

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

S/NGBT/W/5

9 de febrero de 1995

(95-0283)

Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas

Original: inglés

COMUNICACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

Medidas reglamentarias procompetitivas y otras para el acceso efectivo a los mercados de servicios de telecomunicaciones básicas

En los sectores de servicios en que se asume el compromiso de nación más favorecida (NMF), las disposiciones reglamentarias y de la política de competencia pueden afectar sustancialmente el valor relativo de los compromisos de acceso a los mercados. Cuando los respectivos mercados de servicios de los miembros son de una dimensión económica comparable, las diferencias en las disposiciones reglamentarias y de la política de competencia pueden conducir a un intercambio de ventajas desigual aunque se hayan asumido compromisos idénticos sobre acceso a los mercados.

La experiencia de los Estados Unidos al pasar de un régimen de monopolio a uno de suministro competitivo de los servicios de telecomunicaciones básicas ha puesto de manifiesto la necesidad de un sistema reglamentario procompetitivo. La exposición que se hace seguidamente, al igual que el ejemplo objeto del anexo, tienen por finalidad aclarar ese punto de vista. Resulta esencial que, a efectos de la liberalización progresiva del comercio de servicios de telecomunicaciones básicas, los compromisos de acceso a los mercados vayan acompañados del compromiso de:

- establecer disciplinas para la interconexión de proveedores competidores de servicios de telecomunicaciones básicas;
- aplicar medidas de salvaguardia de la competencia respecto las empresas dominantes;
- garantizar la transparencia del proceso de reglamentación; y
- garantizar la independencia de las autoridades reguladoras.

Es preciso entender la importancia de cada una de esas cuatro disciplinas para poder evaluar con exactitud la calidad de los compromisos de acceso a los mercados. Se trata de cuatro disciplinas que apuntan en definitiva a garantizar un acceso efectivo a los mercados y a atraer por ende la inversión privada, nacional y extranjera, hacia aquellos segmentos del mercado que se abren por primera vez a la competencia.

Estados Unidos es tan sólo uno de los varios países con una experiencia por compartir sobre la articulación de una estructura reglamentaria procompetitiva de las telecomunicaciones básicas. El conocimiento de las experiencias y lecciones extraídas por otros resulta esencial para que las partes en este Grupo de Negociación lleven adelante su esfuerzo colectivo encaminado a negociar la liberalización progresiva del comercio de los servicios de telecomunicaciones básicas.

I. Reglamentación de la interconexión

Se requieren normas claras y procedimientos efectivos de observancia en lo relativo a la interconexión a la empresa dominante de explotación de la red de servicios públicos de transporte de telecomunicaciones¹ a efectos del establecimiento de un mercado competitivo para:

- a) los servicios de valor añadido;
- b) las redes privadas (grupos cerrados de usuarios); y
- c) la competencia basada en la reventa y la infraestructura en el sector de los servicios de telecomunicaciones básicas.

La interconexión puede darse de red a red, o de red a proveedor de servicios; también puede ser forzosa por decisión del poder público; o puede quedar sujeta a negociaciones entre particulares. En el caso de la obtención del acceso a la red de una empresa dominante de explotación de la red, se precisan políticas de interconexión forzosa para contrarrestar la renuencia natural de la empresa dominante de explotación de la red a dar un acceso competitivo a nuevos proveedores de servicios.

Por empresa dominante de explotación de la red se entiende la dotada de poder sobre el mercado; esto es, del poder de controlar el precio o el suministro de servicios de telecomunicaciones básicas (los antiguos monopolios y los actuales, por ejemplo). Ese control puede ejercerse a través de las condiciones impuestas para la utilización de la infraestructura de la red pública de telecomunicaciones, creándose así un efecto limitador para el suministro de servicios competitivos.

En consecuencia, los países que optan por la competencia en el sector de los servicios básicos deben prever una reglamentación de la interconexión a fin de garantizar que el acceso a la red de la empresa dominante de explotación sea abierto y económico y esté basado en los costos. La falta de un régimen reglamentario procompetitivo para la interconexión a la empresa dominante de explotación de la red puede traer consigo:

- la exclusión de competidores de servicios que tengan efectos limitadores o la discriminación en la concesión del acceso a componentes y servicios de la red;
- una discriminación de precios y elevación de costos para los competidores a través de la agrupación de tarifas, el cobro de tasas excesivas por línea arrendada, etc.; y
- la imposición de condiciones técnicas de interconexión discriminatorias que hagan que para los competidores resulte difícil instalar el equipo requerido² u ofrecer la portabilidad de números y funciones de información por medio de la red.

