable repercusión en los usuarios de bajos ingresos de las zonas rurales. Ello se debe en gran medida a la disponibilidad de los servicios de previo pago, junto con el desarrollo de los servicios telefónicos móviles. Por otra parte, la evolución de la competencia en muchos mercados móviles ha dado como resultado la disminución de los precios aplicados a los usuarios finales. Finalmente, la astucia de ciertos usuarios de teléfonos móviles para enviar mensajes SMS (servicio de mensajes breves) poco costosos ofrece una alternativa al correo electrónico en numerosos países en desarrollo con baja tasa de densidad de PC.

Las lecciones extraídas de la experiencia de los servicios móviles pueden tener una aplicación más amplia. La piedra angular de un conjunto de normas eficaces para el acceso universal es la reducción de los obstáculos reglamentarios. Un conjunto normativo de esa naturaleza comprende favorecer la reglamentación de tasas de interconexión equitativas y tarifas flexibles, impulsar el acceso público y la reventa, conceder licencias que permitan a los operadores elegir las tecnologías más adecuadas y más rentables en términos de costos y reducir al mínimo las tasas y los costos en materia de reglamentación. En *Tendencias 2003* se da una explicación de por qué los regímenes de determinación de tasas de interconexión asimétricas, que prevén tasas de terminación de las llamadas más elevadas en zonas rurales que en zonas urbanas, revisten particular importancia para los operadores rurales. Dado que

los ingresos que perciben los operadores rurales dependen en gran medida de las llamadas entrantes, resulta importante el hecho de que las tasas asimétricas de interconexión sean financieramente viables. Y en el caso de que los operadores rurales deseen obtener subvenciones oficiales para prestar servicios, las tasas de interconexión equitativas pueden reducir verdaderamente el volumen de esas subvenciones.

Recuadro: Los «vendedores del paraguas» de GSM en Nigeria

Nigeria, el país más densamente poblado de África, tiene aproximadamente 124 millones de habitantes (cifras de 2002). Hasta agosto de 2001, Nigeria había sido uno de los países con tasas de densidad telefónica más bajas del mundo. En febrero de 2001, el Gobierno concedió tres licencias de servicios GSM celulares móviles de una duración de 15 años por valor de 285 millones USD, con lo cual el aumento del número de abonados móviles ha sido realmente extraordinario. En diciembre de 2001, se contabilizaban cerca de 400 000 abonados GSM. Los operadores móviles lograron dar acceso en cuatro meses a casi tantos abonados como los existentes durante los 40 años transcurridos desde la independencia (a finales de diciembre de 2001 había unas 540 000 líneas fijas). Debido a este crecimiento incesante, en marzo de 2003 se alcanzó la cifra de dos millones de abonados. Si bien en un principio la cobertura móvil quedó circunscrita a Lagos, la ciudad más importante, llega ahora a 219 de los 550 distritos municipales. Con arreglo a los planes en vigor, habrá aproximadamente cuatro millones de abonados móviles a fines de 2003 y se prevé que casi la mitad de la población tendrá acceso a esa cobertura.

Se ha indicado que uno de los factores esenciales que contribuyó al crecimiento y las inversiones en el sector de las telecomunicaciones de Nigeria ha sido el entorno reglamentario y jurídico favorable a las empresas. Aunque los teléfonos móviles y las tarjetas de previo pago son caros, los «vendedores del paraguas» ofrecen el servicio a quienes no pueden afrontar ese costo.

Hoy, en innumerables calles de numerosas ciudades y pueblos de Nigeria, los «vendedores del paraguas» de GSM despliegan su mercadería. Se trata de los revendedores del servicio inalámbrico GSM, en su mayoría jóvenes mujeres dedicadas a la venta de llamadas telefónicas, con lo cual logran un elevado grado de independencia financiera.

.../...

Casi todas las calles de Nigeria están decoradas con paraguas que indican los puestos de estos revendedores espontáneos de GSM. De ahí el sobrenombre de «vendedores del paraguas» que reciben estos empresarios. No necesitan alquilar locales ni, en la mayoría de los casos, autorización para el uso del espacio público (o al menos no tratan de obtenerla). Todo lo que precisan es un paraguas, una mesa plastificada y algunas sillas, sin olvidar evidentemente el teléfono móvil y la tarjeta SIM (módulo de identificación de abonado), para que empiece a funcionar la empresa.

Estas empresas improvisadas comenzaron a funcionar cuando abonados al servicio móvil, que estaban en condiciones de comprar teléfonos móviles y tarjetas SIM, comprendieron que podían aumentar sus magros ingresos haciendo negocio con sus teléfonos. Esos abonados podían sufragar los costos derivados de los servicios de previo pago, que pueden representar una inversión inicial considerable, y también obtener ganancias de la reventa del servicio GSM, en particular instalándose en una intersección de calles privilegiada o en cualquier otro lugar público con gran afluencia de tráfico. En este momento, la reventa de GSM ha pasado a ser una forma viable de empleo por cuenta propia para centenares de jóvenes que deben afrontar las duras consecuencias de una economía precaria.

Los «vendedores del paraguas» han desarrollado un procedimiento interesante que consiste en comprar teléfonos móviles y abonarse a cada uno de los tres proveedores de servicios móviles de Nigeria, contratando seguidamente «subcontratistas» (en general jóvenes de ambos sexos) para que se ocupen de cada teléfono, llegando así a triplicar las ganancias.

Aunque a veces hay problemas técnicos y clientes poco disciplinados, los servicios GSM callejeros pueden ser lucrativos y ofrecer al menos los ingresos necesarios para la subsistencia diaria. Circulan versiones en el sentido de que los «vendedores del paraguas» han llegado a agotar, según el sitio ocupado, de dos a tres tarjetas de previo pago MTN de aproximadamente 11,60 USD cada una en un día. En un país donde los empleadores pagan sueldos de 38 USD mensuales, estos revendedores pueden ganar hasta 15,40 USD en un día.

Los detractores de los servicios GSM en Nigeria reprochan a los operadores las tarifas elevadas y los servicios deficientes que ofrecen. Pero no cabe ninguna duda de que estos servicios ocupan un papel importante en el suministro de acceso universal en ese país, sin olvidar tampoco que, al parecer, ofrece a los nigerianos de bajos ingresos posibilidades de empleo ventajosas.

Fuente: UIT (documento de información sobre el mercado nigeriano). Los «vendedores del paraguas» (Umbrella People): artículo adaptado de un editorial del *Daily Trust*, Abuja, Nigeria, 29 de abril de 2003.

5. Conjunto de herramientas

Tendencias 2003 contiene tres capítulos que, sumados, constituyen un conjunto de herramientas para que los reguladores y los encargados de la formulación de políticas resuelvan la disparidad en materia de acceso que puede persistir incluso después de la reforma del sector. Desde el punto de vista financiero, las autoridades públicas pueden aprovechar la rica experiencia adquirida por países del mundo entero con respecto a la creación y gestión de fondos especializados para el acceso/servicio universal. En esos capítulos se examina también de qué manera pueden utilizarse dichos fondos, junto con las subastas de subvenciones mínimas sujetas a la competencia, para financiar las instalaciones de acceso a las telecomunicaciones públicas en las zonas rurales, y se analizan las opciones políticas y normativas con miras a impulsar y apoyar los telecentros como recursos esenciales para el acceso comunitario a los servicios TIC básicos y más modernos.

El conjunto de herramientas mencionado se basa en documentos redactados y presentados originalmente como modelos de la política y reglamentación de las telecomunicaciones. Fueron preparados como parte de un esfuerzo conjunto entre la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la Organización de Telecomunicaciones del Commonwealth destinado a facilitar una guía sobre los fondos para el servicio universal y mecanismos afines.

En *Tendencias 2003* se incluye además una serie de anexos interesantes, entre ellos uno en que se analizan los resultados de las subastas de subvenciones mínimas llevadas a cabo en Chile, Perú y Colombia, en virtud de los cuales se demuestra que, con frecuencia, los operadores presentan ofertas y obtienen subvenciones de una cuantía inferior a las asignada por el Gobierno para la realización de nuevos proyectos sobre teléfonos públicos en zonas rurales. En otro anexo se describen de forma ilustrativa los índices de referencia del consumidor y las tasas de interconexión para proyectos financiados mediante mecanismos de subastas sujetas a la competencia. Por último, hay una serie de anexos que describen las experiencias de la India, Jamaica y Malasia con respecto al fondo para el servicio universal.

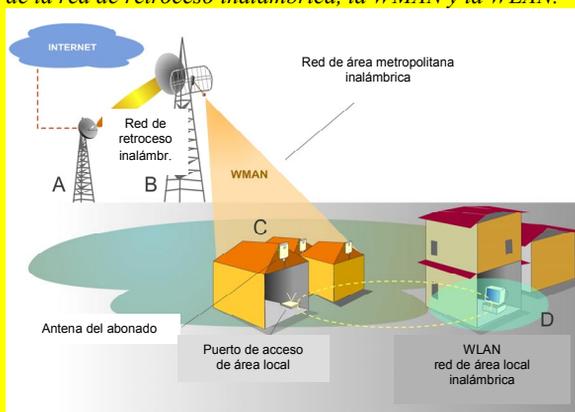
6. Nuevas técnicas inalámbricas: ¿una solución para el acceso universal?

En *Tendencias 2003* se examina además qué tipo de revolución del acceso universal en las zonas rurales prevén los tecnólogos, los funcionarios encargados de las políticas oficiales y los especialistas en telecomunicaciones. Esa revolución se fundará en una nueva serie de tecnologías

inalámbricas (como la WiFi), acompañadas de políticas públicas de apoyo y criterios de empresa, que puedan ofrecer a muy bajo costo el acceso a Internet y a los servicios vocales a numerosas comunidades rurales y con precariedad de prestaciones. Empresas nuevas y creativas pueden lograr la rentabilidad, la asequibilidad, la autonomía y el abastecimiento de mercados rurales y de bajos ingresos de tal forma que respondan a los objetivos locales y nacionales en materia de desarrollo. Pero esto requiere también la presencia de empresas innovadoras y creativas así como la formulación de políticas oficiales. En el presente Informe se describe un modelo económico simple que resume y destaca la profunda vinculación entre la rentabilidad y las condiciones que definen los entornos tecnológicos, empresariales y de política.

Figura 3: Conectividad en redes inalámbricas

En esta figura aparece un conjunto de sistemas de radiocomunicaciones y antenas que ilustran las instalaciones de la red de retroceso inalámbrica, la WMAN y la WLAN.



Fuente: Kaushik Ghosh.

*Es preciso que reflexionemos sobre la manera de llevar las aplicaciones Wi-Fi (fidelidad inalámbrica) al mundo en desarrollo para que puedan utilizar partes del espectro radioeléctrico no sujetas a licencia a fin de facilitar el acceso rápido y barato a Internet. **

Kofi Annan
Secretario General de las Naciones Unidas

*Véase Kofi Annan, «On the Digital Divide», <http://www.un.org/News/press/docs/2002/sgsm5902.html>.

7. Conclusión

Los reguladores y los encargados de la formulación de políticas están situados en la cúspide de una nueva era. Por primera vez, las fuerzas combinadas de las políticas en materia de competencia que fomentan la entrada al mercado e incentivan la reglamentación, y las nuevas tecnologías, representan excelentes perspectivas destinadas a favorecer las oportunidades digitales para todos. La finalidad del presente Informe es ayudar a las autoridades públicas impacientes por utilizar todas las herramientas a su disposición a cumplir los objetivos nacionales en materia de desarrollo de las TIC.

Es de esperar que al examinar estos textos y proponer respuestas creativas, este Informe sea un catalizador de nuevos experimentos e innovaciones mediante el intercambio de experiencias y enfoques entre los reguladores y otros especialistas de las telecomunicaciones del mundo entero.

Esta publicación será presentada en Ginebra, en el Simposio Mundial para Reguladores de la UIT, cuya celebración está prevista para el 8-9 de diciembre de 2003. Se trata de la cuarta reunión anual de este tipo, en la que participan reguladores y formuladores de política de todas las regiones del mundo. Los autores de cada capítulo presentarán sus conclusiones y, durante los debates de los grupos, analizarán temas esenciales con los reguladores sobre el tema general del acceso/servicio universal.

Para obtener más información sobre este Informe y otras actividades reglamentarias de la UIT, consultar la siguiente página web: <http://www.itu.int/ITU-D/treg/>.

Para cualquier información relacionada con los pedidos, sírvase ponerse en contacto con:

División de Ventas y Comercialización
Place des Nations
CH-1211 Ginebra 20
Suiza

Teléfono: +41 22 730 61 43
Telefax: +41 22 730 51 94
E-mail: sales@itu.int
<http://www.itu.int/publications>



**UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES
OFICINA DE DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES**

Documento: 6

**SIMPOSIO MUNDIAL PARA REGULADORES
Ginebra, Suiza, 8-9 Diciembre 2003**

**RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL SECTOR DE LAS
TELECOMUNICACIONES:
PRÁCTICAS DEL PRESENTE Y TENDENCIAS DEL FUTURO**

TRABAJO EN CURSO, SÓLO PARA DISCUSIÓN

SUMARIO

**PREPARADO POR LA UNIÓN INTERNACIONAL DE
TELECOMUNICACIONES (UIT) Y EL BANCO MUNDIAL**



La Unión Internacional de Telecomunicaciones y el Banco Mundial ha encargado a dos estudios jurídicos, Debevoise & Plimpton y McCarthy Tétrault el estudio de la resolución de conflictos en el sector de las telecomunicaciones como contribución al Simposio Mundial para Reguladores y la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Diciembre 2003.

Este estudio no pretende agotar la totalidad de los temas y experiencias que resultan relevantes para discutir la resolución de conflictos en el sector de las telecomunicaciones. Sin embargo, el estudio aporta descripciones sobre cómo una amplia gama de conflictos ha sido tratada y sobre aspectos relevantes que enfrentan los reguladores y responsables de la elaboración de políticas. Los autores esperamos que la experiencia y los análisis que hemos compilado contribuyan a la comprensión de la resolución de conflictos en las telecomunicaciones y al diálogo sobre como mejorarlas.

En nuestra comunicación con los reguladores, la industria y los representantes de otros sectores de todo el mundo, hemos descubierto que existe una notable variedad de experiencias y experiencias disponibles para ayudar a la resolución de los conflictos en telecomunicaciones. Asimismo, ellos también han aprendido que el arte de la resolución de conflictos en las telecomunicaciones se encuentra aún en sus primeros pasos. Resta aún mucho por hacer en la mayoría de los países para mejorar la velocidad, eficiencia y efectividad en la resolución de conflictos. Demasiado frecuentemente, los conflictos en las telecomunicaciones han causado una innecesaria interrupción y demora en el desarrollo de los mercados de las telecomunicaciones. Resulta evidente la necesidad de la mejora.

Los autores somos conscientes de que, pese a nuestros esfuerzos, algunos errores pueden haberse filtrado en el informe, resultando nosotros responsables por los mismos y solicitando las debidas disputas.

Nuestro equipo fue integrado por Robert R. Bruce, socio en la oficina de Londres de Debevoise & Plimpton; Rory Macmillan, mediador y abogado, Debevoise & Plimpton; Timothy St. J. Ellam, socio en la oficina de Calgary de McCarthy Tétrault LLP; Hank Intven, socio en la oficina de Toronto de McCarthy Tétrault; Theresa Miedema, abogada consultora de McCarthy Tétrault LLP.

Queremos agradecer a David Satola del Departamento de Legales del Banco Mundial y a los funcionarios de la Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones, sin cuya iniciativa y apoyo este estudio no se hubiera realizado, particularmente a Hamadoun I. Touré, Director de la Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones, a Doreen Bogdan-Martin, Susan Schorr y Nancy Sundberg. Asimismo queremos agradecer a Curt Howard, Sherry Kerr y Nicole Springer de McCarthy Tétrault por su importante asistencia en la investigación y preparación del informe. El equipo quiere también agradecer especialmente a los investigadores Celia Doudou, Dragana Radojevic, Manjolia Manoku y David Lecocq.

Finalmente, queremos agradecer la invaluable colaboración de los reguladores y demás funcionarios de un amplio número de países, los que proporcionaron opiniones para este estudio. Nos hemos beneficiado enormemente con su visión, aún cuando los constreñimientos de tiempo y recursos nos han impedido aprovechar más aún la riqueza de la información y experiencia puesta a nuestra disposición.

Co-publicación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y el Banco Mundial.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este informe corresponden a su autor(s) y no reflejan necesariamente la opinión de la Unión Internacional de Telecomunicaciones o de la Junta de Gobernadores del Banco Mundial ni de los gobiernos que los mismos representan.

Ni la Unión Internacional de las Telecomunicaciones ni el Banco Mundial garantizan la exactitud de la información incluida en este trabajo. Los límites, colores, denominaciones y demás información empleada en cualquier mapa incluido en este trabajo no implican juicio alguno por parte de la Unión Internacional de Telecomunicaciones ni del Banco Mundial respecto del status legal de cualquier territorio o el apoyo o aceptación de tales límites.

Derechos y permisos

Este material se encuentra protegido por derechos de autor. La copia y/o transmisión de partes o de la totalidad del informe sin la correspondiente autorización puede resultar una infracción a la ley aplicable.

Preparado por

Robert R. Bruce & Rory Macmillan
Debevoise & Plimpton

Timothy St. J. Ellam, Hank Intven & Theresa Miedema
McCarthy Tétrault LLP

1. Introducción

El sector de las telecomunicaciones a nivel mundial se encuentra atravesando una transformación provocada por la privatización, la liberalización y el cambio tecnológico. Estas tendencias han alterado drásticamente la forma de funcionamiento del sector. El número de proveedores de servicios se ha incrementado sustancialmente y lo mismo ha ocurrido con la variedad de servicios ofrecidos por los proveedores. Los antiguos modelos empresarios y los acuerdos comerciales son abandonados o superados mientras nuevos emergen. Una época caracterizada por los monopolios regionales que brindaban el servicio telefónico básico colisiona con otra que tiene múltiples proveedores de servicios de tecnología en información y comunicación, utilizando tecnología de protocolo de Internet, inalámbrica y de banda ancha. La conflictividad es un inevitable efecto de estos cambios, dado que los intereses nuevos colisionan con los más tradicionales.

Los responsables de la elaboración de políticas y los reguladores han comenzado a reconocer que la resolución de conflictos efectiva es un objetivo de creciente importancia en la política y regulación de las telecomunicaciones. El fracaso en la resolución rápida y efectiva de disputas puede:

- retrasar la introducción de nuevos servicios e infraestructura,
- bloquear o reducir el flujo de capitales de los inversores en el sector de las telecomunicaciones,
- limitar la competencia, conduciendo a más elevados precios y a una menor calidad del servicio, y
- retardar la liberalización del sector y con ella el desarrollo económico y técnico en general.

Finalmente, la prueba de la efectividad de la resolución de conflictos – como con la regulación en general – es su impacto en la inversión, el crecimiento y desarrollo del sector. Una exitosa resolución de conflictos resulta importante para todos los países que buscan facilitar la rápida difusión de las nuevas infraestructuras de la telecomunicación y de los servicios de tecnología de información y comunicación. Ello resulta particularmente importante para los países que históricamente han experimentado carencia de inversión y crecimiento. La resolución rápida y efectiva de controversias es un elemento esencial para franquear la “división digital”.

