

**DECLARACIÓN INAUGURAL DEL SR. C.M. LEKAUKAU, PRESIDENTE EJECUTIVO  
DE LA AUTORIDAD DE TELECOMUNICACIONES DE BOTSWANA  
Y VICEPRESIDENTE DE LA JUNTA ASESORA DE DESARROLLO  
DE LAS TELECOMUNICACIONES DE LA UIT-BDT, EN EL SEMINARIO  
SOBRE DESARROLLO PARA ORGANISMOS DE REGLAMENTACIÓN  
DE LAS TELECOMUNICACIONES (UIT-BDT)**

**Ginebra, Suiza - 20 de noviembre de 2000**

**Sr. Utsumi, Secretario General de la UIT  
Sr. Robert Blois, Vicesecretario General de la UIT  
Sr. Hamadoun Touré, Director de la BDT, y demás Directores  
Distinguidos delegados  
Participantes en el Seminario  
Señoras y señores**

### **Introducción**

Sin duda es un gran honor para mí el haber sido invitado por el Director de la BDT, Sr. Hamadoun Touré, para ser uno de los oradores inaugurales de este Seminario que ha agrupado a los organismos de reglamentación de las telecomunicaciones de todo el mundo con el fin de intercambiar opiniones sobre este nuevo y espinoso tema de la reglamentación de las telecomunicaciones. Estoy seguro de que sacaremos provecho de ese intercambio y que, más concretamente, estableceremos canales de comunicación recíproca.

Permítanme esbozar un panorama general de mi país, Botswana. Se trata de un país sin litoral cuyas fronteras son la República Sudafricana, Namibia, Zambia y Zimbabwe, con una superficie terrestre de unos 582 000 kilómetros cuadrados, es decir el mismo tamaño que Francia en Europa o Kenia en África o Texas en los Estados Unidos. Puesto que su población es de 1,5 millones de habitantes aproximadamente, es uno de los países con menor densidad de población en el mundo. Aunque la mayor parte de la población está concentrada a lo largo del corredor oriental, también existen comunidades rurales dispersas a lo largo del país, el 80% del cual está cubierto por las tierras arenosas del semidesierto Kalahari. Habida cuenta del gran tamaño del país y de la distribución irregular de su población, el establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones es sumamente problemático y supone un dolor de cabeza para el Gobierno, los operadores e, indudablemente, para el organismo de reglamentación.

### **Liberalización en Botswana**

La Autoridad de Telecomunicaciones de Botswana (BTA), que es la nueva entidad de reglamentación de las telecomunicaciones, fue creada hace casi 4 años el 20 de diciembre de 1996, momento en el cual se designaron a las 5 personas que la componen (tres mujeres y dos hombres).

Por lo tanto la BTA aún se encuentra en una fase embrionaria, en comparación con sus homólogos de otras partes del mundo como OFTEL del Reino Unido y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (FCC) de los Estados Unidos, y como tal avanza sobre una curva de aprendizaje con picos y depresiones.

Desde su independencia en 1966, Botswana viene alentando al sector privado a proporcionar bienes y servicios, y eso la ha conducido a ser uno de los primeros países de la Comunidad de Desarrollo del África meridional (SADC) en liberalizar la industria de telecomunicaciones. A tenor de la política de Botswana, el Gobierno no debe ofrecer servicios que el sector privado está en mejores condiciones de proporcionar. En el sector de telecomunicaciones esta política se comenzó a aplicar

en 1994 y terminó con la adopción de una Política de Telecomunicaciones en diciembre de 1995, después de haber entablado consultas a escala nacional. El Parlamento también ha aprobado una Política de Privatización que se utilizará como directriz para la privatización de las entidades paraestatales y el operador establecido de línea fija, la Corporación de Telecomunicaciones de Botswana, será el vehículo del proceso de privatización.

El principal objetivo de la Política de Telecomunicaciones es establecer un marco para la liberalización de la industria a través de la creación de un entorno propicio para las inversiones que garantice un proceso de competencia transparente, leal y saludable. Posteriormente se debía proceder a una separación tripartita de las funciones del gobierno en su calidad de responsable de elaborar políticas; los operadores; y una entidad de reglamentación independiente que actuase como un árbitro imparcial en el mercado.