II. Medidas de salvaguardia de la competencia

Las medidas de salvaguardia de la competencia son necesarias para garantizar la actuación no discriminatoria de la empresa dominante de explotación de la red, la cual puede competir directamente o por conducto de una sociedad afiliada en los segmentos del mercado que se abren a la competencia.

¹Denominada en adelante "empresa dominante de explotación de la red".

²Por ejemplo, una segunda empresa de explotación de la red sólo podrá ofrecer una calidad de servicio inferior a la de la empresa dominante de explotación de la red si se le concede para la interconexión únicamente el lado de línea en vez del lado de enlace.

El objetivo de esas medidas de salvaguardia es impedir que la empresa dominante abuse de su poder sobre el mercado.

A título de ejemplo de actuaciones anticompetitivas potenciales de una empresa dominante de explotación de la red, cabe citar las siguientes:

- la subvención cruzada de un servicio competitivo con ingresos procedentes de servicios de la red pública, de no estar prescrita la separación contable³;
- la sobretasación del acceso de competidores a su red, so capa de las obligaciones inherentes a un servicio universal; y
- la discriminación en la concesión del acceso a su red de servicios públicos de transporte de telecomunicaciones.

Las medidas de salvaguardia de la competencia son necesarias para asegurar la marcha de todo régimen de interconexión, tanto en lo que respecta a los servicios de valor añadido, las redes privadas y los grupos cerrados de usuarios como a la competencia en el sector de redes y servicios de telecomunicaciones básicas.⁴ Las medidas de salvaguardia de la competencia son también importantes para garantizar que toda alianza internacional se atenga a las normas convenidas para combatir las actuaciones anticompetitivas. Por último, es probable que las empresas dominantes de explotación de la red no sujetas a medidas de salvaguardia de la competencia tarden más en reequilibrar sus tasas para comunicaciones locales y de larga distancia, en aquellos casos en que estas últimas han servido tradicionalmente para subvencionar a las primeras.

Las salvaguardias de la competencia tendentes a impedir la actuación anticompetitiva de las empresas dominantes de explotación de la red pueden incluir, entre otras, las siguientes medidas:

- la exigencia de una contabilidad separada para los servicios reglamentados y no reglamentados (competitivos);
- la exigencia de una separación estructural;
- la imposición de normas que garanticen que la empresa dominante de explotación de la red conceda a sus competidores el acceso a sus redes y servicios públicos de

³Esto podría dar lugar a la fijación de precios predatorios en los segmentos del mercado que se abren a la competencia (precios internacionalmente excluyentes de los aplicados por la competencia, v.g., por debajo de los costos marginales).

⁴Otro ejemplo es el de la reventa de circuitos privados arrendados internacionales (o reventa simple internacional). La autorización de esa clase de reventa sobre una base exclusivamente jurídica no bastará para garantizar que las empresas estén realmente en condiciones de obtener acceso a las instalaciones de la red en condiciones económicas, dada la propensión natural de la empresa dominante de explotación de la red a discriminar a los competidores. Por ello, la Comisión Federal de Comunicaciones (Federal Communications Commission, FCC) exige, como condición para la aprobación de una operación de reventa simple internacional, que el mercado de destino brinde a las empresas estadounidenses oportunidades de reventa equivalentes. Éstas comprenden las siguientes: 1) entrada libre al mercado de reventa internacional para las empresas con sede en los Estados Unidos; 2) trato no discriminatorio de las empresas con sede en los Estados Unidos; y 3) la posibilidad para las empresas con sede en los Estados Unidos de proceder a una interconexión económica de las líneas privadas internacionales a la red pública con conmutación en ambos extremos.

transporte de telecomunicaciones y la utilización de los mismos en condiciones no menos favorables que las concedidas a sí misma o a sus afiliadas;

- la imposición de normas que garanticen la divulgación oportuna de las normas técnicas y las modificaciones de las redes de servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y sus interfaces.