Las experiencias documentadas en este informe indican que las actuales instituciones reguladoras y legales no siempre se encuentran bien equipadas para resolver los conflictos en forma efectiva y eficiente. La falta de recursos, experiencia y tiempo frecuentemente conducen a retrasos o a una menos óptima resolución de conflictos. Consecuentemente, los responsables de la elaboración de políticas, los reguladores y los tribunales están adoptando una variedad de enfoques alternativos para la resolución de conflictos.

Este informe documenta una amplia gama de experiencias mundiales en la resolución de conflictos en telecomunicaciones. El mismo describe y analiza los principales enfoques existentes y alternativos para la resolución de conflictos, con miras a proporcionar a los responsables de la elaboración de políticas y a los reguladores una mejor base informativa para la toma de decisiones sobre cómo resolver los distintos tipos de conflictos sectoriales.

2. Panorama sobre Técnicas de Resolución de Conflictos

Existen varias vías oficiales y no-oficiales de resolver conflictos:

Adjudicación regulatoria: La adjudicación regulatoria es utilizada por la mayoría de los entes reguladores. Los reguladores deciden entre las posturas de las partes, generalmente, luego de un proceso formal. Las decisiones adjudicatorias quedan a menudo sujetas a la revisión interna dentro del ente regulador y externa por los tribunales o por el poder político. La adjudicación regulatoria puede conllevar las siguientes ventajas:

- canales bien estructurados para la toma de decisiones,
- responsabilidad de los funcionarios que toman las decisiones oficiales,
- mecanismos establecidos para la coordinación de las decisiones entre los entes con responsabilidades relacionadas, y
- disponibilidad de los mecanismos de ejecución del Estado.

La adjudicación regulatoria puede acarrear las desventajas de las demoras o el estar sujeta al abuso de los competidores o a la carencia de la necesaria experiencia económica, legal y financiera para la resolución efectiva de conflictos y con la finalidad adecuada.

Adjudicación por un tribunal: Aún cuando el presente informe se concentra en los métodos de resolución regulatoria o alternativa de conflictos, la adjudicación por un tribunal sigue siendo un importante recurso final para numerosas clases de conflictos, particularmente aquellos que se encuentran menos relacionados con la política. Esta adjudicación tiene la ventaja de su finalidad y de los mecanismos oficiales de ejecución, pero acarrea asimismo ciertas desventajas. Las mismas incluyen los elevados costos y demoras - en algunas jurisdicciones - y la percepción de la falta de conocimientos específicos sobre telecomunicaciones para tratar numerosos conflictos industriales de complejidad.

Resolución alternativa de conflictos: La resolución alternativa de conflictos involucra medios menos oficiales de resolución de conflictos, tales como la negociación, mediación y arbitraje. Tradicionalmente, las partes han buscado voluntariamente los procesos de resolución alternativa de conflicto, a veces debido a cláusulas contractuales. En tendencia creciente, los reguladores están crecientemente inclinándose por enfoques de resolución alternativa de conflictos para ayudarlos a enfrentar las excesivas presiones existentes sobre los recursos oficiales disponibles para la resolución de conflictos.

Negociación y mediación: La negociación y la mediación son enfoques consensuales flexibles que tienen la ventaja de alentar a las partes a identificar los intereses comunes para alcanzar soluciones “ganar-ganar”. Los procesos de negociación y mediación pueden, sin embargo, ser objeto de abusos por las partes en conflicto que procuran retrasar la resolución adversa de conflictos u obtener información sobre la estrategia de la contraparte.

Los reguladores frecuentemente obligan a las partes a intentar la negociación o la mediación antes de presentar su conflicto ante el regulador. Algunos reguladores o su personal desempeñan el rol de mediador; sin embargo, algunas partes prefieren recurrir a mediadores independientes. La participación de los reguladores puede ayudar a mejorar la razonabilidad del comportamiento de las partes. Sin embargo, tal participación puede asimismo reducir el incentivo a las partes para negociar en un modo constructivo, dado que las partes pueden verla como un anticipo del

procedimiento regulatorio formal y, consecuentemente, adoptar un enfoque estratégico de modo confrontativo.

Arbitraje: El arbitraje es un proceso adjudicatorio en el cual las partes en conflicto designan árbitros y retienen el control sobre el diseño del proceso. Los laudos arbitrales son generalmente ejecutables en los tribunales y tienden a ser objeto de revisión limitada por los jueces sólo sobre aspectos procedimentales tales como aquellos relativos al alcance de la autoridad conferida por las partes a los árbitros para resolver los conflictos. Las ventajas del arbitraje incluyen:

- confidencialidad,
- el control de las partes sobre el diseño del proceso,
- la celeridad comparada con la mayoría de los procedimientos regulatorios o judiciales y
- en el arbitraje internacional, la neutralidad del foro (comparado con los tribunales nacionales de cualquiera de los países).

Los reguladores de telecomunicaciones están aumentando el incentivo a las partes para que acudan al arbitraje como medio de resolución de conflictos. En el mundo, existen numerosas instituciones de arbitraje bien arraigadas, las que han desarrollado sus propios procedimientos y entrenado a sus propios árbitros. Cuando individualmente los países carecen interiormente de tales recursos, los mismos se encuentran frecuentemente disponibles en el ámbito regional.

3. Prácticas actuales: Conflictos y técnicas

Los conflictos surgen en circunstancias diversas. Los que tienen mayor impacto sobre la inversión y crecimiento del sector incluyen:

Conflictos relacionados con la liberalización: La introducción de la competencia frecuentemente mina los intereses financieros y comerciales arraigados de los operadores insurgentes. Numerosas disputas surgen del deseo de éstos de proteger su posición dominante en el mercado. Frecuentemente, la reducción o terminación de derechos exclusivos ha conducido a disputas legales y regulatorias.

Conflictos en materia de inversión y comercio: Frecuentemente surgen disputas cuando las reformas regulatorias disminuyen el valor de los intereses del sector privado. Estas incluyen reclamos de los inversores, operadores y proveedores de servicios a raíz de la terminación anticipada de derechos exclusivos, el licenciamiento de nuevos competidores, las nuevas estructuras para la fijación de tarifas y los cambios en las licencias. Entre otros, los reclamos han sido basados en la alegación de incumplimiento contractual o de compromisos legales o políticos.

Conflictos referidos a interconexiones: Estos son el tipo de conflicto más frecuente entre proveedores de servicios. Las nuevas tecnologías permiten una miríada de alternativas de redes diversas para la provisión de servicios, incluyendo fija, móvil, inalámbrica *local loop*, variaciones de movilidad limitada y *WiFi*. La prevención y resolución de conflictos técnicos, operativos y tarifarios resulta central para el desarrollo de mercados competitivos. El poder asimétrico de mercado en favor de los operadores dominantes frecuentemente torna necesaria la intervención del regulador. Los reguladores están incrementando el dictado previo de líneas directrices para la negociación de los acuerdos de interconexión. Asimismo, están desarrollando procedimientos de adjudicación especializada para resolver conflictos de interconexión. Cuando los reguladores

adolescen de información y experiencia, buscan asistencia en líneas rectoras internacionales o en consultores externos expertos.

Conflictos con los consumidores: Son frecuentes los conflictos entre los proveedores de servicios y los consumidores, especialmente en los mercados de telefonía básica. Los consumidores pueden encontrarse en una posición débil debido a su falta de poder de negociación y de opciones competitivas. Actualmente, los reguladores emplean una variedad de mecanismos para asegurar la resolución efectiva de los conflictos con los consumidores, normalmente a través de los proveedores de servicios en primera instancia, con apropiada supervisión y normas de apelación. Los mecanismos alternativos son a veces utilizados, tales como los sistemas de ombudsmen. Los conflictos con los consumidores son frecuentemente tratados tanto por los organismos de protección al consumidor como por los reguladores.

Conflictos en material de frecuencias de radio: Internacionalmente, el otorgamiento y la cesión de frecuencias de radio son tratados a través de mecanismos disponibles en la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Internamente, surgen conflictos relativos a la interferencia de frecuencias y disputas sobre condiciones y precio de las licencias.

4. Perspectivas principales sobre resolución de conflictos

La resolución de conflictos en el sector de las telecomunicaciones se encuentra relativamente en su etapa inicial. Aún cuando existen aspectos y puntos de vista numerosos y complejos, algunos de los cuales resultan de mayor relevancia en el diseño de los procesos de resolución de conflictos:

Esquemas y creencias cambiantes: El sector de las telecomunicaciones se encuentra cambiando rápidamente debido a las nuevas tecnologías y a la convergencia de tecnologías y servicios. El campo de la resolución de conflicto también está cambiando e introduciendo métodos alternativos para la solución de controversias. Estos cambios brindan oportunidades para que los reguladores de telecomunicaciones empleen métodos alternativos de resolución de conflictos. Ambas tendencias implican que los legisladores deban reevaluar sus creencias acerca de los roles de reguladores y protagonistas del mercado en la resolución de conflictos.

La economía de la resolución de conflictos: Al evaluar el éxito de los procesos de resolución de conflicto, resulta importante considerar los costos económicos para el sector en su conjunto. Los costos pueden derivar de las demoras y falta de transparencia y predecibilidad. A un nivel más “micro”, el emerger del “mercado” de técnicas y profesionales de la resolución de conflictos probablemente conduzca a una mejora en los costos. Algunos reguladores brindan a las partes elección de distintos procedimientos alternativos de resolución de conflictos. Al administrar tales procesos, resulta importante diseñar incentivos económicos apropiados para las partes en conflicto. La distribución de responsabilidad por los costos de los conflictos, por ejemplo, puede afectar la forma en que se conducen las partes.

Asimetrías en el poder de mercado: La elección apropiada de las técnicas de resolución de conflictos en cada situación depende parcialmente de los niveles comparativos de poder de mercado de las partes. Algunos reguladores son de la opinión de que pueden alentar el empleo de técnicas de resolución alternativa de conflictos cuando las partes en conflicto tienen similares niveles de poder de mercado o cuando las partes son más proclives a negociar soluciones conformes a sus intereses comerciales comunes. La intervención del regulador es frecuentemente considerada como necesaria cuando la disparidad en el poder de mercado significa que una parte efectivamente requiere protección del sector público del abuso del proceso por la otra.

Confidencialidad y transparencia: El equilibrio entre principios en conflicto, la protección de la información empresarial confidencial y la publicación de decisiones fundadas, resulta tan relevante para la resolución de conflictos como otros aspectos de la regulación.

Enfrentando la complejidad: Numerosas controversias involucran redes complejas de aspectos interrelacionados que desafían a la categorización simple. El precio, los aspectos técnicos, operativos, de licencia y de políticas deben ser considerados cuando los regímenes regulatorios están en transición. La superposición jurisdiccional de las autoridades sobre los sectores de la telecomunicación, competencia y consumidor, así como entre las autoridades nacionales, regionales e internacionales están aumentando la complejidad de las disputas. Frecuentemente, se requiere una visión coordinada e integral para prevenir las demoras o la resolución fragmentaria de los conflictos. En general, las medidas tendientes a construir consensos resultan idóneas para sobrepasar los límites categóricos y jurisdiccionales a fin de resolver los problemas subyacentes que afectan el desarrollo del sector.

5. El rol de los sectores oficiales y no-oficiales en la resolución de conflictos

Un sector oficial con adecuados recursos – utilizando adjudicación regulatoria y judicial – resulta clave para un entorno propicio para la resolución exitosa de conflictos. Sin embargo, los enfoques alternativos resultan frecuentemente útiles para enfrentar la carencia de recursos regulatorios o judiciales disponibles o cuando técnicas menos formales ofrecen ventajas específicas.

Nutriéndose de recursos no-oficiales: La experiencia extendida por el mundo comercial respecto del arbitraje y de otros medios alternativos de resolución de conflicto puede ayudar a los responsables de la elaboración de políticas y reguladores a considerar si y cómo incentivar el uso de métodos no-oficiales de resolución de conflictos para una industria regulada. El arbitraje comercial es un ejemplo de cómo el sector oficial puede retener el control sobre los temas importantes de política - y al mismo tiempo asegurar la eficacia del sistema de resolución de conflictos – mientras disminuye su carga de trabajo.

Control de calidad sobre los procesos oficiales y no-oficiales: El modo elegido de proceso de resolución de conflictos tiene influencia sobre el rol apropiado para el sector oficial. La adjudicación regulatoria y mediante arbitraje requieren la supervisión procedimental judicial dado que las partes han entregado el control sobre el resultado a un adjudicador o árbitro. La adjudicación regulatoria puede también apropiadamente ser objeto de distintos niveles de revisión “interna”, por el regulador y “externa”, por los tribunales, a través de la apelación fundada en cuestiones de fondo. Sin embargo, resulta importante no disminuir la credibilidad y la oportunidad de la adjudicación regulatoria a través del excesivo uso de los procedimientos de revisión.

Los procesos voluntariamente negociados, inclusive la mediación, dependen para su éxito de la revisión oficial. Aún donde existan dudas sobre la eficacia de las negociaciones voluntarias, los reguladores pueden brindar incentivos para la participación de buena fe en negociaciones antes de imponer resoluciones sustantivas.

Factores de seguridad relativos a la confianza en los métodos no oficiales: Una serie de factores resultan importantes a fin de medir la madurez y adecuación de los métodos no-oficiales de resolución de conflictos, comparándolos con la adjudicación oficial por el regulador o los tribunales. Tales factores incluyen la profesionalización del arbitraje y la mediación, el desarrollo de instituciones de arbitraje y mediación y los procedimientos efectivos de supervisión.

6. Perfeccionando la resolución de conflictos de telecomunicaciones

En el presente estadio inicial del desarrollo de la resolución de conflictos para el sector de telecomunicaciones mundial, no resulta apropiado dar recomendaciones uniformes acerca de cómo diseñar y conducir los procedimientos de resolución de conflictos. Los países difieren en su grado de desarrollo del mercado, sus enfoques regulatorios, sus culturas de resolución de conflictos y empresaria en general, así como en los tipos de conflictos que frecuentemente surgen. Estos factores resultan en diversas experiencias sobre adjudicación regulatoria, arbitraje, mediación, negociación, sistemas de ombudsmen y otros métodos descriptos en este informe.

Sin embargo, los siguientes pasos pueden ser tomados por los responsables de la elaboración de políticas, reguladores y organizaciones relacionadas para perfeccionar los enfoques sobre resolución de conflictos:

- Publicar las resoluciones adjudicatorias y facilitar el acceso a las mismas a través de Internet y de otros medios, a fin de brindar recursos para los reguladores y demás adjudicadores así como a las partes en conflicto y a sus asesores. La creación de una base de datos internacional adecuadamente organizada puede resultar invaluable para promover la adopción de las mejores prácticas referidas a resolución de conflictos.
- Publicar y organizar antecedentes en materia de procedimientos innovativos de resolución de conflictos, incluyendo enfoques menos formales, a fin de promover su adopción.
- Fortalecer los métodos alternativos de resolución de conflictos apoyando su utilización, mejorando la comprensión de los marcos legales en los que los mismos operan y respaldándolos con la ejecución oficial de sus resultados.
- Aprovechar los recursos humanos disponibles para la resolución de conflictos, estableciendo paneles de árbitros y mediadores y colaborando con las instituciones de arbitraje y mediación existentes.
- Aumentar, internacionalmente, la intercomunicación entre reguladores a fin de intercambiar experiencias en resolución de conflictos.
- Incrementar el intercambio de ideas y el compartir colegiadamente experiencias entre el sector de las telecomunicaciones y los centros de resolución de conflictos, para favorecer la mayor aplicación de técnicas efectivas de resolución de conflictos.
- Aprovechar los nuevos recursos y servicios *on-line* que pueden ser empleados para asistir a los responsables de la elaboración de políticas y reguladores a perfeccionar las técnicas de resolución de conflictos. Ciertos recursos están actualmente siendo utilizados para reunir experiencias y enfoques en materia de resolución de conflictos, tales como el G-REX *on-line* de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y las infraestructuras para conferencias virtuales en vivo. La colaboración con instituciones educativas y otras y con la *e-business* ofrece la oportunidad de construir redes consultivas donde compartir ideas, antecedentes e información.
- Reconocer que la prevención de los conflictos es importante para la resolución de los mismos. La reducción de la conflictividad del sector y de la destructividad de los procesos conflictivos aumentaría las perspectivas de inversión y crecimiento. Las medidas de formación de consensos por los responsables de la elaboración de

políticas y reguladores pueden nuclear a los partícipes del sector e identificar los intereses convergentes y las oportunidades comerciales comunes.

7. Conclusión

La resolución de conflictos exitosa tiene una importancia creciente para atraer la inversión, la competencia y el desarrollo. Los mecanismos de resolución de conflictos en el sector de telecomunicaciones necesitan ser tan expeditivos como las redes y la tecnología a la que sirven. Los mecanismos oficiales de resolución de conflictos son importantes como garantía básica de que la política del sector será implementada.

El presente informe examina el estado actual de la resolución de conflictos, explora sus aspectos esenciales y ofrece sugerencias destinadas a asistir a los responsables de la elaboración de políticas y reguladores en la evaluación, diseño y administración de los procesos de resolución de conflictos.

Resulta importante para los responsables de la elaboración de políticas y los reguladores la utilización mínima pero correctamente enfocada de la intervención regulatoria, a fin de crear un entorno propicio para que los incentivos dados a los protagonistas de la industria los influencien a resolver sus conflictos en forma constructiva. Esto puede frecuentemente involucrar el uso de mecanismos alternativos apropiados para la resolución de conflictos. Los conflictos pueden resultar enormemente destructivos para el sector y la resolución efectiva de conflictos resulta cada día más importante para el exitoso despliegue de la infraestructura moderna de la información. Esto es particularmente así donde resulta necesario incentivar la inversión y la competencia para alcanzar a los billones de personas sub-abastecidas, de ciudadanos del mundo situados del otro lado de la *“división digital”*.



**INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION
TELECOMMUNICATION DEVELOPMENT BUREAU**

Documento: 8

**SIMPOSIO MUNDIAL PARA ORGANISMOS REGULADORES
Ginebra, Suiza, 8-9 de diciembre de 2003**

**MINIESTUDIO DE CASO DE BOTSWANA 2003 :
Experiencia reciente con respecto a los conflictos de interconexión**

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)

Este mini estudio de caso ha sido realizado por Robert Bruce y Rory Macmillan de Debevoise & Plimpton, Londres, R.U. Las opiniones reflejadas en este documento son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la UIT, sus Miembros o del gobierno de Botswana.

Los autores desean expresar su gratitud al Organismo de Reglamentación de las Telecomunicaciones de Botswana (BTA) por su apoyo en la preparación de este mini estudio de caso y, agradecen en particular a los Sres. Cuthbert Lekaukau, Martin Mokgware y M. O. Tamasiga por su participación activa.

Este estudio hace parte de una serie de cinco estudios sobre la solución de controversias en la interconexión llevadas a cabo la UIT. Para más información, sírvase consultar el sitio: <http://www.itu.int/ITU-D/treg>

© 2003 UIT

Unión Internacional de Telecomunicaciones

Place des Nations

CH-1211 Ginebra, Suiza

Miniestudio de caso de Botswana: Experiencia reciente con respecto a los conflictos de interconexión

I Introducción

Con una población que ronda 1,7 millones de personas, el PIB de Botswana es de aproximadamente 32 mil millones de pula (1,00 de BWP = 0,20 USD). En el sector de las telecomunicaciones hay un operador de línea fija con cerca de 140 000 líneas fijas, una densidad telefónica en torno al 8,2%, dos operadores móviles que cuentan con unos 460 000 abonados y una tasa de penetración cercana al 27,3%.