Esta política dio lugar a la Ley de Telecomunicaciones, promulgada por el Parlamento en agosto de 1996, que condujo al establecimiento de la BTA en diciembre de 1996 con las siguientes funciones:

- concesión de licencias a los operadores de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión;
- solución de controversias entre los interesados, en el marco de la cual se pueden impugnar las decisiones de la BTA únicamente ante la Corte Suprema;
- aprobación de las tarifas;
- fomento y supervisión de una competencia libre y equitativa;
- asignación y gestión del espectro de frecuencias radioeléctricas;
- homologación de los equipos terminales; y
- protección de los consumidores.

### **Logros**

Hasta la fecha las realizaciones concretas han sido la concesión de licencias a dos operadores de servicios celulares GSM en febrero de 1998, lo que entraña la creación de empresas mixtas entre compañías de propiedad privada e inversores extranjeros como France Telecom, Portugal Telecom y TSM Holdings (Zimbabwe). En 1999 se expidieron dos licencias a entidades privadas para la prestación de servicios de radiodifusión. Estas licencias también entrañan empresas conjuntas entre compañías privadas e inversores extranjeros de nuestro país vecino, la República Sudafricana. Además, la BTA también ha concedido licencias para la prestación de servicios de telecomunicaciones con valor añadido sobre una base competitiva. Se ha expedido asimismo un gran número de licencias para servicios de radiocomunicaciones, así como certificados de homologación.

La simple amenaza de la liberalización llevó al operador establecido de redes fijas, la Corporación de Telecomunicaciones de Botswana (BTC), a ampliar su red a un ritmo acelerado y empezar a ofrecer una nueva gama de servicios. La teledensidad aumentó de 3,3% en 1995 a 8,7% aproximadamente en la actualidad, con una base de clientes de más de 131 000 líneas en septiembre de 2000. Sin embargo, en el momento actual los operadores móviles han superado a BTC con una base combinada de clientes de 159 000 líneas o una teledensidad de 10,6% en el curso de un periodo de dos años.

## **Desafíos**

La experiencia adquirida hasta la fecha ha puesto de relieve que los nuevos organismos de reglamentación deberán tener en cuenta los siguientes aspectos para iniciar sus actividades con mejores perspectivas:

- con frecuencia las expectativas de las nuevas entidades de reglamentación de transformar rápidamente a una industria monopolística bien establecida son poco realistas. Los nuevos operadores que ingresan en el mercado, así como los consumidores, no pueden comprender por qué las cosas no ocurren de inmediato cuando se promulga una nueva ley o se aprueba una nueva política;
- a menudo el nuevo organismo de reglamentación debe hacer frente de inmediato a cuestiones delicadas y complejas tales como las controversias que suscita la interconexión, los asuntos relativos a las tarifas y la competencia, sin contar con la experiencia necesaria para atender las expectativas exigentes y simplistas de los diversos interesados;
- incluso los organismos de reglamentación que gozan de una gran independencia y un mandato firme deben obtener credibilidad, y es importante tomar correctamente las primeras decisiones importantes pese a la escasa experiencia y con sujeción a frecuentes limitaciones de recursos humanos y financieros. A menudo ello da lugar a un prolongado proceso de supervisión con miras a consolidarse e inspirar confianza, lo que puede ser interpretado como una demora por los interesados;
- en el mundo en desarrollo hay escasez de profesionales con experiencia en numerosas disciplinas y prácticamente no se dispone de los recursos humanos necesarios para reglamentar con eficacia la industria de telecomunicaciones;
- al iniciar las actividades de una organización que aún no ha cristalizado sus procedimientos es necesario abordar simultáneamente diversos asuntos complejos de reglamentación;
- aunque puede ser útil disponer de la competencia de expertos en el ámbito especializado de la reglamentación de las telecomunicaciones, éstos son difíciles de encontrar y sus servicios son extremadamente onerosos;
- para que la nueva entidad de reglamentación pueda aprovechar al máximo los caros servicios de consultores, también debe tener la capacidad de recibir y asimilar el asesoramiento proporcionado, para que la transferencia de tecnología que entraña ese proceso sea rentable;
- un grave obstáculo para el reglamentador y los nuevos operadores es la falta de información sobre la industria, que hasta entonces estuvo bajo el control del operador establecido, el cual también podría asumir una postura hostil frente a un entorno competitivo. Así pues, la nueva entidad de reglamentación no puede determinar con certidumbre si el operador establecido saca provecho de su posición dominante al tratar con otros operadores.