III. Transparencia

La existencia de un proceso transparente de formulación de normas y atención de reclamaciones resulta crucial para el establecimiento de un mercado equitativo y competitivo de redes y servicios de telecomunicaciones básicas. La transparencia comporta tres grandes ventajas:

- en primer lugar, el hecho de que las partes interesadas puedan exponer públicamente sus puntos de vista permite que la autoridad reguladora elabore normas que coadyuven más eficazmente a la consecución de sus objetivos de política (por ejemplo, la sustitución de un suministro exclusivo de servicios de telecomunicaciones básicas por uno competitivo en un segmento del mercado o en varios);
- en segundo lugar, la transparencia da legitimidad al proceso reglamentario y más confianza pública en la equidad del mismo. Tal legitimidad es crucial cuando la autoridad reguladora ha de supervisar la introducción de una competencia a gran escala; y
- por último, la transparencia promueve la competencia en la esfera de las telecomunicaciones.

Las obligaciones en materia de transparencia contenidas en el artículo III del AGCS y el Anexo sobre Telecomunicaciones rigen respecto de las medidas oficiales de aplicación general tomadas por las autoridades de regulación de las telecomunicaciones de los miembros de la OMC independientemente de que los compromisos específicos consignados en las listas se refieran a los servicios básicos o mejorados de telecomunicaciones. Hay necesidad de disciplinas más específicas para garantizar el valor de los compromisos de acceso a los mercados de servicios de telecomunicaciones básicas. Esas disciplinas impondrían la obligatoriedad del registro público de las tasas de interconexión de las empresas dominantes de explotación de la red. La transparencia de dichas tasas impediría la discriminación y favorecería la competencia.

Además, en la medida en que ciertos objetivos de política, como el de la universalidad del servicio, revisten la forma de contratos sociales, es necesario que todo vínculo con los acuerdos de interconexión se establezca abierta y colectivamente. Todos los participantes en el mercado deben disponer de un acceso transparente a la elaboración de las políticas en materia de universalidad del servicio que afecten a las condiciones económicas de su acceso al mercado.

Los países que optan por regímenes procompetitivos deben contar con un procedimiento reglamentario transparente que permita la entrada competitiva y un proceso reglamentario equitativo de revisión, de forma que quienes se encuentren potencialmente en condiciones de entrar en el mercado estén al corriente de las normas que rigen el sector y puedan participar en la formulación de las normas y de las prescripciones que se han de cumplir para solicitar la autorización de suministro del servicio. Ello resulta beneficioso porque de ese modo los competidores potenciales pueden entrar en el mercado confiados en que las ventajas competitivas de los proveedores de servicios afectados se verán atemperadas por normas neutras.

Toda falta de transparencia frenará sustancialmente el progreso de la competencia y dará como resultado un sistema reglamentario que resultará opaco para el público, los usuarios, las empresas de explotación y los proveedores de servicios.

IV. Independencia de las autoridades reguladoras

Las disciplinas estipuladas en los artículos VI (Reglamentación nacional) y VIII (Monopolios y proveedores exclusivos de servicios) del AGCS, que en términos generales imponen a los miembros la obligación de establecer una reglamentación razonable e impedir determinados abusos por los monopolios designados, se aplicarán a aquellos sectores respecto de los cuales se contraigan compromisos específicos. Además de esas disciplinas en materia de reglamentación, el compromiso de garantizar la independencia efectiva de la autoridad reguladora reviste particular importancia en el caso de las telecomunicaciones básicas, puesto que eliminaría conflictos de interés potenciales. Esos conflictos son inevitables cuando el Estado es el propietario responsable de los resultados financieros de una empresa dominante de explotación de la red. Esto significa que pueden surgir conflictos entre las autoridades reguladoras y las empresas de explotación afiliadas al sector público en caso de que:

- los compromisos estipulen que la autoridad reguladora impondrá la interconexión forzosa a la red de servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y exigirá la transparencia de los acuerdos de interconexión, con vistas a garantizar a las empresas de explotación y los proveedores de servicios competidores un acceso económico y efectivo a dicha red;
- el compromiso abarque la reventa de líneas arrendadas a un costo razonable como modalidad de acceso a los mercados;
- los compromisos estipulen que la fijación de los precios de los servicios exclusivos o reservados se basará en los costos o estará orientada en función de ellos.

Esos y otros compromisos quedarán desprovistos de credibilidad si la autoridad reguladora no es independiente de la empresa dominante de explotación de la red. La autoridad reguladora debe estar en una situación que le permita dar cabida equitativamente a los intereses de empresas de interconexión cuya entrada en el mercado apunta a reducir o eliminar la renta de monopolio u oligopolio de la empresa dominante de explotación de la red en provecho de la economía nacional en conjunto.