Botswana tiene una buena y bien merecida reputación a este respecto, pues ha sido uno de los primeros países de la región africana en crear un órgano de reglamentación independiente: el Organismo de Reglamentación de las Telecomunicaciones de Botswana (BTA). En 1999, el BTA establece y financia su presupuesto operativo y administra la concesión de licencias. En 1999, resolvió su primer conflicto de interconexión que enfrentaba a la Corporación de Telecomunicaciones de Botswana (BTC) y a los dos principales operadores de telefonía celular del país, Mascom Wireless y Vista Cellular, mediante su Fallo número 1.

El consiguiente acuerdo de interconexión al que llegaron la BTC y Mascom y Vista establecía tasas en función del reparto de ingresos, que seguirán vigentes durante un periodo de 24 meses a partir del 17 de febrero de 1998. Antes de que expirase el acuerdo, las partes decidieron ampliar su validez; posteriormente, en marzo de 2001, entablaron negociaciones para revisarlo. Sin embargo, las negociaciones entre la BTC y Mascom quedaron estancadas, y el 5 de julio de 2002 ambas partes solicitaron al BTA que resolviese un nuevo conflicto de interconexión. En respuesta a dicha petición, el 26 de febrero de 2003, el Sr. C.M. Lekaukau, Presidente del BTA pronunció el Fallo número 1, de 2003 (véase el Anexo 1 ("Fallo")), el cual abrió camino a decisiones posteriores, ya que establece principios muy detallados para fijar nuevas tarifas de interconexión basándose en criterios internacionales.

Este Fallo, que debería ser objeto de un estudio pormenorizado por parte de otros organismos de reglamentación, se analiza en detalle en la sección siguiente. Su particularidad reside en el hecho que por primera vez un organismo de reglamentación africano adoptaba criterios de la Unión Europea (el Organismo Nacional de Reglamentación de las Telecomunicaciones de Marruecos (ANRT) los utilizó anteriormente pero no de forma exclusiva). Si bien el Fallo resolvía únicamente un conflicto entre Mascom y la BTC, y dejaba al margen a los demás operadores, la extensión y calidad del razonamiento expuesto en dicha decisión indica la forma en que el BTA podrá responder a estos problemas en el futuro. Así pues, el Fallo sirve de precedente para resolver de manera más generalizada conflictos que puedan surgir en relación con los acuerdos de interconexión.

II Fallo número 1, de 2003, de la BTA

a) Antecedentes del conflicto sobre tasas de terminación

La controversia entre la BTC y Mascom giraba entorno a las modificaciones propuestas con respecto a las tasas de terminación que se aplicarían a cada parte por la terminación en la red de la otra parte. Básicamente, Mascom pretendía ampliar las tasas establecidas en el Fallo número 1, de 1999, de la BTA, mientras que la BTC era partidaria de introducir cambios significativos en las tasas de terminación mensuales de la red móvil y fija, como se expone a continuación:

Cuadro 1 – Tasas de terminación de llamada (pula de Botswana)

	Tasas aplicadas en el momento del conflicto (propuesta de Mascom)	Tasas propuestas por la BTC
Terminación en la red de la BTC:		
- Hora punta	24,0	35,0
- Hora no punta	19,1	25,0
Terminación en la red de Mascom:		
- Hora punta	96,0	75,0
- Hora no punta	76,9	58,0

Nota: 1,00 BWP = 0,20 USD

b) Principios básicos del fallo número 1, de 2003, del BTA

En este Fallo se destacan los distintos factores jurídicos y políticos a los que obedece la decisión tomada en febrero de 2003, y se analizan pormenorizadamente los distintos argumentos y factores sopesados por el BTA.

Base y marco jurídicos para tratar los conflictos de interconexión

En el Fallo se tomó en consideración la base y el marco jurídicos vigentes para abordar los conflictos de interconexión en Botswana, incluido el Artículo 47 de la Ley de Telecomunicaciones de 1996 ("la Ley"), las licencias de ambas partes, el acuerdo de interconexión concertado a raíz del Fallo de 1999 y la Política de Telecomunicaciones de Botswana, adoptada en 1995. La Ley dispone que el BTA tiene la facultad de tomar decisiones sobre conflictos de interconexión y de fijar las condiciones que juzgue "justas y razonables" al respecto. El BTA tiene un amplio criterio para decidir lo que es justo y razonable y puede considerar una amplia gama de factores; por ejemplo, un considerable poder comercial, la posibilidad de repartir ingresos, el análisis comparativo, la promoción del acceso universal, la base de abonados, la transparencia, la orientación a los costos, una tasa de inversión razonable, la no discriminación y la estructura del mercado. En el Fallo se señaló también que las licencias de la BTC y Mascom incluyen requisitos que no vulneran el Artículo 47 de la Ley.

Análisis de costos

En el acuerdo de interconexión entre las partes se admitía que las tasas de interconexión se basarían en los costos, aunque se señalaba que, como es posible que las cifras correspondientes a los costos no se encuentren disponibles a corto plazo, debería utilizarse un método diferente. Si bien la idea era basarse en los costos, el acuerdo estipulaba que la interconexión debería dar lugar a una rentabilidad razonable de los activos y los recursos, fomentar la utilización de la red y no obstaculizar el crecimiento de los servicios celulares (Artículo 18 del Fallo). En el Fallo se confirmaba que las tasas deberían corresponder a lo que se ha dado en llamar "la tríada de la interconexión": tasas justas para los operadores, justas para los usuarios finales y acordes con el mandato del BTA.

En el Fallo se tomaron en consideración tres de los principales modelos para abordar el tema de la interconexión: reparto de ingresos, retención íntegra de tasas de origen y tasas por la utilización de la interconexión. Si bien se reconoció que el Fallo inicial de 1999 se había basado en el modelo de reparto de ingresos, se llegó a la conclusión de que esas disposiciones se basaban en negociaciones que reflejaban el carácter relativo del poder comercial de las partes y que el modelo tendía a generar discriminación y conflictos entre los operadores en vez de una competencia dinámica en cuanto a las tarifas aplicables a los consumidores. En el Fallo se indicó que había tres tipos de tasas de interconexión en función del origen, la terminación y el tránsito, y se concluyó que las tasas, por el uso de la interconexión deberían constituir la base de un nuevo acuerdo de interconexión que se debería centrar de forma más generalizada en las tasas de terminación y dejar al margen las tarifas abonadas por los consumidores.

Confianza en el análisis comparativo

Mediante el Fallo se rechazó el intento de Mascom de instar al BTA a recurrir a la relación tasas de terminación fijas/móviles de los países africanos vecinos. Se llegó a la conclusión de que estas relaciones y las tasas de terminación implícitas se basaban en el reparto de ingresos y no en acuerdos de interconexión eficaces. Se examinaron análisis comparativos y metodologías de costos, en la medida en que constituían dos amplios enfoques para fijar las tasas de interconexión. Se concluyó que los costos históricos o del pasado no reflejaban las tendencias tecnológicas del momento y, por lo tanto, no servirían para fijar eficazmente los precios. Sin embargo, los costos incrementales a largo plazo (LRIC) o los costos incrementales medios a largo plazo (LRAIC) constituían una opción que daba cuenta de los costos en los mercados de competencia. Asimismo, en el Fallo se argumentaba que el análisis comparativo podría representar una herramienta de reglamentación útil, ya que se basaba en resultados de países en cuyos mercados imperaba una competencia considerable, o donde se habían aplicado metodologías de costos LRIC o LRAIC. En el Fallo se analizó el plan de la Unión Europea (UE) para desarrollar parámetros de comparación de las tasas de interconexión en distintos niveles de la red.

Como parte del expediente, la BTC presentó en las actas del procedimiento un estudio de costos histórico. A su vez, Mascom comunicó datos de la UE y de países en desarrollo que reflejaban tendencias a la baja en las tasas de terminación. El BTA concluyó que en el contexto del procedimiento pendiente no era viable diseñar un modelo de costos para las tasas de terminación y si establecían un modelo de este tipo para la BTC, sería necesario que Mascom contase con un modelo similar.

Selección de datos comparativos

El BTA examinó con detenimiento las distintas formas en que se podrían utilizar los datos de referencia y, en particular, los países que se considerarían en el análisis comparativo. Al analizar las posibles fuentes de los datos comparativos, se tuvo en cuenta una serie de factores. En primer lugar, se rechazó la utilización de datos de países que no se regían por el principio seguido en Botswana de "quien llama paga". En segundo término, se rechazó la utilización de precedentes de países africanos vecinos, ya que se adujo que en ninguno de estos países la competencia era importante en lo que se refiere a las tasas de terminación y que no se seguían los principios LRIC para fijar tasas de interconexión (Artículo 35 del Fallo). Por último, se concluyó que, a la vista del marco de directivas de la UE, los países de la UE representaban un "marco regulador relativamente homogéneo, lo que facilitaba las comparaciones entre los mismos y los países no miembros de la UE". En el Fallo se señaló también que la metodología comparativa de la UE había sido "ensayada y probada" y que numerosos organismos de reglamentación de la UE habían definido y aplicado metodologías de costos tales como LRAIC. Por consiguiente, los países de la Unión Europea constituían "un buen ejemplo de países que han alcanzado o alcanzarán tasas de terminación orientadas a los costos eficaces para las redes fijas ..." (Artículo 37 del Fallo).

Regulación de las tasas de terminación de los servicios móviles

Por otra parte, en el Fallo se indicaba que "los organismos de reglamentación tienden cada vez más a favorecer la reglamentación de las tasas de terminación de los servicios móviles", sobre todo en el Reino Unido y Austria. Se señaló también que otros organismos de reglamentación de países de la UE, como Suecia, Francia y Bélgica, están utilizando un análisis comparativo eficaz para autorizar importantes reducciones de las tasas de terminación de los servicios móviles.

Es significativo que en el Fallo se reconozca que, habida cuenta de las diferentes condiciones de desarrollo económico y sectorial en la UE, optar por tasas de terminación comparativas para la BTC y Mascom podría prestarse a fijar tasas por debajo de costos eficaces orientados al futuro. No obstante, en el Fallo se reconoció expresamente dicho riesgo como demuestra el hecho de que se establecieran periodos de transición con miras a garantizar la eficacia de las nuevas tasas.

Tasas de terminación de los servicios fijos: Utilización de un promedio de tasas de los países de la Unión Europea

En el Fallo se siguió la línea europea de análisis de los distintos niveles de interconexión, atendiendo a la jerarquía del lugar de la red en que se terminaba la llamada y la distancia que debía recorrer la llamada - "local" representaba la interconexión de la central local; "tránsito simple" la interconexión a nivel "metropolitano", incluida la utilización de un conmutador tándem y "doble tránsito" o "nacional" permitía el acceso de todos los clientes de la red e incluía enlaces en tándem de al menos 200 kilómetros. En el fallo se concluyó que Botswana debería utilizar el nivel de interconexión "nacional", en contraposición con las tasas de interconexión locales o de tándem simple, para calcular las tasas de terminación. Además, se consideró que una media de los quince Estados Miembros de la UE constituiría una "base justa y razonable" a partir de la cual se podrían determinar las tasas de terminación de red fija de la BTC.

Tasa de terminación de los servicios móviles: Utilización de las tasas correspondientes a las mejores prácticas de la Unión Europea

Resulta interesante comprobar que, en las conclusiones del Fallo se indica que el promedio de todos los países de la Unión Europea no constituye una metodología de referencia eficaz en lo que se refiere a las tasas de terminación de la red de servicios móviles ya que muchos de estos países no han acabado de introducir la reglamentación de la terminación de servicios móviles basada en los costos. En el Fallo se optó, en cambio, por la media o punto medio de la serie de las "mejores prácticas actuales", sin precisar su fuente. A la vista del nivel de costos más elevado prevaleciente en cuanto a las tasas, se concluyó que sería razonable utilizar tales tasas de forma transitoria con el fin de que las tasas de terminación comparativas de Mascom sean eficientes.

Periodo de transición

Seguidamente, en el Fallo se analizó el modo de enfocar el periodo de transición, dado que los niveles de tasas propuestos estaban muy por debajo de las tasas vigentes. Se reconoció explícitamente que habría que establecer un equilibrio entre la rápida aplicación de los objetivos de su política de reglamentación y las posibles repercusiones negativas con respecto a los imperativos financieros de los operadores. Se declaró que "los objetivos de reglamentación precisan un periodo de aplicación breve, mientras que las necesidades financieras pueden requerir un periodo más extenso" (Artículo 41 del Fallo).

A continuación, se resumió el enfoque normativo que había de aplicarse a las tasas de terminación de servicios fijos de BTC, así como a las tasas de terminación de servicios móviles de Mascom.

**Cuadro 2 – Tasas impuestas por el fallo del BTA de febrero de 2003
(pula de Botswana)**

Operador	Fecha efectiva hasta el 29/02/04	A partir del 01/03/04
BTC		
Hora punta	15,0	11,0
Hora no punta	12,0	8,8
Mascom		
Hora punta	85,0	75,0
Hora no punta	68,0	60,0

Nota: 1,00 BWP = 0,20 USD

El Fallo permanecerá en vigor durante 24 meses efectivos a partir de la fecha en que se pronunció. Las partes serán libres de concertar un acuerdo que no infrinja, mientras estén en vigor los principios fundamentales del Fallo y que deberán ser aprobado por el BTA. Por lo que hace a la revisión judicial, las partes podrán apelar al Tribunal Superior, de conformidad con el Artículo 56 de la Ley.

c) Observaciones relativas al Fallo N° 1 de 2003

El Fallo revela un enfoque pragmático y facilitador con respecto a las funciones del organismo de reglamentación nacional. El BTA intervino en el conflicto, únicamente debido a que las partes de un procedimiento de interconexión anterior no lograron convenir en las modificaciones del correspondiente acuerdo. Durante el procedimiento, se observó que el BTA intervino activamente asesorando a las partes para que aplicasen conjuntamente un nuevo enfoque a la interconexión, basándose en las tasas de uso de la interconexión, y no en el acuerdo de reparto de ingresos, como era el caso en el acuerdo de interconexión original. Asimismo, la idea era utilizar los recursos de por lo menos una de las partes, Mascom, para generar datos comparativos de referencia con el fin de utilizarlos en el procedimiento, aunque, por razones de principio finalmente, se recurrió a otras fuentes de información.

En segundo lugar, si bien es cierto que existen elementos que evidencian una "justicia en bruto" en la utilización de datos comparativos no hay duda de que el BTA intentó utilizar dichos datos con el fin de alcanzar sus objetivos siguiendo un enfoque preciso. Escogió datos de referencia de la UE, ya que procedían de un marco relativamente riguroso y homogéneo, y rechazó la utilización de datos comparativos para los países africanos vecinos por temor de que sus acuerdos de interconexión de referencia se basasen en acuerdos de reparto de ingresos derivados de negociaciones, y no en los principios LRAIC.

En tercer lugar, por haber utilizado los datos de referencia de la EU, para procurar establecer disposiciones más eficaces en materia de fijación de precios, el BTA demostró sensatez y buen juicio en cuanto a la aplicación de las nuevas normas de referencia. Por ejemplo y como se ilustra en el cuadro anterior, el BTA estipuló dos etapas para los nuevos niveles recomendados de tasas de terminación; la primera de ellas comenzaría en la fecha efectiva del fallo y la segunda en marzo de 2004. En este sentido, el BTA trató de equilibrar sus prioridades institucionales para facilitar la rápida introducción de nuevas iniciativas de reglamentación y la inquietud suscitada por los imperativos financieros de BTC y Mascom.

Asimismo, utilizó con moderación los análisis comparativos de la UE, recurriendo a tasas de terminación a nivel nacional y no local, puesto que reflejaban con mayor fidelidad la situación global y, concretamente, de la competencia en el mercado de Botswana frente a lo que sucede en economías más desarrolladas.

d) Otros aspectos del fallo

Existen al menos dos ámbitos en los que tal vez convenga realizar una evaluación y un análisis más pormenorizados, a la vista de las repercusiones del nuevo enfoque del BTA, considerando éste en su sentido más amplio.

Fomentar la mancomunicación de información entre los organismos reguladores, la UE y las organizaciones regionales

El primero de estos ámbitos guarda relación con el proceso mediante el cual los organismos de reglamentación nacionales pueden acceder a los datos más recientes y fiables sobre los acuerdos de interconexión en vigor. Por ejemplo, el BTA ilustra el interés que puede revestir utilizar datos de la UE para los organismos de reglamentación nacionales que se encargan de los sectores de las telecomunicaciones en transición y de dar aplicación a los nuevos mandatos de reglamentación. Por ello, tal vez convenga promover un diálogo más preciso entre la Comisión Europea -que compila anualmente grandes cantidades de datos de cada sector en relación con sus informes sobre la aplicación del marco de la UE- y los organismos de reglamentación de países con nuevos mercados, para quienes todos o parte de estos datos pueden resultar muy útiles a la hora de realizar sus tareas. Concretamente, la Comisión Europea publica índices de interconexión nacionales, incluidos de fijo a fijo y de fijo a móvil, precios del bucle local desagregado, tarifas al por menor y gran cantidad de otros datos procedentes de los Estados Miembros. Las tasas de interconexión de la UE publicadas en diciembre de 2002 figuran en el Anexo 2 a este Informe. En el sitio web de la Sociedad de la Información de la Unión Europea (véase el Anexo 2) pueden verse otros datos.

Por otra parte, hace tiempo que diversos organismos de reglamentación de países de la UE, tales como el Organismo Nacional de TI y Telecomunicaciones (NITA) de Dinamarca vienen utilizando los datos de referencia y proporcionan a menudo asistencia a organismos de reglamentación de países en desarrollo. Estas experiencias podrán desarrollarse y extenderse para intensificar la asociación con organismos de reglamentación interesados en datos de referencia recopilados y en los conocimientos prácticos que exigen su recogida. Además, quizá sea necesario realizar mayores esfuerzos para habilitar a las entidades reglamentadas para proporcionar esos datos a los organismos de reglamentación nacionales. Asimismo, los organismos regionales de reglamentación pueden también plantearse la conveniencia de recoger y publicar datos sobre sus regiones respectivas. Con frecuencia los operadores de los nuevos mercados son titulares o mantienen relaciones de afiliación con operadores experimentados en muchos mercados internacionales. Cabría esperar que tales operadores ofrezcan datos de referencia útiles, así como análisis e información que faciliten la aplicación en un contexto nacional de estudios efectuados en el extranjero.

Crear modelos LRIC/LRAIC

En segundo lugar, puede ser útil diseñar en colaboración consultiva como complemento de la recogida de información de referencia, modelos LRAIC o LRIC para la BTC. La experiencia que han tenido otros organismos de reglamentación nacionales como el NITA de Dinamarca¹ es un buen ejemplo de cómo se pueden desarrollar esos modelos gracias a la participación del operador tradicional y de otros operadores competidores. La posibilidad de que dicha experiencia signifique una contribución importante al BTA puede depender, evidentemente, del grado de interés que

¹ Véase el miniestudio de caso sobre Dinamarca de la UIT: Beyond Disputes and Towards Consensus Building on TREG (http://www.itu.int/ITU-D/treg/Case_Studies/Index.html), donde se hace referencia a una serie de modelos de costos LRIC/LRAIC internacionales.

pueden tener los operadores distintos de la BTC para prestar asistencia al BTA, así como del acceso a la información pertinente por parte de dichos operadores. Estos modelos de costos a largo plazo pueden ser para el BTA otra herramienta que le permita evaluar y utilizar eficazmente datos externos para adoptar un criterio de costos.