En otras jurisdicciones también se ha dado el caso de que los gobiernos consideran al organismo de reglamentación como otro departamento gubernamental o paraestatal al que se le puede impartir directivas de política que erosionan la autonomía de dicha entidad. No habría que permitir que se llegue a esta situación, pues el entorno propicio para la inversión que se está creando se deteriora inmediatamente si los inversores descubren que sus inversiones serán objeto de juicios políticos y no de decisiones profesionales.

Afortunadamente, la BTA nunca ha estado expuesta a ese tipo de tratamiento y el gobierno ha afirmado repetidas veces que ésta es una entidad política y económicamente independiente. Esta afirmación fue reiterada recientemente por el Honorable Ministro de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones durante la ceremonia de apertura oficial del Foro sobre Reglamentación de las

Telecomunicaciones en África de la BDT-UIT celebrado en Botswana del 25 al 27 de octubre de 2000. Esa independencia está consignada en la Ley de Telecomunicaciones, en la cual se estipula que las decisiones de la BTA sólo podrán ser impugnadas por la Corte Suprema y también que los ingresos generados por sus actividades revertirán en su propio presupuesto y no se transmitirán al Gobierno.

## **PROPUESTAS SOBRE COOPERACIÓN ENTRE ENTIDADES DE REGLAMENTACIÓN A ESCALA MUNDIAL**

Botswana es miembro de la Asociación de Organismos de Reglamentación de las Telecomunicaciones del África meridional (TRASA), que agrupa a 14 entidades de reglamentación de la subregión de la Comunidad de Desarrollo del África meridional (SADC). Su actual Presidente, el Sr. Evans J. Namanja, quien tomará la palabra más tarde en el curso de la jornada, les proporcionará más información al respecto. Botswana es beneficiaria del intercambio de opiniones y experiencias que hace posible esa cooperación a nivel subregional. Sin embargo, como todos sabemos, la telecomunicaciones no tienen fronteras nacionales, subregionales ni continentales. Los problemas con los cuales tropezamos en la esfera de la reglamentación son similares en todo el mundo y con frecuencia las decisiones adoptadas en una región tienen repercusiones en otras partes del mundo. Por lo tanto, Botswana es partidaria de que también se establezca alguna forma de cooperación a nivel mundial.

Si me permiten, quisiera hacer una reseña de los esfuerzos que se despliegan actualmente para fomentar la cooperación en el continente africano. Una vez más, gracias a la iniciativa de la BDT/UIT, a principios de este mes se celebró con éxito en Botswana un Foro sobre Reglamentación de las Telecomunicaciones en África, al que me he referido anteriormente. En el Foro se puso de relieve la necesidad de prestar especial atención a algunas cuestiones de reglamentación y se acordó poner en marcha un mecanismo de consulta que sería considerado por un comité integrado por cinco personas bajo la presidencia de la Autoridad de Reglamentación de Botswana y en cuya composición figurarían representantes procedentes de Benin, República Centroafricana, Marruecos y Uganda. Ese comité le presentará un informe al próximo Foro que se organizará en Marruecos en 2001.

En algunos continentes, como por ejemplo América, Europa y Asia, las entidades de reglamentación tienen mayor experiencia que en Botswana en lo que respecta a los calendarios y la complejidad y magnitud de los mercados que reglamenta. Botswana estima que podría enriquecerse con las lecciones aprendidas por esos organismos de reglamentación en esferas esenciales de la reglamentación tales como la interconexión, la tarificación y la concesión de licencias (con inclusión de las licencias a los operadores de servicios móviles 3G). La reglamentación de Internet le plantea un gran desafío a los reglamentadores, especialmente en países como Botswana, en los cuales el operador nacional establecido puede seguir gozando de cierto grado de exclusividad. Quisiéramos asimismo compartir la experiencia de otros organismos de reglamentación por lo que se refiere a este aspecto.

- Tal vez sea posible concebir alguna manera de intercambiar opiniones y compartir experiencias a escala mundial. A juicio de Botswana, la propuesta de crear una "línea directa" con el organismo de reglamentación que se va a considerar en este Foro es un buen punto de partida hacia el fomento de la cooperación entre esos organismos.

Además del Gobierno de Botswana, la BTA da las gracias a la UIT y a otros colaboradores por el generoso apoyo que le han brindado y espera participar en la cooperación mundial en la esfera de la reglamentación.