Anexo a la comunicación de los Estados Unidos{Medidas reglamentarias procompetitivas y otras para el acceso efectivo a los mercados de servicios de telecomunicaciones básicas}??EjemploLa Regulación de las Tarifas de Acceso

A finales del decenio de 1970, al iniciarse en los Estados Unidos la competencia entre empresas de explotación de servicios entre centrales (es decir, comunicaciones de larga distancia dentro del país), la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) empezó a examinar de qué modo podrían interconectarse las empresas competidoras que ofrecieran servicios entre centrales con las redes de servicios de telefonía locales. Cuando la FCC inició en 1978 su "Regulación de las Tarifas de Acceso", la AT&T, empresa dominante a escala nacional en el área de los servicios entre centrales, era todavía propietaria de una red de telefonía local que cubre el 80 por ciento de los Estados Unidos.⁵ La FCC intentaba ofrecer a los competidores de AT&T la posibilidad de conectarse, en términos justos y económicamente viables, con la red local (y, de este modo, competir con AT&T). Al mismo tiempo, la FCC intentaba asegurarse de que AT&T (y las empresas de explotación de centrales locales que la sucedieron) recibiría una compensación equitativa por permitir el uso de sus redes como punto de origen o destino de llamadas entre centrales y promover el logro de otros objetivos importantes de la política nacional, principalmente hacer llegar los servicios telefónicos a todos los rincones del país. La Regulación de las Tarifas de Acceso muestra la importancia que tienen para el desarrollo de un mercado competitivo los cuatro componentes de cualquier régimen reglamentario procompetitivo: interconexión equitativa y económica; salvaguardias de la competencia; transparencia; e independencia real de la autoridad reguladora.

I. Interconexión

La regulación de las Tarifas de Acceso estableció un régimen de registro de tasas por la interconexión con la red local. Las empresas de explotación de servicios entre centrales y otros usuarios (por ejemplo, grandes consumidores de servicios de telecomunicaciones que alquilan privadamente circuitos de larga distancia) pueden comprar servicios a las empresas de explotación de centrales locales de acuerdo con tarifas de acceso de niveles no discriminatorios y basados en los costos. Además, las normas de la FCC y la Ley de Comunicaciones de los Estados Unidos obligan a las empresas de explotación a facilitar servicios (incluidos servicios de interconexión) a todos los usuarios que presenten una solicitud razonable. Desde 1984, fecha en que entró en vigor la norma de la Comisión, las tarifas cobradas por el acceso con conmutación han disminuido un 60 por ciento, lo que ha provocado un aumento del 170 por ciento en la demanda de servicios con acceso conmutado. En los Estados Unidos existen actualmente más de 400 empresas de explotación de servicios entre centrales.

El efecto final de la caída de los precios y el aumento de la demanda ha sido un crecimiento dinámico (casi un 30 por ciento) de los ingresos de las empresas que explotan centrales locales por facilitar el acceso a las mismas y un crecimiento de casi el 60 por ciento de los ingresos de las empresas que ofrecen servicios entre centrales. Por consiguiente, la política de la FCC de exigir que la interconexión se ofrezca en condiciones económicas ha promovido un fuerte crecimiento del sector

⁵Sin embargo, cuando se hicieron efectivas las primeras tarifas de acceso se obligó a la AT&T, de acuerdo con el acta de aceptación de medidas antimonopolio firmada en 1982 por la AT&T y el Departamento de Justicia, a desprenderse de las sociedades de cartera a través de las cuales controlaba a las empresas de explotación de centrales locales.

de las telecomunicaciones básicas y el establecimiento de precios razonables para los usuarios de las telecomunicaciones básicas.

II. Salvaguardias de la competencia

Como ya se ha mencionado, las normas de la FCC sobre tarifas de acceso obligan a las empresas que explotan centrales locales a aplicar tarifas no discriminatorias y basadas en los costos por permitir la interconexión con su red local, lo que fomenta la competencia entre las empresas que explotan servicios entre centrales. La FCC ha protegido la competencia exigiendo que las tasas de interconexión se establezcan de acuerdo con normas de atribución de costos muy elaboradas y hechas públicas mediante la presentación de las tarifas a la FCC. Ésta revisa a continuación las tarifas presentadas y determina si cumplen sus normas. Además, las empresas que explotan servicios entre centrales pueden presentar reclamaciones a la FCC si consideran que las tasas son demasiado elevadas.