III Otras novedades interesantes

a) Desarrollo de acuerdos de interconexión de móvil a móvil

Uno de los aspectos del panorama actual del BTA es el establecimiento de tarifas de interconexión de móvil a móvil entre Mascom y Vista Cellular, respectivamente, el segundo operador y el más pequeño de Botswana. En estos momentos, no existe ningún acuerdo entre los dos operadores pero sí un acuerdo de interconexión *de facto*, basado en la retención íntegra en origen. El BTA está alentando a esos operadores a que mantengan negociaciones comerciales, pero existen numerosos obstáculos para ello; por ejemplo lo que sostiene uno de los dos operadores en el sentido de que ambos deberían pagarse por los servicios prestados. Por otro lado, no hay confianza entre ellos con respecto a las cifras de tráfico utilizadas.

Si bien el BTA se encuentra limitado en su intento por proporcionar la confianza de los operadores con respecto a sus relaciones comerciales, hay la posibilidad de que se inicie un diálogo entre ellos sobre la base de los actuales acuerdos comerciales entre los operadores móviles en otros mercados. En este sentido, podrían resultar útiles los acuerdos que se podrían utilizar de telón de fondo para la intervención del BTA en asuntos de interconexión móvil a móvil. Por consiguiente, las "redes" que se utilizan para transportar la información relativa a la terminación de fijo a móvil y de móvil a fijo, lo que incluye las redes que podrían ser activadas por los dos operadores, podrían constituir redes básicas en la siguiente fase de intervención del BTA en cuestiones de interconexión.

b) Procesos consultivos de la industria

Actualmente, el BTA consulta a los principales actores de Botswana en lo que se refiere a la interconexión y otras cuestiones políticas afines y participa en la formulación de directrices de interconexión, que se han enviado a las empresas para que formulen comentarios. El BTA considera prioritario este proceso de consulta puesto que su objetivo es hacer participar a los actores concernidos antes de que se terminen de elaborar las políticas y reglamentaciones del caso, y se adopten otras medidas que puedan incidir en las actividades de los proveedores de servicios de telecomunicaciones.



**INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION
TELECOMMUNICATION DEVELOPMENT BUREAU**

Documento: 9

**SIMPOSIO MUNDIAL PARA ORGANISMOS REGULADORES
Ginebra, Suiza, 8-9 de diciembre de 2003**

**MINIESTUDIO DE CASO DE DINAMARCA 2003:
Más allá del desacuerdo y camino al consenso**

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)



**Documentos del Simposio Mundial para Organismos Reguladores (GSR)
(Ginebra, Suiza)**

Documento No. 9

Tomar nota: Los anexos del presente documento están disponibles en inglés únicamente.
Por favor, consulte la versión en inglés.

Este mini estudio de caso ha sido realizado por Robert Bruce y Rory Macmillan de Debevoise & Plimpton, Londres, R.U. Las opiniones reflejadas en este documento son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la UIT, sus Miembros o del gobierno de Dinamarca.

Los autores desean expresar su gratitud al Organismo Nacional de TI y Telecomunicaciones (NITA) por su apoyo en la preparación de este mini estudio de caso y, agradecen en particular a Joergen Abild Andersen, Lars Sten Jørgensen, Cecile Christensen y Niels Henrik Jensen por su participación activa.

Este estudio hace parte de una serie de cinco estudios sobre la solución de controversias en la interconexión llevadas a cabo la UIT. Para más información, sírvase consultar el sitio: <http://www.itu.int/ITU-D/treg>

© 2003 UIT

Unión Internacional de Telecomunicaciones

Place des Nations

CH-1211 Ginebra, Suiza

Miniestudio de caso de Dinamarca: Más allá del desacuerdo y camino al consenso

I Introducción

Situada al norte de Europa, Dinamarca tiene una población de más de 5 millones y un PNB de aproximadamente 136 000 millones de dólares. Cuenta con más de 3,7 millones de abonados a líneas fijas, un nivel de densidad telefónica de aproximadamente 70%, unos 4,5 millones de abonados móviles, y una tasa de penetración de 84%. Como corresponde a un miembro de la Unión Europea (UE), el sector de las telecomunicaciones en Dinamarca está completamente liberalizado.

El Organismo Nacional de TI y Telecomunicaciones (*National IT and Telecom Agency*, NITA) es el organismo regulador de uno de los sectores de telecomunicaciones más dinámicos y eficaces en Europa y aplica una reglamentación poco severa que en muchos aspectos puede servir de ejemplo para los reguladores, tanto de mercados desarrollados como en desarrollo. NITA fue fundada en abril de 2002 como resultado de la fusión de los Servicios de Información Estatal y el antiguo Organismo Nacional de Telecomunicaciones (*National Telecom Agency*, NTA). NITA forma parte del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Dinamarca y se encarga de la reglamentación y supervisión de la infraestructura y los servicios de telecomunicaciones, así como de la elaboración de una serie de políticas de desarrollo, acorde con la posición vanguardista que ocupa Dinamarca entre las sociedades de las tecnologías de la información y del conocimiento. Sin embargo, las funciones que NITA ejerce en el sector de las telecomunicaciones no dependen del Ministerio.

El mandato de NITA se basa en una nueva concepción de la convergencia entre el sector de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información, más que en la integración de los sectores de las telecomunicaciones y los medios de comunicación tradicionales. Asimismo, es responsable de examinar las repercusiones que podrían tener los servicios TIC en la calidad de los servicios públicos y privados en Dinamarca. Aunque el mandato de NITA abarca muchos aspectos, la descripción que se hace a continuación se centra esencialmente en la manera según la cual NITA se encarga de un programa más tradicional sobre cuestiones de reglamentación relacionadas con el sector de las telecomunicaciones. Resulta muy útil sin embargo, examinar cómo las iniciativas de reglamentación y el enfoque general de NITA se han visto influenciados por sus responsabilidades de supervisión en el sector de las tecnologías de la información tradicionalmente menos reglamentado. Este documento gira particularmente en torno a los proyectos e iniciativas recientes de NITA que podrían interesar y ser de utilidad para otros organismos de reglamentación de las telecomunicaciones que podrían tener una perspectiva más estrecha de la reglamentación de la infraestructura y los servicios de telecomunicaciones.

II Evolución reciente de Dinamarca

a) Panorama general de la reciente evolución de NITA: retrospectiva y análisis de los problemas del sector

Durante la primera mitad de 2003, NITA ha realizado lo que podría considerarse objetivamente un ejercicio de consulta sin precedentes con todos los participantes del sector de las telecomunicaciones danés, con el fin de evaluar los problemas potenciales, los impedimentos, y las circunstancias que son motivo de desacuerdo y que constituyen un obstáculo para el sector. A principios del año NITA organizó una serie de audiencias con todos los participantes del sector de las telecomunicaciones, en particular con el operador tradicional de línea fija TDC (antiguamente

conocido como Tele Danmark), los operadores móviles y otros proveedores de servicio, así como con las organizaciones de usuarios, para tratar de entender los diferentes puntos de vista sobre los problemas que obstaculizan la competencia en el sector.

NITA ha publicado recientemente un informe extenso en danés en el que se exponen a grandes rasgos los resultados y conclusiones de su encuesta¹. El objetivo de este informe era identificar todas las barreras que impiden el buen funcionamiento del mercado de las telecomunicaciones con miras a corregir las imperfecciones de la actual reglamentación. En respuesta a su invitación, NITA recibió aproximadamente 20 contribuciones del sector industrial, en las que se ponían de manifiesto una serie de obstáculos a la competencia en diversos subsectores del mercado de las telecomunicaciones.

El informe destaca cierto número de iniciativas concretas cuyo propósito es ayudar a eliminar los obstáculos identificados en los análisis de NITA. Los análisis de NITA mostraron que la actual reglamentación era en gran medida suficiente para ocuparse de las barreras identificadas. Sin embargo, esto presupuso que NITA participara mucho más en la industria. La ley presentada al Parlamento en enero de 2003, reafirmó las facultades a NITA para aplicar el nuevo conjunto de directrices de reglamentación de la Comunidad Europea relativas a las comunicaciones electrónicas². Sin embargo, en relación con ciertos segmentos del mercado de las telecomunicaciones, el análisis del informe destacó que era necesario reforzar o enmendar la actual legislación. Esto se propuso sobre todo para mejorar las condiciones competitivas en el mercado ADSL. En otras áreas, como por ejemplo, las relacionadas con la reglamentación del consumo, el análisis mostró que se necesitaban nuevas iniciativas, aunque el objetivo del informe no era llegar a una conclusión sobre este tema.

El análisis de NITA puso de relieve una serie de cuestiones concretas que conviene estudiar con más detenimiento, por ejemplo, mediante consultas con el sector industrial. Además, NITA ha vuelto a llevar a cabo una evaluación de los mercados que se analizaron en una encuesta publicada por NITA en mayo de 2002, y ha evaluado asimismo la manera en que la reglamentación de los topes de precios por sí misma afecta el entorno competitivo. NITA ha llegado a la conclusión de que, con respecto al mercado de tráfico nacional, hay razones de peso para pensar en disminuir el costo del minuto del tráfico nacional. Por otro lado, el análisis de NITA destacó la necesidad de utilizar mecanismos alternativos de reglamentación y reforzar el diálogo con la industria. (Esta conclusión dio lugar a una decisión política en virtud de la cual se disminuye la reglamentación de las tarifas del tráfico nacional a partir del 25 de julio de 2003.)

Los obstáculos identificados indican que es necesario aumentar la cooperación y el diálogo entre NITA y la industria por una parte, y dentro del propio sector industrial por otro lado. Por consiguiente, NITA ha sugerido la creación de un nuevo foro industrial consultivo que llevará por nombre TeleForum. Además, el informe precisa que es necesaria una mayor transparencia con respecto a la reglamentación actual.

Lo que resulta innovador e intrigante en la reciente iniciativa de NITA es que toma cierta distancia con respecto al status quo y alienta a los participantes a buscar nuevas soluciones para las antiguas áreas de conflicto. Ello refleja un interés particular en descompartimentar las cuestiones e ir más allá de las etiquetas y archivos para tratar de elaborar un nuevo conjunto de reglas de compromiso

¹ En el sitio web de NITA se puede consultar un resumen en inglés en la dirección: <http://www.nta.dk/image.asp?page=image&objno=133331692>.

² La Comisión Europea publicó una serie de directrices que rigen la reglamentación de las comunicaciones electrónicas en julio de 2002. Estas directrices deben adaptarse a la legislación nacional de los 15 Estados Miembros de la Unión Europea antes del 25 de julio de 2003.

que abarquen a todo el sector mediante la concertación de acuerdos y la creación de un consenso. NITA ya ha informado someramente a otros reguladores europeos sobre esta iniciativa en las reuniones del Grupo de Reguladores Independientes (IRG)³, un grupo oficioso de reguladores europeos, y que esta iniciativa se considera novedosa y muy interesante. Un número cada vez mayor de reguladores en el mundo comparten la opinión de que las tareas principales del regulador se pueden llevar a cabo en el contexto de una sesión de negociación con los principales interesados, y no sólo en las tradicionales circunstancias de desacuerdo. Valdrá la pena ver cómo evoluciona la participación de NITA en el TeleForum en los próximos meses y cómo puede afectar a las actitudes de los principales actores de la industria y a los métodos que éstos utilizan para resolver controversias.

b) Establecimiento del nuevo marco de reglamentación de la UE

Otro desafío importante que tiene ante sí NITA es el establecimiento del nuevo marco de reglamentación de la UE, previsto a partir del 25 de julio de 2003. NITA ha realizado una encuesta en los principales mercados, como se estipula en el nuevo marco de la UE, tras adoptar las medidas básicas adecuadas y proceder a una planificación considerable. NITA ha llevado a cabo estas actividades con la colaboración del sector industrial, en particular mediante varias audiencias públicas, para garantizar la transparencia del futuro régimen.

El nuevo marco obligará a NITA no sólo a considerar si un determinado proveedor de servicios de telecomunicaciones, incluido un proveedor tradicional, tiene un poder de mercado considerable, sino a examinar sobre todo la existencia de poder de mercado en ciertos mercados específicos. Un análisis que muestre que ha surgido competencia eficaz en un segmento del mercado entrañará la supresión de todas las obligaciones de reglamentación impuestas a los proveedores de telecomunicaciones que explotan ese mercado. Lo que resulta elocuente en esas iniciativas de reglamentación es que están mejor orientadas y se centran en impedimentos u obstáculos de reglamentación concretos, como el que supone el suministro de bucles locales de cobre bruto o desagregados. En muchos sentidos, el nuevo marco de reglamentación dará lugar a que los reguladores nacionales, como NITA, se ocupen prioritariamente de las mismas cuestiones y preocupaciones de reglamentación que habían acaparado su atención cuando estaba en vigencia el anterior marco de reglamentación. Sin embargo, se prevé que la aplicación del nuevo marco de reglamentación de la Comisión Europea impondrá una mayor demanda de recursos a los reguladores nacionales, en la medida en que les exige realizar más estudios empíricos de los segmentos de mercado particulares.

c) Utilización continua de datos de referencia por parte de NITA

Durante muchos años NITA ha utilizado datos de referencia para considerar el precio de la interconexión y de otros servicios prestados por el operador tradicional. NITA utiliza este mecanismo, consignado por ley para establecer los precios en Dinamarca, mediante la comparación de precios con uno o tres países. Gracias a este instrumento, Dinamarca ha podido situarse entre los países que tienen los precios más bajos en Europa. Normalmente, NITA estudia los precios en muchos países vecinos, en particular Noruega o Suecia, por ejemplo, donde el mercado y otras condiciones de competencia son comparables a las de Dinamarca. De este modo, NITA ha podido extrapolar basándose en la experiencia de los otros mercados. El regulador danés está utilizando de manera eficaz los resultados generados en otros mercados como una alternativa para llevar a cabo un análisis independiente del costo de suministro de servicios en el mercado danés. Los datos de referencia también se han utilizado en un marco más formal para atender reclamaciones.

³ La dirección del sitio web del IRG es <http://irgis.icp.pt/site/en/index.asp>.

A menudo, NITA se ha percatado de que la UE y las fuentes de información públicas no están preparadas para suministrar esta información, por lo que ha sido necesario realizar estudios especiales. NITA ha comenzado a trabajar cada vez más con la colaboración del IRG para crear bases de datos comunes o compartidas. Una de las cuestiones que puede exigir mayores debates con NITA y otros reguladores es el proceso general mediante el cual los datos de referencia se recopilan y se ponen a disposición de terceras partes.

d) Desarrollo del modelo LRAIC

NITA también ha creado una herramienta de reglamentación basada en el modelo del Costo Medio Incremental a Largo Plazo (LRAIC), y que se utiliza para el análisis del costo de los servicios de interconexión suministrados por TDC, en particular los elementos de bucle local. En el año 2000 se inició el proceso de modelación, y como resultado de los debates entablados por NITA y la TDC, con participación de nuevos proveedores, el 1 de enero de 2003 entraron en vigor los primeros precios de interconexión basados en el modelo LRAIC. La TDC contribuyó al proceso con la creación de un modelo que refleja sus costos calculados con un método de costos históricos descendente. A su vez, otros actores de la industria crearon un método técnico prospectivo para fijar los precios de los componentes de la red local basándose en los costos vigentes. Este modelo ascendente sirvió de punto de partida al modelo híbrido de NITA antes de su posterior consolidación con el modelo de la TDC.

Gracias a la participación activa de los agentes del mercado, NITA no tiene dudas de que sus trabajos conducirán a un modelo de costo interno aceptable y creíble a largo plazo. En efecto, el modelo de costo LRAIC se ha convertido en una herramienta eficaz que complementa otras herramientas de evaluación de costos, es decir, costos históricos y datos de referencia externos, para evaluar si las ofertas de servicio del operador tradicional son razonables⁴.

e) Supervisión de las tasas de terminación del servicio móvil

A diferencia de muchas otras administraciones, en particular Ofcom en el Reino Unido, Telecom Control-Commission (TCK) (el regulador de Austria) y la Comisión Europea, NITA no ha desempeñado un papel activo en la reglamentación de las tasas de terminación del servicio móvil. Estas tasas en Dinamarca actualmente están por debajo del promedio de la UE y son inferiores a las tarifas del Reino Unido, las cuales han estado sujetas a una supervisión reglamentaria muy estricta.

Como consecuencia de la integración del nuevo marco de reglamentación para las redes de telecomunicaciones electrónicas de la UE en la legislación danesa, el control de precios constituye actualmente una de las soluciones, entre otras, que NITA puede imponer a los operadores móviles que tienen una posición sólida en el mercado de terminación de llamadas móviles. La imposición de controles de precios dependerá de los resultados del proceso de estudio del mercado que NITA estaba llevando a cabo cuando se publicó este informe. Las decisiones relativas al examen de los mercados móviles, en particular el mercado de terminación de llamadas móviles, están previstas para el segundo trimestre de 2004.

⁴ En la dirección <http://www.itst.dk/wimpdoc.asp?page=tema&objno=95024371> encontrará información sobre los modelos ascendente y descendente de NITA y las directrices generales. El índice de este documento figura en el Anexo 1 de este informe. El Anexo 2 contiene enlaces con LRAIC internacionales.

f) *Dependencia en la transparencia y difusión generalizada de la información sobre fijación de precios e interconexión*

Por razones prácticas, NITA se ha inclinado a tomar medidas de reglamentación de precios más flexibles que la mayoría de sus homólogos europeos, por ejemplo Oftel. El instituto depende en gran medida de la divulgación pública de la información relativa al establecimiento de precios y la interconexión (véase el Anexo 3)⁵. De manera similar, NITA realiza una recopilación y publicación detallada de los acuerdos de interconexión, de manera que otros operadores pueden comprobar que no han sido víctimas de ningún tipo de discriminación. Curiosamente, la divulgación y presión que ejercen los propios homólogos se ha convertido en una herramienta de reglamentación eficaz.

Los usuarios finales también pueden determinar los precios más bajos de los servicios. NITA publica una guía interactiva basada en una base de datos que permite a los consumidores calcular las tarifas de los operadores que más se ajustan a sus necesidades en función de sus pautas de utilización del servicio. La guía contiene información sobre las tarifas relativas a los servicios de red fija, los servicios de comunicaciones móviles e Internet, con inclusión de servicios de banda ancha. Además de esta guía, NITA pone a disposición una guía sobre la calidad de los servicios Internet, que tiene como propósito ofrecer a los consumidores una visión general de los servicios Internet. Entre otras cosas, ello permite que los consumidores conozcan la velocidad del servicio Internet que les ofrece cada proveedor. Se está preparando una nueva guía que trata de la calidad de los servicios de telecomunicaciones en general.

g) *Utilización selectiva de los procedimientos de solución de controversias o reclamaciones*

Pese a que la mayoría de las iniciativas descritas en este informe dependen de la utilización de procedimientos multilaterales, NITA también ha utilizado los procedimientos de reclamaciones para tratar cuestiones más generales de reglamentación. Un ejemplo de este procedimiento lo constituye la investigación sobre ADSL de NITA realizada en 2002. Dado que la participación en el mercado de TDC aumenta cada día más en el mercado ADSL, NITA celebró varias reuniones con los proveedores de ADSL a finales de 2001 con el fin de determinar con más precisión si el aumento de la participación en el mercado de TDC se debía a las condiciones normales de competencia o si podría ser el resultado de otras circunstancias. Los proveedores ADSL sugirieron que podría haber problemas de discriminación relacionadas con el plazo y las condiciones de prestación de servicios ADSL.