Estas salvaguardias de la competencia se han traducido en una rápida reducción de las tarifas de interconexión con las redes de servicios locales. El examen de las tarifas de acceso por la FCC ha dado por resultado una rebaja de 2.000 millones de dólares con respecto a las tarifas propuestas por las empresas explotadoras. La competencia que se está estableciendo dentro del sector de los servicios locales permitirá en último extremo a la FCC suavizar las actuales medidas de salvaguardia de la competencia.

Por ejemplo, en el sector de los servicios entre centrales, la FCC distingue entre empresas dominantes y no dominantes. Las medidas de salvaguardia de la competencia más estrictas se aplican a las empresas dominantes. Las empresas que carecen de poder sobre el mercado, a saber, capacidad de influir sobre el precio de los servicios o sobre su oferta, son consideradas no dominantes. Las tarifas aplicadas por las empresas no dominantes se benefician de la presunción de que son conformes con la ley. La FCC ha actualizado la reglamentación a que están sometidos muchos servicios que AT&T presta a las empresas, aunque AT&T siga siendo considerada globalmente una empresa dominante, debido al carácter altamente competitivo de aquel mercado. Las tarifas presentadas por AT&T para los servicios a las empresas son objeto de la misma presunción de legitimidad que las tarifas de las empresas no dominantes.

III. Transparencia

En el proceso de elaboración de la Regulación de las Tarifas de Acceso, la FCC solicitó numerosas veces la opinión del público. En cada uno de esos casos, se invitó a las partes interesadas a que comentaran las normas ya existentes y los proyectos de normas de la FCC y a continuación se les permitió también responder a las observaciones hechas por otras partes. La FCC recibió comentarios de empresas de servicios entre centrales, de empresas de explotación de centrales locales, de grupos de usuarios de servicios de telecomunicaciones, de dependencias de los gobiernos de los Estados, de otras dependencias del Gobierno Federal y de ciudadanos comunes. El resultado de este procedimiento ha sido el sistema público de tarifas antes descrito.

En respuesta a las observaciones del público, la FCC introdujo cambios significativos en su Plan de Tarifas de Acceso. Por ejemplo, la FCC decidió aplicar gradualmente el proyecto de Tasa Abonado a Línea, elemento importante del Plan de Tarifas de Acceso, en lugar de imponer inmediatamente la Tasa al entrar en vigor las normas que regulan las tarifas de acceso. La FCC concluyó que la aplicación gradual de la Tasa de Abonado a Línea ayudaría a promover la universalización del servicio manteniéndose al mismo tiempo sin alteraciones el objetivo de la FCC de aumentar la racionalidad económica de las tarifas de interconexión. Tras la entrada en vigor del Plan de Tarifas de Acceso, los comentarios del público siguen siendo importantes. Gracias a las observaciones del público, la FCC ha identificado costos y proyecciones de la demanda de las empresas de explotación

de centrales locales que no eran razonables, lo que ha permitido nuevas reducciones de las tarifas de acceso.

Una vez que la FCC completó su Regulación de las Tarifas de Acceso, muchas partes siguieron discutiendo algunas decisiones políticas a que había llegado la FCC. Sin embargo, todas las partes afectadas por las normas de la FCC han recibido información suficiente sobre los proyectos de la FCC y han tenido numerosas oportunidades de manifestar sus opiniones al regulador antes de que fueran adoptadas las normas definitivas. La transparencia del proceso regulador facilitó que se aceptaran, en el convencimiento de que el regulador había tratado equitativamente a los proveedores de servicios y a los consumidores al adoptar sus decisiones.

IV. Independencia real del regulador

La FCC² tiene la responsabilidad de promover el interés público y no sólo los intereses de un segmento del público o de un segmento del sector de las telecomunicaciones. Es fundamental que el regulador sea independiente de las empresas de telecomunicaciones para equilibrar los intereses en conflicto y promover la confianza pública en la equidad del proceso regulador. Al adoptar las normas reguladoras de las tarifas de acceso, se exigió a la FCC que equilibrara los intereses de las distintas partes interesadas, con inclusión de las empresas de servicios entre centrales, las empresas de explotación de centrales locales y los usuarios de las telecomunicaciones.

²La FCC está compuesta por cinco comisarios independientes nombrados con mandatos escalonados de cinco años cada uno. Cuando se abre la posibilidad al público de presentar observaciones sobre cuestiones sometidas a la atención de los comisarios se publica un anuncio y se establecen plazos para presentar estos comentarios a fin de garantizar que las cuestiones pertinentes serán examinadas de forma ordenada y atenta.