En la primavera de 2002, en colaboración con la empresa de contabilidad KPMG C. Jespersen, NITA llevó a cabo un análisis de los procedimientos administrativos de TDC relativos al suministro de productos de interconexión relacionados con el ADSL. El informe se publicó el 15 de julio de 2002. Como resultado de este informe, se llegó a la conclusión de que los procedimientos administrativos de TDC no implican ningún tipo de discriminación entre TDC Internet y otros proveedores. Sin embargo, en consonancia con las conclusiones del informe, NITA pidió a TDC que elaborara mejores procedimientos administrativos en colaboración con otros proveedores.

La transparencia con la que se llevaron a cabo las anteriores iniciativas contribuyó inevitablemente a crear un entorno en el que los operadores públicos están sometidos a presiones informales e indirectas para ajustar sus prácticas.

⁵ Consulte la dirección <http://www.itst.dk/wimpdoc.asp?page=tema&objno=95024368> para obtener información general sobre las tasas de interconexión y la dirección <http://www.itst.dk/wimpdoc.asp?page=tema&objno=95024370> para los documentos relacionados para los precios de interconexión de red final de TDC.

h) Utilización del Foro de Interconexión: desagregación del bucle local

La propuesta reciente que hizo NITA para la creación de un TeleForum no se puede considerar actualmente como una nueva iniciativa de su parte. Durante muchos años, NITA y su agencia predecesora, la National Telecom Agency, fomentaron entre todos los operadores de Dinamarca la conveniencia del Foro de Interconexión. Con el transcurso de los años, el regulador nacional celebró reuniones oficiosas para examinar las diferencias que existían en los enfoques relacionados con cuestiones de interconexión y a menudo hizo las veces de mediador informal.

i) Mediación

En virtud de la legislación de Telecomunicaciones de Dinamarca, NITA está facultada para actuar como mediador si dos partes han negociado durante más de tres meses sin llegar a un acuerdo sobre interconexión. Esta posibilidad se ha utilizado varias veces y se han logrado resultados satisfactorios. Hasta ahora, todas las veces que se ha recurrido al proceso de mediación se ha logrado que las partes lleguen a un acuerdo.

En comparación con otros países, Dinamarca ha tenido la suerte de tener que resolver pocos procedimientos administrativos relacionados con cuestiones de interconexión o incluso apelaciones administrativas o judiciales de acuerdos que se celebraron en este ámbito. Las razones para aplicar este método cooperativo para solucionar controversias de reglamentación puede que se deba en gran parte a la idiosincrasia cultural y se puede atribuir al hecho de que el país es pequeño y homogéneo. Además, el organismo a menudo ha debido recurrir a la legislación para respaldar una iniciativa de reglamentación cuando se ha encontrado frente a situaciones difíciles. Por ejemplo, el Parlamento danés aprobó una ley que específicamente facultaba a NITA para imponer la desagregación, lo que ilustra cuan vital resulta para un regulador contar con apoyo político. Ésta puede constituir una de las explicaciones de que Dinamarca haya desempeñado una función preponderante en iniciativas tendientes a desagregar el bucle local y de que el proceso de desagregación no se haya visto frenado por controversias. Otra explicación podría ser que históricamente las tasas al por menor locales en Dinamarca se reequilibraban considerablemente debido en parte a la anomalía histórica de que TDC se formó a partir de un grupo de compañías regionales que no dependían de la empresa de servicios de larga distancia e internacionales y que las empresas locales debían garantizar la viabilidad financiera y económica de sus tarifas locales. Por consiguiente, Dinamarca pudo haber evitado el problema que se le planteó a Deutsche Telekom de Alemania, país donde, por razones históricas y posteriormente estratégicas, las tasas locales no se ajustaron de manera considerable, lo que tuvo como consecuencia que el precio "al costo" de los elementos del bucle local impuesto por Deutsche Telekom estuviera a niveles por encima de las tasas reglamentadas.

La dinámica de la experiencia danesa merece una evaluación. La pregunta que se puede formular a otros encargados de la elaboración de políticas es si el éxito de las iniciativas de reglamentación moderadas y de cooperación se debe a un factor cultural o si simplemente es el resultado de un conjunto de iniciativas deliberadas para alentar a las partes a considerar sus negociaciones en un contexto comercial. Es muy probable que un método de reglamentación sensible, progresista y pragmático que no cree condiciones onerosas de reglamentación, sino que por el contrario se base en la publicación de las tasas de interconexión y de las tarifas de los consumidores para disminuir los precios mediante la presión competitiva entre homólogos, dé lugar a que los operadores adopten esa reglamentación por convicción propia. Sin lugar a dudas, el hecho de que el comportamiento de los participantes en los mercados o en los entornos de reglamentación es interdependiente y es probable que el comportamiento agresivo de un participante se encuentre con una respuesta equivalente.

A ese respecto, el estilo de reglamentación moderada danés se podría exportar a otras jurisdicciones, en particular a aquellas donde el método predominante para solucionar controversias diverge considerablemente del *modus operandi* danés. Por supuesto, tal vez sea necesario y útil exportar los "conciliadores reglamentarios" de Dinamarca, al igual que algunos de sus métodos orientados a la cooperación, para ayudar a crear un nuevo estilo y enfoque. Algunas herramientas como la confianza en los datos de referencia y foros de cooperación, también pueden tener una aplicación más general.

j) Solución de controversias privadas en casos de consumidores

La utilización de técnicas innovadoras no se limita, por otro lado, a las controversias entre operadores y proveedores de servicio. Hasta el 25 de julio de 2003, NITA se ha encargado de resolver ciertas reclamaciones relativas a las controversias entre consumidores particulares y proveedores de servicios. Sin embargo, a partir del 25 de julio de 2003, una junta independiente y privada de reclamaciones creada por los proveedores de telecomunicaciones y el Consejo de consumidores se encargará de todas las reclamaciones que presentan los consumidores relacionadas con las telecomunicaciones. La industria financia las actividades de la junta.

k) NITA como "un organismo de reglamentación moderno"

NITA puede ser un buen ejemplo para la creación de un organismo de reglamentación moderno y vanguardista. Su mandato abarca no sólo la creación de infraestructuras de telecomunicaciones y el suministro de servicios, sino también la iniciación de servicios IT. El sector de las IT es uno de los sectores que ha sido históricamente "regulado" por una reglamentación del estilo Costa Oeste y dirigida por el sector privado, es decir, una reglamentación orientada a la industria, como la creación de protocolos. Dado que el sector de las telecomunicaciones se dirige inexorablemente de lo que los observadores internacionales denominan "la era telefónica" a la "era Internet", sería conveniente que los procedimientos y las políticas de reglamentación cambien y se vuelvan más flexibles y que reciban cada vez más el impulso de las iniciativas del sector privado. La función del regulador puede ser la de un regulador del proceso, para facilitar las iniciativas entre las industrias. A este respecto, las iniciativas consultivas de NITA y su éxito en la mediación de las tensiones entre los participantes del sector tienen gran valor ejemplar.



**INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION
TELECOMMUNICATION DEVELOPMENT BUREAU**

Documento: 11

**SIMPOSIO MUNDIAL PARA ORGANISMOS REGULADORES
Ginebra, Suiza, 8-9 de diciembre de 2003**

**MINIESTUDIO DE CASO DE JORDANIA 2003:
Solución de controversias y concertación de compromisos en la
interconexión**

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)



**Documentos del Simposio Mundial para Organismos Reguladores (GSR)
(Ginebra, Suiza)**

Documento No. 11

Tomar nota: Los anexos del presente documento están disponibles en inglés únicamente.
Por favor, consulte la versión en inglés.

Este mini estudio de caso ha sido realizado por Robert Bruce y Rory Macmillan de Debevoise & Plimpton, Londres, R.U. Las opiniones reflejadas en este documento son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la UIT, sus Miembros o del gobierno de Jordania.

Los autores desean expresar su gratitud a la Comisión de reglamentación de telecomunicaciones (TRC) por su apoyo en la preparación de este mini estudio de caso y, agradecen en particular a las Sras. Massoun Shocair y Muna Nijem por su participación activa.

Este estudio hace parte de una serie de cinco estudios sobre la solución de controversias en la interconexión llevadas a cabo la UIT. Para más información, sírvase consultar el sitio: <http://www.itu.int/ITU-D/treg>

© 2003 UIT

Unión Internacional de Telecomunicaciones

Place des Nations

CH-1211 Ginebra, Suiza

MINIESTUDIO DE CASO DE JORDANIA: Solución de controversias y concertación de compromisos en la interconexión

I Introducción al mercado, régimen normativo e interconexión

Jordania tiene una población de unos 5,3 millones de habitantes y un PIB de aproximadamente 6 600 millones JD (1,00 JD = 1,41 USD). Tiene casi 675 000 líneas fijas, una densidad telefónica de aproximadamente 12,7%, aproximadamente 1 220 000 abonados a servicios móviles y una tasa de penetración de cerca del 22,9%.

El sector de las telecomunicaciones de Jordania se ha liberalizado progresivamente desde que se adoptara en 1995 la Ley de Telecomunicaciones (la "Ley"), que se enmendó en 2002¹. En virtud de esa Ley se creó la Comisión de Reglamentación de las Telecomunicaciones (la "TRC"), el órgano regulador del sector de las telecomunicaciones. En 2000 se procedió a la privatización parcial del operador tradicional, Jordan Telecom. La interconexión empezó a considerarse como un asunto de reglamentación en 1995, cuando el operador privado Fastlink recibió una licencia de prestación de servicios móviles. En 2000, la entrada de MobileCom, filial de Jordan Telecom, en el mercado de los servicios móviles aumentó el interés por la reglamentación de la interconexión. Jordan Telecom perderá el monopolio de los servicios de línea fija a finales de 2004 y el duopolio de Fastlink y MobileCom terminará a finales de 2003. Los recién llegados que necesiten interconectarse con la red de Jordan Telecom y las redes de los operadores móviles considerarán, en principio, la interconexión como una prioridad fundamental de la liberalización.

En 2002 y 2003 la TRC adoptó iniciativas que ofrecen una visión interesante de la evolución de la reglamentación de la interconexión y la solución de controversias, que pueden revestir interés para otros países cuyos sectores de telecomunicaciones están en curso de liberalización y que están elaborando procesos de solución de controversias. Como la presencia en el entorno normativo de procesos de consulta y creación de consensos es importante para la solución de controversias, en este estudio de caso se describe el proceso consultivo iniciado por la TRC en materia de interconexión, la decisión adoptada por esa Comisión al respecto y el proceso elegido para solucionar controversias en materia de interconexión.

Conviene destacar en particular la claridad y transparencia de las declaraciones públicas de la TRC sobre la interconexión y, en particular, un Memorándum Explicativo que completa las Decisiones de la TRC con respecto a las tasas de interconexión y los precios correspondientes al por menor, con fecha de junio de 2003 (el "Memorándum Explicativo")² y su Proceso de Solución de Controversias en materia de interconexión, con fecha de julio de 2003 (el "Proceso de Solución de Controversias en materia de interconexión")³, cuya lectura es particularmente interesante. Ambos textos figuran respectivamente en los Anexos 1 y 2 al presente estudio de caso.

¹ Puede consultarse en el sitio web de TRC en la dirección:
http://www.trc.jo/Static_English/telecommunications1.shtm.

² Puede consultarse en el sitio web de TRC en la dirección:
http://www.trc.jo/Static_English/New Stuff/TRC Decision 300603 Final.pdf.

³ Puede consultarse en el sitio web de TRC en la dirección:
http://www.trc.jo/static_english/new_stuff/interconnection_disputes_process.pdf.

En virtud de la Ley, la TRC es responsable de la reglamentación de la interconexión, aunque el principal instrumento de esa reglamentación es la disposición relativa a la interconexión que figura en las respectivas licencias de Jordan Telecom, Fastlink y MobileCom. Los acuerdos de concesión de licencias para servicios fijos y GSM en Jordania se adjuntan respectivamente como Anexos 3 y 4 al presente estudio de caso. Estos textos contienen los principios normativos fundamentales de la interconexión, que debe proporcionarse:

"oportunamente en condiciones (en particular, normas técnicas y especificaciones) y por precios basados en los costos que sean transparentes y razonables, habida cuenta de su viabilidad económica, y estén suficientemente desagregados para que el que solicita la interconexión no pague componentes o instalaciones de red que no necesita para el servicio prestado. En este contexto, tasas basadas en los costos significa tasas compuestas de los costos marginales a largo plazo de la prestación de la interconexión, más una parte razonable de los costos comunes soportados por el titular de la licencia." (Artículo 6.2.1.3)⁴

Es particularmente interesante que las propias licencias ya contemplen el principio de que los costos marginales a largo plazo sirvan de base para fijar los precios, ya que de este modo se da preferencia a ese sistema con respecto a otros tales como los costos totalmente atribuidos para la duración completa de las licencias. Sin embargo, estas disposiciones de las licencias sólo se perfeccionaron notablemente cuando la TRC dedicó toda su atención a la interconexión en 2002.

II Foro consultivo para la interconexión

La TRC aprobó directrices en materia de interconexión (las "Directrices de interconexión")⁵ en noviembre de 2002, que se adjuntan en el Anexo 5 al presente estudio de caso. En las directrices de interconexión se examinan detalladamente los comités de interconexión mixtos de los operadores, la prestación de servicios de interconexión, aspectos técnicos de la interconexión y aspectos comerciales tales como precios, pagos y facturación.

Al publicar las directrices de interconexión, la TRC lanzó un proceso consultivo con participantes del sector, a fin de aplicar esas directrices de interconexión, que contemplaban un plazo de aplicación de 12 meses. La TRC estableció un Comité Rector de Interconexión (el "ISC", *Interconnect Steering Committee*), presidido por el Presidente y Director General de la TRC y con participantes de Jordan Telecom, Fastlink y MobileCom, otros operadores titulares de licencias y la TRC, para supervisar la aplicación de esas directrices. El ISC estableció grupos de trabajo para designar los titulares de licencias que estarían sujetos a las directrices de interconexión, producir metodologías de determinación de costos y cargas para redes fijas y móviles, estudiar cambios de las licencias existentes, las condiciones comerciales y técnicas de las ofertas de interconexión de referencia y aspectos jurídicos de esas ofertas.

El ISC elaboró un plan para fijar precios basados en los costos a finales de junio de 2003 y publicó en diciembre de 2002 documentos orientativos para ayudar a los operadores en la atribución de costos en redes fijas y móviles. El ISC llevó a cabo sus actividades en plena controversia en materia de interconexión entre Jordan Telecom y Fastlink en 2002 y 2003.

⁴ El Acuerdo de Licencia para servicios fijos figura en el sitio web de la TRC en la dirección: http://www.trc.jo/Static_English/doc/Fixed%20Lic1.pdf. El Acuerdo de Licencia para telefonía móvil pública (celular) de Jordan Telecommunications figura en el sitio web de la TRC en la dirección: http://www.trc.jo/Static_English/doc/Mobile%20GSM.doc.

⁵ Puede consultarse en el sitio web de la TRC en la dirección: http://www.trc.jo/Static_English/doc/Interconnection_Guidelines_Final.doc.

III Decisión de Junio de 2003 sobre interconexión

Al resultar evidente que los trabajos de los grupos establecidos por el ISC no avanzaban de manera que dieran a la TRC la confianza necesaria para respetar el plazo de establecimiento de tasas de interconexión basadas en los costos, en marzo de 2003 el ISC comenzó a contemplar la posibilidad de utilizar provisionalmente tasas de referencia a partir del 1 de julio de 2003 si por ese entonces todavía no se habían establecido tasas basadas en los costos. Por consiguiente, la TRC inició un ejercicio de referencia internacional utilizando 16 países (no identificados) cuyas tasas de interconexión se basaban en los costos. Esas tasas de referencia internacionales se tradujeron entonces para aplicarlas a Jordania, teniendo en cuenta, por ejemplo, el precio de la mano de obra en ese país, para crear el propio modelo de referencia de la TRC.

Cuando la TRC no estaba satisfecha con los modelos de costos proporcionados por Jordan Telecom, Fastlink y MobileCom, declaraba que los había recibido tarde y que contenían asignaciones e hipótesis de costos inapropiadas, y el ejercicio de referencia sirvió para fundamentar la decisión que adoptó la TRC el 30 de junio de 2003 (la "Decisión de Junio"). Esta Decisión de Junio estableció las tasas de terminación de llamadas móviles nacionales e internacionales, la tasa de terminación de red fija de Jordan Telecom y el descuento con respecto a la tarifa al por menor de Jordan Telecom para las tasas de tránsito internacional facturadas por esa empresa. En el recuadro siguiente extraído del Memorándum Explicativo de la Decisión de Junio se resumen las conclusiones sobre las tasas de interconexión.

Cuadro 1 – Tasas de interconexión de referencia, modelo y aprobadas

Servicio	Antes del 1 de julio de 2003	Tasas internacionales de referencia	Resultados del modelo de referencia de la TRC	Resultados del modelo de costos de los operadores	Decisión de la TRC del 1 de julio de 2003
Terminación fija	25 fils/min punta 20 fils/min normal	6,5-11 fils/min punta 3-6,5 fils/min normal	11,5-13 fils/min mixto (tarifa única punta y normal)	CONFIDENCIAL	15,8 fils/min mixto
Terminación móvil – Fastlink	120 fils/min punta 95 fils/min normal	40-134 fils/min normal 78-197 fils/min punta	45-69 fils/min mixto	CONFIDENCIAL	70 fils/min
Terminación móvil – MobileCom	70 fils/min punta y normal	40-134 fils/min normal 78-197 fils/min punta	45-69 fils/min mixto	CONFIDENCIAL	70 fils/min
Móvil a móvil	70 fils/min punta y normal	78-197 fils/min punta	45-69 fils/min mixto	CONFIDENCIAL	70 fils/min
Tránsito internacional	5% de descuento con respecto a tarifas al por menor de JT por ruta y hora del día, por minuto	Varía en función de la ruta - las tasas de tránsito y liquidación no se desglosan	5-12 fils/min más tasa de liquidación internacional	CONFIDENCIAL	9% de descuento con respecto a tarifas al por menor de JT por ruta y hora del día, por segundo
Internacional entrante	Tasa de terminación móvil	Tasas de terminación móvil	Terminación fija – 11,5-13 fils/min mixto Terminación móvil – 45-69 fils/min mixto	CONFIDENCIAL	Tasa de terminación móvil (70 fils/minuto)

NOTA – (1 fil = 0,0141 USD).

La Decisión de Junio tiene varias características interesantes. Se trata claramente de una Decisión provisional en la cual se eligió utilizar referencias internacionales y aplicarlas a los operadores jordanos, en lugar de utilizar los propios modelos de esos operadores que, como ya se ha indicado anteriormente, la TRC consideraba insuficientes. El ejercicio de referencia se vio facilitado por las notables reformas llevadas a cabo por la TRC, en particular en lo que atañe a sus recursos humanos. La experiencia adquirida en la realización del ejercicio de referencia proporcionará probablemente a TRC los medios para examinar detenida y permanentemente los modelos de costos de los operadores y compararlos con indicadores internacionales. Es probable que, de este modo, mejore la capacidad de adopción de decisiones global de la TRC en materia de interconexión y se limiten los riesgos de controversia en este sector.

La Decisión de Junio también fue provisional en el sentido de que no entrañó un ajuste de las tasas de terminación móviles y de las tasas de móvil a móvil a pesar de que eran ligeramente superiores a los resultados de la referencia de la propia TRC. Además, a pesar de ser poco elevadas, las tasas de tránsito internacional de Jordan Telecom se siguieron fijando a partir de un descuento con respecto al precio al por menor en lugar de una referencia basada en los costos. Como suele ocurrir en las primeras etapas de la liberalización, las tasas de tránsito internacional de Jordan Telecom son notablemente superiores a los costos porque sirven para financiar los bajos precios al por menor de las comunicaciones locales y nacionales, los déficit de las tasas de acceso y el acceso a Internet, a

consecuencia de la política tradicional de telecomunicaciones del país y la actual política ambiciosa de Jordania con respecto a la sociedad de la información. Por consiguiente, al tomar su Decisión, la TRC aprovechó el calendario de aplicación para conceder a Jordan Telecom tiempo adicional para el ejercicio de reequilibrado global de precios que se volverá probablemente inevitable con la introducción de la plena competencia a finales de 2004.

La Decisión de Junio ilustra, pues, las tensas relaciones entre los precios de interconexión y al por menor en el proceso de liberalización global. En este contexto, resulta particularmente interesante que la TRC haya analizado la relación entre los ingresos y las tasas de interconexión por medio de varias hipótesis de crecimiento del número de abonados y del volumen de tráfico. La voluntad de la TRC de estudiar cómo la reglamentación afectará la viabilidad financiera de los operadores debería resultar interesante para reguladores y poderes públicos de todo el mundo, dada la precaria situación financiera del sector de las telecomunicaciones. La voluntad de la TRC de utilizar, y publicar en el Memorándum Explicativo, sus distintos modelos de repercusiones en los ingresos es sintomática de un entorno reglamentario prometedor.

IV Proceso de solución de controversias en materia de interconexión

Otra evolución reciente del sector de las telecomunicaciones de Jordania fue la adopción en julio de 2003 del proceso de solución de controversias en materia de interconexión, en el cual se reglamenta la solución de controversias entre operadores con respecto a acuerdos de interconexión. Este sistema tiene varias características destacadas, que se indican a continuación, y que mejorarán probablemente la calidad de la adopción de decisiones, aumentarán la eficacia de los procesos, así como un régimen de solución de controversias que confiere una responsabilidad considerable a las partes interesadas.

El proceso de solución de controversias en materia de interconexión se aplica a cualquier controversia o discrepancia que se produzca entre titulares de licencias en relación con un acuerdo de interconexión, o dimanante del mismo. Por lo tanto, no es tanto un recurso para ayudar a los recién llegados que luchan por negociar un acuerdo justo (este particular se tiene en cuenta en la exigencia de que los acuerdos de interconexión sean aprobados por la TRC) como un mecanismo que trata de la ejecución e interpretación de acuerdos de interconexión.

En este proceso se insiste en las posibilidades de negociación y mediación recogidas en la Ley, en la cual se estipula que el Presidente y Director General de la TRC es responsable de "elaborar directrices para las negociaciones entre las partes en la controversia, y ... proponer él mismo una solución o por medio de un mediador o de personas nombradas a tal efecto ..." (Ley, Artículo 60). Por consiguiente, en el proceso de solución de controversias en materia de interconexión se exige que las partes traten de llegar a una solución negociada en buena fe antes de someter la controversia a la TRC, y se indica que ésta confirmará en primer lugar que se trata en efecto de una auténtica controversia y que las partes han tratado de resolver el asunto comercialmente (Artículos 1.1 y 5.2). Efectivamente, en el calendario estipulado en este proceso se exige que las partes en la controversia se reúnan para negociar en un plazo de 10 días hábiles después de la notificación por escrito de la controversia, y se contemplan por lo menos 20 días hábiles para esas negociaciones. Estas medidas podrían ayudar a resolver controversias antes de adentrarse en una larga maraña de trámites oficiales.

En este proceso se atribuye a las partes la responsabilidad de solucionar la controversia de varias maneras fundamentales. En efecto, pueden optar por recurrir a un proceso de arbitraje en lugar de remitir la controversia a la TRC. De este modo, pueden contratar a expertos familiarizados con el sector y distintos de los de la TRC, que podrían no reaccionar tan rápidamente ni garantizar la confidencialidad, o de los tribunales, que podrían estar menos familiarizados con aspectos técnicos y otros asuntos específicos del sector. Por otra parte, este proceso de solución de controversias no

suprime en modo alguno el derecho de los titulares de licencias a presentar querellas en los tribunales. Es probable que quede margen para aclarar posibles conflictos entre los fallos de los árbitros o de los tribunales y las prerrogativas y políticas de la TRC.

Si bien las partes en una controversia comercial suelen tener derecho a recurrir al arbitraje, el hecho de que la TRC insista en ese tipo de solución plantea cuestiones interesantes acerca de la relación entre la jurisdicción de un árbitro y la jurisdicción normativa de la TRC. Según la legislación adoptada recientemente en Jordania en materia de arbitraje, las decisiones del árbitro serán aplicables en los tribunales jordanos y, cuando las partes adopten la solución del arbitraje, queda por determinar cómo tendrán en cuenta la política normativa de la TRC los árbitros a la hora de pronunciarse y los tribunales al examinar los fallos de los árbitros. La posibilidad del arbitraje y la consiguiente demanda de árbitros con conocimientos en el sector de las telecomunicaciones podrían conducir a un desarrollo de recursos, por ejemplo, grupos de expertos, que podrían generalizarse a escala regional.

Cuando las partes elijan someter la controversia a la TRC, ésta podrá recurrir a expertos y facturar a las partes los costos de los servicios profesionales utilizados. Una vez cubierto los costos por las partes, la TRC podrá contratar a los expertos necesarios para garantizar la pertinencia de las decisiones y mejorar aún más su capacidad global de reglamentación. La capacidad de contratar a expertos fiables, junto con un proceso interno eficaz (15 días hábiles) al final del cual la Junta de Comisionados (Ley, Artículo 6.2) de la TRC examina las objeciones a una decisión, reducirá probablemente las posibilidades de apelación si se somete la decisión final de la TRC a los tribunales.

Como los costos de la TRC serán sufragados por las partes, la solución de controversias no es un "bien público gratuito". Por consiguiente, esta facturación incita a los operadores a no utilizar de cualquier manera la solución de controversias como herramienta estratégica. Aunque en el proceso de solución de controversias en materia de interconexión no se estipula cómo se atribuirán esos costos entre las partes en la controversia, es posible que la TRC adopte el método de los tribunales, que atribuyen los costos al perdedor, o se pronuncie sobre las responsabilidades respectivas.

Dado que las partes en la controversia pueden elegir libremente el proceso y sufragar los costos, la TRC crea en realidad las condiciones de un mercado de solución de controversias suficientemente flexible para adaptarse a diversas condiciones, ya que ofrece a las partes el control de los procesos óptimos y vela por que siga disponiéndose de un marco normativo aplicable.



**INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION
TELECOMMUNICATION DEVELOPMENT BUREAU**

Documento: 12

**SIMPOSIO MUNDIAL PARA ORGANISMOS REGULADORES
Ginebra, Suiza, 8-9 de diciembre de 2003**

**MINIESTUDIO DE CASO SOBRE MALASIA 2003:
Malaysian Acces Forum: iniciativa destinada a la regulación autónoma
y el logro de consenso**

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)



**Documentos del Simposio Mundial para Organismos Reguladores (GSR)
(Ginebra, Suiza)**

Documento No. 12

Tomar nota: Los anexos del presente documento están disponibles en inglés únicamente.
Por favor, consulte la versión en inglés.

Este mini estudio de caso ha sido realizado por Robert Bruce y Rory Macmillan de Debevoise & Plimpton, Londres, R.U. Las opiniones reflejadas en este documento son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la UIT, sus Miembros o del gobierno de Malasia.

Los autores desean expresar su gratitud a la Comisión de Comunicaciones y Multimedia de Malasia y a Maxis Communications Berhad por su apoyo en la preparación de este mini estudio de caso y, agradecen en particular a Tan Sri Nuraizah Abdul Hamid, Toh Swee Hoe, Shreen Ahmad, Laila Hassan y Nur Sulyna Abdullah (Comisión de Comunicaciones y Multimedia) y Ahmad Zaky Ismail (Maxis Communications Berhad) por su participación activa.

Este estudio hace parte de una serie de cinco estudios sobre la solución de controversias en la interconexión llevadas a cabo la UIT. Para más información, sírvase consultar el sitio: <http://www.itu.int/ITU-D/treg>

© 2003 UIT

Unión Internacional de Telecomunicaciones

Place des Nations

CH-1211 Ginebra, Suiza

MINIESTUDIO DE CASO SOBRE MALASIA: Malaysian Acces Forum: iniciativa destinada a la regulación autónoma y el logro de consenso

1 Introducción

País situado en el Sudeste de Asia, Malasia tiene una población de unos 24 millones de habitantes y un PIB de aproximadamente 360 000 millones RM (1 USD = 3,8 RM). Ascenden a 10 millones los abonados a servicios móviles, con una tasa de penetración aproximada de 40%. La tasa de penetración de líneas fijas es inferior, alrededor de 19%, y se contabilizan en total alrededor de 4,6 millones de líneas. Aunque existen cinco operadores de líneas fijas y ocho de servicios móviles (muchos de ellos esperan que el mercado se consolide), Maxis y Telekom Malaysia Berhad ocupan el primer puesto en el mercado de la telefonía móvil y fija, respectivamente.

Como resultado del proceso de examen general llevado a cabo por el Gobierno de Malasia, en 1998 un nuevo y ambicioso marco jurídico centrado en la convergencia de los sectores de las telecomunicaciones, los medios de comunicación y la información se puso en marcha en el país a raíz de la promulgación de la Ley de Comunicaciones y Multimedia (CMA) de 1998. Mediante otra ley se creó la nueva Comisión de Comunicaciones y Multimedia de Malasia (MCMC), cuyas actividades comenzaron en noviembre de 1998 con el nombramiento del Presidente y otros dos miembros de la Comisión. Ambas Leyes se fundan en los principios de la transparencia y claridad, y en la reducción y no el aumento de normas reglamentarias.

Las principales características del régimen reglamentario son la transparencia, la imparcialidad con respecto a la tecnología, la regulación autónoma, el servicio universal y su enfoque favorable a la competencia. Aplicando un criterio de imparcialidad en materia de tecnología, la Comisión de Malasia concede licencia a los proveedores de los cuatro mercados principales, a saber, instalaciones, servicios de red, servicios de aplicación y servicios de contenido.

Como consecuencia de la incorporación de la Ley de 1998, se estableció un nuevo régimen de acceso, en oposición al régimen de interconexión¹. Con el régimen de acceso se procura que todos los proveedores de instalaciones y servicios de red así como los proveedores de servicios de aplicación puedan tener acceso, en plazos y condiciones razonables, a las instalaciones y los servicios necesarios para evitar los obstáculos que impiden la prestación de servicios destinados al usuario. En la sección 6 de la Ley mencionada se define "acceso" como el acceso a una instalación y/o un servicio de la red contemplados en una "lista de acceso", que la Comisión considera esencial para la prestación de servicios de red y servicios de aplicación. Todas las instalaciones y/o servicios que figuran en la lista de acceso están sujetos a "obligaciones de acceso básico".

¹ A título comparativo, según la Unión Europea (UE) *interconexión* se define como "la conexión física y lógica de las redes públicas de comunicación utilizadas por una misma empresa o por otra distinta, de manera que los usuarios de una empresa puedan comunicarse con los usuarios de la misma empresa o de otra distinta, o acceder a los servicios prestados por otra empresa. Los servicios podrán ser prestados por las partes interesadas o por terceros que tengan acceso a la red". Por otra parte, la UE define *acceso* como "la puesta a disposición de otra empresa, en condiciones definidas, y sobre una base exclusiva o no exclusiva, de recursos o servicios con fines de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas".

El concepto de regulación autónoma de la industria constituía también un elemento importante del criterio general presente en la Ley de 1998 y en la ley que dio origen a la Comisión de Malasia. En ese mismo espíritu, en marzo de 2003 el Malaysian Access Forum Berhad (MAF)² fue designado "Foro de Acceso" es decir, Foro de la industria encargado de los aspectos en materia de acceso con arreglo a la Ley de 1998. El MAF es una iniciativa innovadora destinada a formular un nuevo mecanismo de regulación autónoma y logro de consenso, que tendrá consecuencias interesantes para otros países. Pese a ser independiente de la Comisión de Comunicaciones y Multimedia (como se indicará más adelante), en las disposiciones legislativas se reconoció que ese Foro desempeña un papel importante en la elaboración de un "código de acceso", aunque éste tendrá que cumplir ciertas pautas de carácter legislativo. El código de acceso es un código industrial sin carácter obligatorio con un modelo de los términos y las condiciones para que el "proveedor de acceso" proporcione a un "solicitante de acceso" el acceso a las instalaciones y/o los servicios contemplados en la lista de acceso.

El MAF puede recomendar a la Comisión de Comunicaciones y Multimedia las instalaciones y los servicios que convendría incorporar en la lista de acceso, así como un código de acceso, y se procura que la Comisión adhiera a esas propuestas. De esta forma, si bien la regulación autónoma supone una considerable participación de los agentes del mercado, está sujeta de diversas maneras a la supervisión reguladora o a una serie de normas.

El MAF, órgano consultivo constituido como entidad autónoma de la Comisión, no carece enteramente de precedentes y guarda ciertas similitudes importantes con el Foro de Acceso a las Telecomunicaciones de Australia, una entidad reguladora autónoma que impulsa la aplicación de mecanismos privados para el logro de consenso y la solución de diferencias en Australia. Aunque el MAF es independiente de la Comisión, ésta es responsable en última instancia de la política de interconexión y las cuestiones de carácter reglamentario. Con todo, es probable que, teniendo en cuenta la atención y el extremo cuidado con que la nueva entidad se ha documentado, el MAF justifique la realización de exámenes minuciosos por parte de los reguladores en muchos nuevos mercados. En el presente miniestudio de caso se examinan ciertos atributos básicos del MAF.

II El MAF y sus objetivos

El Malaysian Access Forum Berhad, cuyo domicilio social está situado en Kuala Lumpur, fue constituido como sociedad de garantía limitada el 17 de abril de 2001. Los primeros miembros que adhirieron al Memorandum y los Artículos de Asociación fueron los operadores de líneas fijas históricos, Telekom Malaysia Berhad y Maxis Broadband Sdn Bhd, afiliada del principal operador móvil de Malasia. A fines de agosto de 2003, el MAF contaba con ocho miembros procedentes de distintos sectores de la industria.

En virtud de la Ley de Comunicaciones y Multimedia de 1998, las principales funciones del MAF son las siguientes:

- formular recomendaciones a la Comisión de Comunicaciones y Multimedia de Malasia con respecto a la incorporación o eliminación de instalaciones y/o servicios de la lista de acceso; y
- elaborar y recomendar a la Comisión el código de acceso.

Tal como se estipula en el Memorandum y los Artículos de Asociación, sus objetivos esenciales son:

² Ver <http://www.mafb.com.my/>.

- elaborar, formular y recomendar la lista de acceso y los códigos de acceso a la Comisión para determinar, revisar, modificar y actualizar ocasionalmente la lista de acceso y los códigos de acceso y procurar con la Comisión la inscripción de ambos;
- impulsar (mediante iniciativas propias o de terceras partes) y llevar a cabo estudios sobre cuestiones relacionadas con el acceso y la interconexión que se plantean en la industria de las comunicaciones y los multimedios;
- establecer y mantener acuerdos orgánicos flexibles y transparentes para abordar los aspectos relacionados con la interconexión y el acceso a escala nacional e internacional;
- facilitar la evolución y el crecimiento de la industria de las comunicaciones y los multimedios de Malasia alentando la regulación autónoma de la industria y garantizando una coordinación eficaz con las entidades gubernamentales y no gubernamentales interesadas en asuntos relacionados con el acceso y la interconexión; y
- prestar apoyo a los objetivos de política nacional estipulados en la Ley de 1998 al llevar a cabo sus actividades.

III El régimen de acceso en virtud de la Ley de Comunicaciones y Multimedios de 1998

a) Lista de acceso

Con arreglo a la sección 55 de la Ley de 1998, en marzo de 2001 la Comisión publicó un Informe sobre la Determinación de la lista de acceso en el que se describían los servicios y las instalaciones de red incorporados en la lista de acceso, acompañados por las justificaciones correspondientes. En las secciones 4 y 5 del Informe se enuncian los servicios y las instalaciones de red pertinentes, utilizando como punto de partida los regímenes de interconexión y acceso existentes en ese momento. Las instalaciones y servicios incluidos en la actual lista de acceso se enumeran en el Anexo I al presente Informe. La Comisión decidió adoptar un enfoque progresivo que aprovecharía las políticas existentes y las aplicadas en el pasado. Además, la Comisión decidió que examinaría si en el marco de un análisis de la relación costo-beneficio existe una justificación económica para ampliar la lista de acceso incorporando en ella otras instalaciones u otros servicios de red. Tras la publicación del Informe mencionado, la Comisión dio a conocer la Determinación de la lista de acceso, que entró en vigor el 1 de abril de 2001.

b) Código de acceso/Norma obligatoria en materia de acceso

En virtud de la Ley de 1998, la Comisión puede establecer una norma obligatoria en materia de acceso si está sujeta a una directiva formulada por el Ministro que así lo solicita. La Comisión recibió esa directiva. Como resultado de ello, llevó a cabo en abril de 2003 una encuesta pública sobre el asunto dando a conocer un documento de consulta relativo al proyecto de Norma obligatoria en materia de acceso (la Norma). En julio de 2003, la Comisión publicó un Informe sobre una encuesta pública con arreglo a la sección 65 de la Ley de Comunicaciones y Multimedios de 1998 sobre Norma obligatoria en materia de acceso³. Posteriormente, en agosto de 2003, publicó la Disposición sobre la Norma obligatoria en materia de acceso, Disposición N° 2, de 14 de agosto de 2003⁴, de la Comisión. La Norma es una medida de carácter provisional a la espera de que el Malaysian Access Forum Berhad elabore un código de acceso y la Comisión efectúe la inscripción del mismo. Todo ello está presente en la Norma, en virtud de la cual se enumeran algunas

³ Consultar la página web de la MCMC en:
<http://www.mcmc.gov.my/mcmc/Admin/FactsAndFigures/PublicEnquiryReport/PI-MS-access.pdf>.

⁴ Consultar la página web de la MCMC en:
<http://www.mcmc.gov.my/mcmc/Admin/Instruments/CommissionDeterminationPDF/MS-Access.pdf>.

circunstancias que podrían llevar a la Comisión a revisarla. Concretamente, podría justificarse una revisión "cuando un Foro de la industria presente un nuevo código sin carácter obligatorio con el fin de sustituir el ya existente para esa industria." (Sección 6.5.3 (f) de la Norma)

c) Procedimientos de solución de diferencias relacionado con el acceso

En el Apéndice A a la Norma se estipula el procedimiento de solución de diferencias, el cual, en armonía con el enfoque adoptado por Malasia cuyo examen se lleva a cabo en este miniestudio de caso, hace hincapié en la responsabilidad de los operadores y proveedores de servicios, que también se hacen cargo de los costos derivados del arbitraje. De hecho, la persona a cargo del arbitraje puede desestimar una diferencia si la considera trivial, improcedente o vejatoria e incluso atribuir los gastos derivados de ella a la parte que la ha iniciado, desalentando así el abuso del procedimiento. (Secciones 2.7 y 2.8 del Anexo A a la Norma)

Estos procedimientos alientan por otra parte la negociación entre las partes en conflicto mediante la creación de grupos de trabajo antes de recurrir al procedimiento. (Sección 3 de Anexo A a la Norma.) Este tipo de procedimiento cumple una serie de etapas progresivas. En primer lugar, si el asunto en cuestión no se resuelve en los grupos de trabajo, se remite a un grupo directivo de interconexión integrado por un número equitativo de representantes de las partes en la diferencia. (Sección 4 del Anexo A a la Norma.) Sólo después de hacerlo las partes pueden remitir el asunto a un experto técnico, que no debe ser necesariamente un ciudadano malasio, elegido por las partes (o, si no es posible, por la Comisión), o a la Comisión que se ocupará del "arbitraje final". (Sección 5 del Anexo A a la Norma.) Este mecanismo excluye el recurso a los tribunales mientras los procedimientos de solución de diferencias estén vigentes. (Sección 2.1 del Anexo A a la Norma.) Las diferencias planteadas en cuanto a la facturación se resuelven por separado.

IV Aspectos esenciales del Malaysian Access Forum

El MAF aporta reflexiones interesantes en lo que concierne a los principales elementos que constituyen un órgano consultivo enfocado hacia la industria. A continuación se presenta una síntesis de los elementos del Memorándum de Asociación y los Artículos de Asociación del MAF, que se adjuntan como Anexos 2 y 3 al presente miniestudio de caso.

a) Panorama general

En su calidad de sociedad sin capital accionario, el MAF responde a una estructura centrada en sus miembros, que representan las cuatro categorías de entidades con licencia o exentas de ellas siguientes: 1) proveedores de instalaciones de red, 2) proveedores de servicios de red, 3) proveedores de servicios de aplicación, o 4) proveedores de servicios de aplicación con contenido, en virtud de la Ley de Comunicaciones y Multimedia.

Los miembros del MAF nombran una Junta de Directores, órgano representativo de las distintas categorías de miembros, así como un Presidente. El Presidente, que puede ser un miembro pero no Director de la Junta,⁵ debe poseer adecuada experiencia en el ámbito industrial pero no tiene derecho de voto ni, por consiguiente, mucho menos un voto decisivo. La Junta puede nombrar un Jefe Ejecutivo, encargado de elaborar el plan de trabajo para el Foro y supervisar sus actividades.

⁵ En el momento en que se preparó este Informe, el Director de la Junta había sido nombrado por Telekom Malaysia, el operador histórico.

b) Comités

Las actividades del MAF son realizadas principalmente por tres Comités Permanentes, a saber el Comité sobre instalaciones y servicios de red (NFNSC), el Comité sobre servicios de aplicación (ASC) y el Comité sobre servicios de aplicación con contenido (CASC). Es posible que la Junta decida más adelante dividir el NFNSC en dos Comités. Ocasionalmente, la Junta o los Comités pueden nombrar Grupos de Trabajo para abordar cuestiones relativas a los proyectos caso por caso.

c) Principios y prácticas de gestión

El MAF está cuidadosamente organizado para que responda a los principios de consenso y unanimidad. Sus Estatutos constituyen un modelo interesante para la codificación formal de esos principios. Aunque no corresponde al propósito de este breve resumen efectuar un análisis a fondo de los Estatutos en vigor para comprender mejor esas disposiciones, se podría con todo destacar ciertos puntos esenciales.

A modo de ejemplo, el Artículo 101, que se adjunta como Anexo 2 al presente Informe, estipula que cuando un Comité logra el consenso sobre un asunto vinculado a la lista de acceso o al código de acceso, dicho asunto deberá ser remitido a los demás Comités. Únicamente después que estos hayan obtenido el consenso, el asunto en cuestión se someterá a la Junta. El Artículo 105 define efectivamente, a los fines del Artículo 101, el concepto de consenso en los términos siguientes:

Se obtiene "consenso" cuando los participantes en la consideración del asunto que se examina han logrado un acuerdo sustancial (superior al 67% de los votos). Esto exige que se hayan tenido en cuenta todas las opiniones y objeciones formuladas y que se lleve a cabo una acción concertada para su resolución. En ciertas circunstancias, se obtiene consenso "cuando la minoría ya no desea formular objeciones y no existe gran interés en mantener una posición negativa".

Una vez que el asunto ha llegado a manos de la Junta, existen otras medidas de salvaguardia para proteger los intereses de quienes defienden puntos de vista distintos. En virtud del Artículo 88, se considera asunto extraordinario a todo asunto vinculado a la aprobación y evaluación de la lista de acceso. En esos casos, es imprescindible el voto unánime de todos los Directores. Se define como voto unánime a todo aquel que reúna el 90% de votos afirmativos de los Directores presentes. Tras la aprobación de un asunto extraordinario, las opiniones de uno o más Directores disidentes se transmiten al MCMC.

En lo que concierne a los miembros, en los Artículos se estipula que cada uno de ellos tiene derecho a un voto y que no podrá aprobarse ninguna resolución a menos que se haya obtenido más del 85% de votos afirmativos de los miembros presentes con derecho a voto. En el caso de los "asuntos reservados", que incluyen todos los cambios introducidos en los Artículos con respecto a los procedimientos de votación de los miembros de la Junta, se exige más del 90% de votos de los miembros.

d) Problemas de tipo operacional

Para cumplir con eficacia sus funciones, el MAF dependerá fundamentalmente de la dedicación consagrada por sus miembros y también de los esfuerzos desplegados por el Jefe Ejecutivo, el Secretario y la dotación de personal de apoyo. El Jefe Ejecutivo puede pedir la colaboración de expertos y asesores externos. No hay que olvidar, sin embargo, que las contribuciones aportadas por los miembros determinan el presupuesto y los recursos del MAF. Esas contribuciones, cuya enumeración se adjunta en la lista 1 del Anexo 3 al presente Informe, consisten en una tasa de suscripción inicial y en la contribución anual propiamente dicha. De conformidad con los Artículos de Asociación, las contribuciones guardan relación con los ingresos anuales de los miembros.

e) Relación con la Comisión

Aunque la Comisión de Comunicaciones y Multimedia de Malasia lo ha designado como el Foro de Acceso, el MAF, desde el punto de vista jurídico, es una entidad totalmente independiente de la Comisión. No se trata, en sentido riguroso, de un comité ni de una subdivisión de la Comisión. No obstante, en su calidad de Foro de Acceso, el MAF, con arreglo a la Ley de Comunicaciones y Multimedia de 1998, está autorizado a formular recomendaciones sobre asuntos relacionados con la lista de acceso y el código de acceso para que sean examinadas por dicha Comisión.

V Temas de discusión relacionados con las futuras actividades del MAF

El MAF sigue aún en la etapa inicial de su evolución como entidad de regulación autónoma destinada al logro de consenso en el marco reglamentario de Malasia. Es probable que la experiencia que está adquiriendo constituya un aporte interesante a los esfuerzos desplegados por otros países para crear ámbitos institucionales similares. A continuación se enumeran una serie de posibles esferas en las que los acuerdos concertados en Malasia podrían alcanzar una mayor evolución, o cuestiones que tal vez será necesario afrontar en el futuro.

a) Obtención de consenso

Aunque el MAF apunta a un principio de consenso, tal vez deba resolver ciertos problemas debido a su estructura y sus procedimientos que podrían, por su naturaleza, impedir el avance de la entidad. A pesar de que se ha creado gracias a una decisión voluntaria de sus miembros, cuya participación no tiene carácter obligatorio, su capacidad de desempeño como entidad que contribuye al desarrollo de un régimen de acceso y de interconexión y a la aplicación de sus principios dependerá en gran medida de las actitudes de sus miembros en materia de colaboración. Quizás están suficientemente presentes en la cultura empresarial pero queda por verse de qué manera acabará el proceso destinado a la obtención de consenso puesto que ha quedado claro que los métodos para determinar los precios de interconexión pueden afectar las transacciones financieras de los operadores.

b) Relación con las asociaciones de consumidores

Aunque en la estructura orgánica del MAF no hay una representación oficial de los grupos de consumidores, existe un Foro de consumidores que, dentro del ámbito general de competencia de la Comisión en materia de reglamentación, tiene la misma categoría que el MAF. Los representantes de ese Foro participarán en las actividades en curso del MAF. En última instancia, como es natural, la Comisión tendrá la obligación de resolver los problemas vinculados a los consumidores que pudieran plantearse como resultado de las actividades del MAF.

c) Relación con las entidades encargadas de la reglamentación de la competencia

Por el momento no existe ninguna entidad especializada a cargo de la reglamentación de la competencia en Malasia y corresponde a la Comisión, como único regulador del sector, ocuparse de las cuestiones en materia de competencia en virtud de disposiciones concretas al respecto estipuladas en la Ley de 1998. Sigue haciéndose todo lo posible, no obstante, para establecer una entidad de ese tipo. Es posible que los funcionarios de Malasia encargados de supervisar la política sobre competencia expresen ciertas preocupaciones con respecto a toda clase de acuerdo de carácter institucional que permita reunir a los competidores en un grupo. La forma de poner fin a esas preocupaciones es garantizar la apertura y transparencia de todas las actividades del MAF.

d) Relación en curso con la Comisión

Aunque el MAF es independiente de la Comisión de Comunicaciones y Multimedia de Malasia, esta Comisión se desempeña como entidad que instituye las normas y salvaguardias destinadas a resolver las cuestiones relacionadas con la reglamentación y la política de interconexión. En su relación con una entidad que busca el logro de consenso, la Comisión ha adoptado un enfoque más abierto en comparación con otros organismos reguladores independientes que han examinado propuestas para aplicar mecanismos destinadas al logro de consenso del sector privado. La presencia del MAF no parece indicar una delegación de autoridad. Tampoco parece que se trate de un comité consultivo ni de un apéndice para sus propios procedimientos. En un debate llevado a cabo recientemente la Presidenta de la Comisión observó que no era necesario asistir a las reuniones del MAF, ni supervisarlas, ni siquiera tampoco considerarla como una entidad encargada de supervisar directamente a la Comisión. Con todo, los Informes de la Comisión aluden al MAF y a sus actividades y lo tienen en cuenta en la elaboración de un marco reglamentario nacional en materia de acceso.

Por lo tanto, la relación que logren mantener la Comisión y el MAF va a ser interesante. Las posibilidades que tiene el MAF de formular iniciativas importantes en la esfera de la reglamentación dependerán de la posición preponderante que haya alcanzado la Comisión. Por ejemplo, es probable que la publicación reciente de una Norma obligatoria sobre acceso detallada, que la Comisión considera una medida provisional, tenga una apreciable influencia para determinar las actividades del MAF encaminadas a la elaboración del código de acceso.

e) Recursos

Será interesante seguir de cerca la evolución de los recursos y las capacidades del MAF. Este Foro podría, por ejemplo, formular hipótesis en las que se plantean conflictos entre los miembros o categorías de miembros debido a ciertos acuerdos de acceso propuestos. De conformidad con los Artículos de Asociación, el MAF no puede actuar en respuesta a un fracaso considerable en materia de consenso. Es evidente que pueden hallarse ciertos medios extraoficiales para llegar a un acuerdo o lograr el consenso sin intervención de la Comisión. Tal vez sea necesario examinar en el futuro si el MAF desarrollará sus propios recursos de mediación o mecanismos privados de solución de diferencias.



**INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION
TELECOMMUNICATION DEVELOPMENT BUREAU**

Documento: 18

**SIMPOSIO MUNDIAL PARA ORGANISMOS REGULADORES
Ginebra, Suiza, 8-9 de diciembre de 2003**

DOCUMENTO INFORMATIVO:

***RESULTADOS CLAVE DE LOS MINI-ESTUDIOS DE CASO DE LA UIT SOBRE
RESOLUCION DE DISPUTAS DE INTERCONEXION***

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)

Resultados clave de los mini-estudios de caso de la UIT sobre resolución de disputas de interconexión

En 2003, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) llevó a cabo mini-estudios de caso sobre resolución de disputas de interconexión en Botswana, Dinamarca, India, Jordania y Malasia, en los cuales participaron los reguladores de telecomunicaciones de esos países. Estos mini-estudios de caso están disponibles en la página web siguiente: <http://www.itu.int/ITU-D/treg/>. La preparación de los mini-estudios de caso estuvo seguida de una discusión en línea sobre resolución de disputas de interconexión en la Bolsa de Reguladores Global de la UIT (GREX), en la cual participaron diversos reguladores. Seguidamente, la UIT organizó una “conferencia virtual” global para reguladores que tuvo lugar el 10 de noviembre de 2003, en la cual los principales países participantes presentaron y discutieron sus perspectivas y experiencias sobre resolución de disputas de interconexión.

Este corto trabajo reúne diversos resultados claves y observaciones basadas en los mini-estudios de caso, las discusiones en el GREX y la conferencia virtual. Es importante referirse directamente a los mini-estudios de caso para entender cabalmente los problemas que los diversos países participantes han estado confrontando. Además, este corto trabajo sólo se refiere a varios temas y experiencias que se analizan con mucha mayor profundidad en un trabajo de discusión conjunto de la UIT y el Banco Mundial preparado por Robert Bruce y Rory Macmillan de Debevoise & Plimpton, y Timothy Elam, Hank Intven y Theresa Medema de McCarthy Tétrault, titulado “Resolución de Disputas en el Sector de las Telecomunicaciones: Práctica Actual y Futuras Tendencias – Trabajo de Discusión”, el cual está disponible en la página web del Simposio Global para Reguladores: <http://www.itu.int/ITU-D/treg/>.

I. Reconocimiento de la importancia de la resolución de disputas

Se reconoce ampliamente que en la actualidad la resolución de disputas, particularmente en materia de interconexión, es un aspecto estratégico fundamental en la reglamentación del sector de las telecomunicaciones. Las disputas de interconexión plantean problemas cuya resolución es fundamental para el desarrollo del sector. Estas disputas determinan la disponibilidad, de manera eficaz en relación con los costos, de la infraestructura necesaria para la provisión de servicios competitivos. Las disputas de interconexión prolongadas y sin resolver pueden hacer que la interconexión no esté efectivamente disponible, lo cual puede obstaculizar la inversión y la competencia. A medida que se liberalizan sus mercados, los reguladores cada vez más están afrontando el reto de resolver disputas en forma efectiva y eficiente. Ahora los procesos de resolución de controversias efectivos y eficientes son característicos de los mercados de telecomunicaciones maduros.

II. Tratamiento de los problemas de fondo

Las disputas de interconexión pueden surgir como un simple producto de la resistencia del mercado a la liberalización. Los operadores que dominan sus mercados pueden negarse a proveer conexión física y lógica con otras redes, así como cobrar precios tan

por encima de los costos que impiden a los otros operadores proveer servicios en forma competitiva.

A menudo problemas más fundamentales de estructura del mercado subyacen a las disputas de interconexión comunes. Por ejemplo, los reguladores normalmente se proponen lograr tarifas de interconexión basadas en costos. Sin embargo, un reequilibrio insuficiente de los precios al consumidor puede hacer que lo anterior sea efectivamente inalcanzable. En algunos casos, por circunstancias políticas, corregir esto puede estar más allá de los poderes inmediatos del regulador.

El regulador de Jordania, la Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones (TRC), encontró este problema en su decisión sobre tarifas de interconexión de junio de 2003. Según la TRC, las tarifas de tránsito internacional de Jordan Telecom estaban por encima de los costos y de la mejor práctica internacional. Las utilidades por concepto de tráfico internacional saliente estaban subsidiando el déficit de acceso y el déficit de llamadas de proveedores de servicios de Internet, ambos materia de política del gobierno. En consecuencia, la TRC decidió continuar determinando las tarifas de tránsito internacional de Jordan Telecom sobre la base de precios al por menor menos deducciones, con reducciones graduales. Este no es un problema exclusivo de los mercados menos desarrollados. En Alemania, por ejemplo, la desagregación del bucle local se ha visto obstaculizada como consecuencia de bajos precios al consumidor.

Otro problema fundamental de estructura del sector se pudo apreciar en el complejo caso del sistema hindú de déficit de tarifas de acceso (ADC) y de tarifas de uso de interconexión (IUC). Los operadores de servicios básicos (BSOs) subsidian líneas alquiladas y llamadas locales, así como otros elementos, por debajo de sus costos, a través de los ADCs. Sin embargo, los ADCs hacen menos competitivos los servicios nacionales e internacionales de los BSOs. Esta situación ocasiona el desplazamiento de un flujo de tráfico de los BSOs hacia los proveedores de servicios GSM y de servicios inalámbricos de movilidad limitada (WLL(M)). La llegada de los servicios que utilizan el protocolo de voz sobre Internet (VoIP) ha llevado las tarifas internacionales a niveles aun más bajos. Este tipo de problema ilustra la necesidad, destacada anteriormente en la sección VII B, de que los reguladores den un paso hacia atrás y revisen el sector y sus problemas estructurales como un todo. Esto es precisamente lo que la Autoridad de Regulación de Telecomunicaciones de la India (TRAI) ha estado haciendo.¹

El caso de la India ilustra cómo la transformación de sectores de telecomunicaciones a escala mundial está poniendo a prueba los regímenes de interconexión. El crecimiento extraordinario de los servicios móviles se traduce en un desafío competitivo a los operadores de servicios fijos. Frecuentemente, los reguladores están encontrando que los acuerdos de interconexión suscritos en la etapa inicial del sector de servicios móviles no se ajustan a la velocidad de los dramáticos cambios en los niveles de participación en el mercado –a medida que los niveles de penetración de los servicios móviles sobrepasan

¹ Remítase a los varios documentos consultivos de la TRAI, adjuntos al mini-estudio de caso sobre solución de disputas de interconexión de la India en la página web del TREG: <http://www.itu.int/ITU-D/treg> y en la página web de la TRAI: <http://www.trai.gov.in>.

los de los servicios fijos. Los acuerdos de ingresos compartidos y de interconexión entre operadores pueden dejar de reflejar la realidad comercial rápidamente, aumentando el potencial de disputas. Los mecanismos de resolución de disputas sólidos pero flexibles son cruciales para asegurar que el mercado pueda asimilar tales cambios estructurales.

Luego, la resolución de disputas de interconexión no es meramente un terreno de abogados especialistas en procedimientos de disputas. Tampoco es un simple asunto de cumplimiento de políticas para promover la liberalización del sector. La resolución de disputas y circunstancias polémicas es a menudo fundamental para la economía del sector.

III. Aprovechamiento de los recursos disponibles

La tendencia creciente de los reguladores a recurrir a recursos que les son externos fue un tema común que surgió en este proyecto sobre resolución de disputas de interconexión. Esto no es extraño dada la importancia del éxito de la resolución de disputas de interconexión en el desarrollo del sector.

Hay varias maneras en que los reguladores están utilizando recursos externos cuando sus recursos propios no son suficientes para lograr soluciones eficaces y eficientes:

- Utilización de información sobre otros mercados con fines comparativos, como modelos de costos, cuando no se cuenta con información confiable sobre el mercado doméstico (por ejemplo, Botswana, Jordania);
- Contratación de consultores externos para recopilar dicha información y asistir en la toma de decisiones para complementar y fortalecer la capacidad del personal del regulador (por ejemplo, Botswana);
- Asignación de los costos externos en del regulador en el proceso de resolución de la disputa a las partes (por ejemplo, Jordania);
- Promoción del uso de expertos externos, tales como árbitros, para la resolución de disputas (por ejemplo, Jordania, Australia);
- Iniciación de procesos de consulta a lo largo de la industria para identificar los problemas de fondo principales, cuya resolución pueda disminuir el nivel de polémica en el sector (por ejemplo, Dinamarca);
- Pruebas con estructuras de autorregulación mediante las cuales los actores del sector puedan anticipar problemas que surgirán en disputas (por ejemplo, Malasia, Australia).

IV. Déficits de información sobre resolución de disputas

La información es un aspecto crucial en la resolución de disputas de interconexión. Una de las causas más frecuentes de disputas de interconexión, particularmente en las economías en vías de desarrollo, es la falta de información sobre aspectos que son esenciales para la provisión de servicios de interconexión de acuerdo con la política de reglamentación.

De acuerdo con el Documento de Referencia sobre Principios de Reglamentación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), generalmente los reguladores buscan asegurar que los operadores cobren tarifas de interconexión basadas en costos. Sin embargo, es difícil establecer en qué deben consistir estas tarifas, particularmente en mercados menos desarrollados. Los operadores pueden tardar en proporcionar modelos de costos, sea porque carecen de sistemas de contabilidad o contadores, o como una estrategia para oponerse a un esquema de tarifas basadas en costos; y cuando los proveen, los modelos pueden estar basados en premisas o asignaciones de costos que el regulador considera impropias.

Tanto la TRC en Jordania como la Autoridad de Telecomunicaciones de Botswana (BTA) en Botswana enfrentaron este problema en 2003, cuando los operadores no proporcionaron modelos de costos satisfactorios. En sus decisiones sobre tarifas de interconexión, ambas instituciones decidieron determinar las tarifas de interconexión sobre la base de información de referencia de países de la Unión Europea.² Estas tarifas se usarán de manera transitoria hasta que sea posible calcular precios basados en costos. La decisión de la BTA de escoger promedios de la Unión Europea estuvo basada en las condiciones de competencia del mercado de interconexión de la Unión Europea y en el uso de metodologías de costos incrementales de largo plazo (LRIC).

Confiar en información de referencia internacional genera dos problemas: Cómo escoger la información y cómo aplicarla al mercado doméstico, dado que las condiciones de competencia de los países de referencia puede ser bastante diferente. Asimismo, los costos de mano de obra y otros en mercados desarrollados tomados como referencia pueden no ser comparables con los del mercado doméstico. En consecuencia, algunos reguladores son escépticos sobre la utilidad de la información de referencia. Sin embargo, muchos creen que el uso de información de referencia sigue siendo el único modo alternativo de continuar propiciando las condiciones para el uso de precios basados en costos, a falta de modelos de costos confiables.

Dada la importancia de la información para la resolución de disputas, contar con datos bien organizados de mercados competitivos puede ser de gran utilidad en mercados que no cuentan con esa información en el ámbito doméstico. Aunque a menudo la Unión Europea es una fuente de este tipo de información, hay lugar para recopilar más información a escala regional y mundial. Esta observación aplica tanto para los procedimientos como para la información sobre los mercados. También sería útil contar con bancos de precedentes procedimentales para proporcionarle a los reguladores información para evaluar qué enfoque deben darle a la resolución de disputas, incluyendo el uso de técnicas innovadoras, tales como la mediación y el arbitraje.

V. Las costas en la resolución de disputas

La pregunta de quién debe pagar las costas en la resolución de disputas puede afectar la manera en que las partes hacen uso de los procedimientos, así como sus resultados. Las partes son menos propensas a iniciar procesos frívolos potencialmente costosos ante la

² Remítase a los mini-estudios de caso sobre interconexión de la UIT de cada país.

posibilidad de tener que pagar las costas. En los mercados en vías de desarrollo los reguladores pueden carecer de los recursos necesarios para resolver disputas de manera eficaz.

Los países están adoptando enfoques diversos para la asignación de los costos directos de la resolución de disputas. Los costos directos son los gastos externos en que el regulador incurre al contratar asesores y expertos técnicos, los costos internos que le genera al regulador la dedicación del personal vinculado a la resolución de disputas, así como los costos en que incurren las partes al contratar a sus propios asesores.

Algunos reguladores opinan que la resolución de disputas forma parte de sus atribuciones legales y que, en consecuencia, los costos relacionados con dicha actividad deben cubrirse con el presupuesto asignado al regulador. Por ejemplo, la Autoridad de Telecomunicaciones de Botswana (BTA) cubrió los costos de contratación de una firma de consultoría externa para asistirle en un ejercicio de comparación en el que se basó su decisión del 26 de febrero de 2003, en la disputa entre Botswana Telecommunications Corporation y Mascom Wireless. La BTA pagó por dicho estudio con recursos provenientes de su presupuesto, el cual a su vez proviene de los cánones impuestos al sector.

Otros reguladores pueden asignar las costas por concepto de gastos externos a las partes. El nuevo Procedimiento de Resolución de Disputas de Jordania le permite a la Comisión de Telecomunicaciones de Jordania (TRC) exigirle a las partes cubrir los costos en que incurra la TRC en relación con la disputa. La TRC puede estar en capacidad de asignar dichos costos a la parte que, en opinión de la TRC, tiene el deber de cubrirlos, quizás por haber presentado un reclamo frívolo o por su conducta durante el proceso.

La determinación de los incentivos de las partes es un elemento fundamental en el diseño de procedimientos de resolución de disputas eficaces. La determinación de quién debe pagar las costas del proceso es un componente esencial de tales incentivos.

V1. Uso de procesos de resolución de disputas no reglamentarios

Los reguladores están mostrando una tendencia creciente a vincular a expertos externos en la resolución de disputas. Por ejemplo, el nuevo Procedimiento de Resolución de Disputas de Jordania le ofrece a las partes la opción de escoger un proceso de arbitraje o un proceso administrativo ante el regulador. Si las partes escogen un proceso de arbitraje, la TRC no espera estar vinculada a la disputa. Esto le permite a las partes escoger sus propios árbitros, cuyos honorarios deben pagar. Se espera que este esquema reduzca la carga económica que la resolución de controversias representa para el regulador.

De modo similar, la Comisión de Comunicaciones Australiana (ACCC) ha adoptado un esquema de resolución de disputas que promueve la contratación de expertos, árbitros y mediadores independientes por las partes. El esquema es relativamente flexible; las partes pueden vincular a la ACCC como un “mediador de buena fe” para facilitar la resolución de la disputa, fuera de su atribución normal de emitir una decisión administrativa

vinculante. Una de las conclusiones fundamentales de la ACCC ha sido que contar con un procedimiento administrativo sólido sigue siendo una garantía para el funcionamiento eficaz de esquemas no reglamentarios.

El uso de actores y procedimientos no reglamentarios genera discusión sobre cómo garantizar la calidad de la toma de decisiones y la puesta en práctica efectiva de la política oficial.

Con respecto a la calidad de la toma de decisiones, la disponibilidad de profesionales para las partes en disputa es importante. En consecuencia, por ejemplo, la TRC de Jordania consideró que aunque no existe una institución de arbitraje en ese país, hay árbitros jordanos y un cuerpo de arbitraje regional. La TRC concluyó que un servicio de arbitraje profesional es una alternativa disponible a los procesos administrativos. La proliferación de árbitros y mediadores a escala mundial es una señal útil para los reguladores que buscan aprovechar recursos no oficiales para la resolución de disputas.

Con respecto a la puesta en práctica efectiva de la política, de nuevo refiriéndonos al ejemplo de Jordania, está por verse la manera en que los árbitros interpretarán la Ley de Telecomunicaciones Jordana de 1995 y sus enmiendas, y las disposiciones sobre interconexión de los contratos de licencia del operador principal. Es posible que la situación se haga más compleja cuando se otorgue una licencia para un tercer operador móvil, debido a que los temas de interconexión e itinerancia probablemente sean determinantes de su capacidad de competir en el mercado. Lograr un ambiente de competencia suficientemente justa en el contexto de las licencias existente requerirá la aplicación sensible de la política de reglamentación, incluyendo a las disputas. En consecuencia, es muy posible que se presenten algunos tipos de disputas que involucren aspectos tan fundamentales de la política de reglamentación que las decisiones en el ámbito administrativo sigue siendo la única vía para su resolución eficaz.

VII. Hacia la prevención de disputas

La prevención de disputas es tan importante como su resolución. En general, las partes son menos propensas a entrar en disputas si pueden reivindicar sus intereses en forma abierta y constructiva. A veces esto puede significar que hay lugar para la autorregulación, de manera que los actores de la industria pueden identificar y tratar temas fundamentales por sí mismos. A continuación se discuten las iniciativas de autorregulación y de búsqueda de consenso.

A. Iniciativas de autorregulación

Conforme con el espíritu de la Ley de Comunicaciones y Multimedia de Malasia, la Comisión de Comunicaciones y Multimedia de Malasia (MCMC) permite que el mercado se autorregule.³ En consecuencia, las compañías en el sector han establecido el Foro de Acceso Malasio (MAF), el cual es un ente corporativo privado, a fin de establecer un

³ Remítase al mini-estudio de caso de la UIT sobre resolución de disputas de interconexión en Malasia.

código de acceso para atender lo relativo al acceso de los operadores a la infraestructura y servicios de los otros operadores.

En gran parte, el MAF está inspirado en un ente similar: El Foro de Acceso a las Telecomunicaciones Australiano (TAF). Falta ver si el MAF tendrá éxito en la adopción de esquemas de autorregulación más amplios en áreas donde el TAF no lo tuvo. El TAF adoptó un código de acceso, pero no pudo lograr consenso sobre los servicios que debían estar sujetos a las disposiciones en materia de acceso, y eventualmente fue desmantelado. Se ha sugerido que la experiencia australiana demuestra que, si bien la autorregulación ofrece algunos beneficios, de todos modos el regulador debe resolver aspectos reglamentarios fundamentales, aunque con aportes de la industria obtenidos a través de procesos de consulta.

En los casos en que los reguladores ceden algo o mucho control sobre los procesos de reglamentación, incluyendo los procesos de resolución de disputas, se están aplicando mecanismos para estructurar los procesos no oficiales con antelación, así como para revisarlos a posteriori.

Es probable que sea útil que los reguladores adopten reglamentos o directrices para establecer un marco de referencia para la toma de decisiones fuera del ámbito oficial. Las Directrices de Interconexión de Jordania de 2002 son un ejemplo del tipo de guía que se suele utilizar y será un punto de referencia para los árbitros en la toma de decisiones. En muchos mercados, tales directrices especifican hasta el tipo de modelo de costos (por ejemplo, LRIC) a ser utilizado, imponiendo así una estructura relativamente clara para las instituciones de autorregulación.

El MCMC ya ha preparado una lista de las instalaciones de red y servicios que deben estar sujetos al código de autorregulación en materia de acceso propuesto por el MAF. Este “Código de Acceso” también tendrá que ser aprobado por el MCMC, a fin de garantizar un nivel de aprobación reglamentaria adicional posterior a la preparación del código. Estos enfoques “*ex ante*” y “*ex post*” pueden usarse para garantizar que los actores y procesos no oficiales se apeguen a la política reglamentaria.

B. Búsqueda de consenso

Garantizar que la estructura básica del sector permita lograr un balance entre el cumplimiento de los objetivos de reglamentación y la optimización de los precios, calidad y ámbito de los servicios frente a las limitaciones e incentivos de las empresas privadas es un desafío importante para los reguladores y los responsables del diseño de políticas. Algunos reguladores innovadores están haciendo uso de procesos de consulta y búsqueda de consenso para atacar las áreas fundamentales en las que se requieren mejoras. El amplio proceso de consulta de la industria que se llevó a cabo en Dinamarca en 2003 es un ejemplo de este tipo de iniciativa.⁴

⁴ Remítase al mini-estudio de caso de la UIT sobre resolución de disputas de interconexión en Dinamarca.

Lograr consenso no es fácil cuando están en juego intereses en conflicto. Tanto el MAF como el TAF, inspirado en el primero, tienen por objetivo operar por “consenso”. La experiencia de Australia con el TAF indicó cuán limitado puede estar el ámbito para lograr consenso, excepto por contados aspectos. Sin embargo, pueden haber maneras de estructurar medidas dirigidas a lograr consenso, tales como híbridos de autorregulación y consultas reglamentarias, para garantizar un tratamiento apropiado de los problemas y que se proporcione apoyo reglamentario para tratar los problemas con la efectividad que los entes oficiales pueden ofrecer.



UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES
OFICINA DE DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Documento: 31

SIMPOSIO MUNDIAL PARA ORGANISMOS REGULADORES
Ginebra, Suiza, 8-9 de diciembre de 2003

**ORIGEN: PRESIDENTE DEL SIMPOSIO MUNDIAL PARA ORGANISMOS
REGULADORES**

**TÍTULO: DIRECTRICES RELATIVAS A LAS MEJORES PRÁCTICAS
REGLAMENTARIAS PARA EL ACCESO UNIVERSAL**

SIMPOSIO MUNDIAL PARA ORGANISMOS REGULADORES (GSR 2003)

DIRECTRICES RELATIVAS A LAS MEJORES PRÁCTICAS REGLAMENTARIAS PARA EL ACCESO UNIVERSAL

Nosotros, los organismos reguladores que participamos en el Simposio Mundial para Organismos Reguladores de 2003 hemos definido y proponemos las siguientes directrices en materia de prácticas óptimas para lograr el acceso universal a los servicios relativos a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

A Un entorno de reglamentación habilitador: el papel de los gobiernos y los reguladores

- 1) El éxito de toda política relativa al acceso/servicio universal depende de un apoyo político al más alto nivel que reconozca el papel de las TIC como herramienta de desarrollo.
- 2) Es esencial que existan reguladores, o que se proceda a su creación cuando éstos no existan, y que se refuerce su papel fundamental en la aplicación de políticas de acceso universal y en el fomento de la competencia.
- 3) Se puede adoptar una serie de políticas y medidas para llevar a cabo la reforma reglamentaria que permita el acceso universal a las TIC, a saber:
 - a) Formular una política nacional que fije objetivos adecuados y realistas para el acceso/servicio universal, que tenga en cuenta las diferencias entre acceso universal - acceso del público a las TIC- y servicio universal -acceso en los hogares o privado a las TIC.
 - b) Incluir a todos los ciudadanos, independientemente de su género, grupo étnico, nivel socioeconómico o localización geográfica, en los objetivos nacionales del acceso servicio universal.
 - c) Examinar periódicamente las políticas, las reglamentaciones y las prácticas en materia de acceso/servicio universal a fin de adaptarlas a la naturaleza evolutiva de los servicios relativos a las TIC y a las necesidades de los usuarios finales.
 - d) Efectuar, en la medida de lo posible, consultas públicas periódicas con los asociados a fin de definir sus necesidades y modificar en consecuencia las políticas, las reglamentaciones y las prácticas del acceso universal.
 - e) Determinar las políticas, las reglamentaciones y las prácticas en materia de acceso universal con el fin de crear incentivos para que el sector privado extienda el acceso universal a los servicios de comunicación.
 - f) Establecer un marco de reglamentación en materia de telecomunicaciones justo y transparente que promueva el acceso universal a las TIC.
 - g) Adoptar prácticas de concesión de licencias tecnológicamente neutras a fin de permitir a los proveedores de servicio utilizar las tecnologías más rentables para prestar el servicio a los usuarios finales.
 - h) Aplicar tasas de interconexión relacionadas con los costos.
 - i) Reducir las cargas reglamentarias a fin de disminuir el costo de los servicios ofrecidos al usuario final.
 - j) Crear un organismo de reglamentación eficaz encargado de implementar políticas encaminadas a garantizar servicios fiables y de óptima calidad a los precios más asequibles posible que atiendan a las necesidades de los consumidores actuales y futuros.

- k) Promover la competencia en el suministro de una gama completa de servicios TIC para aumentar el acceso, la asequibilidad, la disponibilidad y la utilización de esas tecnologías.
- 4) Los países pueden recurrir a la reforma de la reglamentación como primera etapa para lograr el acceso universal, teniendo en cuenta que pueden ser necesarias otras etapas para lograr un acceso más general a las TIC, por ejemplo, en las zonas rurales para usuarios con necesidades particulares.
- 5) Se podrían conceder las adecuadas licencias especiales a los proveedores de servicios en el ámbito rural a fin de satisfacer las necesidades de las zonas que carecen de servicio o cuyos servicios no son suficientes.

B Acceso a la información y a las infraestructuras de comunicaciones

- 6) Las lecciones proporcionadas por las primeras experiencias que han tenido los países en desarrollo con los servicios celulares móviles se pueden aplicar a una gama más amplia de servicios TIC, a fin de promover el acceso universal. Se trata, por ejemplo, de los servicios brindados en un marco de competencia, utilizando nuevas tecnologías que ofrecen servicios innovadores y opciones a precios abordables (por ejemplo, las tarjetas de pago previo) a una amplia gama de usuarios finales.
- 7) Pueden adoptarse otras medidas para impulsar la disponibilidad de equipos TIC a precios abordables, a saber la fabricación nacional de esos equipos, la reducción de tarifas y derechos aduaneros, así como los préstamos al usuario final.
- 8) Es posible establecer una amplia gama de opciones para el acceso público, incluida la creación de telecentros públicos.
- 9) Las contribuciones locales a los proyectos de acceso público aumentan la viabilidad financiera a largo plazo.
- 10) La autonomía financiera a largo plazo aumenta cuando se muestran a las poblaciones locales las ventajas de las TIC y sus aplicaciones.

C Directrices relativas a la financiación y a la gestión de las políticas de acceso universal

- 11) Los fondos destinados al servicio universal se pueden considerar como una opción complementaria a la reforma reglamentaria, elaborada como un mecanismo que se sitúa en un enfoque orientado al mercado a fin de lograr el acceso universal.
 - 12) Los fondos destinados al servicio universal pueden provenir de una amplia gama de actores del mercado. Su administración puede estar en manos de organismos neutros, como por ejemplo reguladores, se pueden utilizar para permitir el inicio de proyectos de acceso público que satisfagan las necesidades de las comunidades locales.
 - 13) Los gobiernos pueden considerar la posibilidad de recurrir a una amplia gama de otros mecanismos financieros, lo que incluye incentivos en materia fiscal para proveedores y usuarios finales de TIC.
 - 14) Se puede recurrir opcionalmente a las subastas de subsidio mínimo a fin de disminuir el importe de los fondos necesarios para los proyectos de acceso público financiados por un fondo de servicio universal.
 - 15) Es posible diseñar proyectos de acceso público para lograr la autonomía financiera a largo plazo, especialmente cuando se trata de tener en cuenta tecnologías innovadoras baratas.
-