

RESPUESTA DE ASIET A LA CONSULTA PÚBLICA DEL GRUPO DE TRABAJO DEL CONSEJO SOBRE INTERNET RELATIVA A “CONSIDERACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LOS OTT”.

A petición del Grupo de Trabajo del Consejo sobre cuestiones de política pública internacional relacionadas con Internet (GTC-Internet), el Consejo de la UIT decidió el 25 de mayo de 2017, en su reunión de 2017, celebrar una consulta abierta (en línea y presencial) sobre el siguiente tema: “Consideraciones de política pública para los OTT”

Teniendo en cuenta el rápido desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que ha dado lugar a la aparición de servicios basados en Internet conocidos como "servicios superpuestos" (en adelante OTT), se invita a todas las partes interesadas a presentar sus contribuciones acerca de los siguientes aspectos clave desde una perspectiva política:

- 1) *¿Cuáles son las oportunidades e implicaciones asociadas a los OTT?*
- 2) *¿Cuáles son los asuntos políticos y reglamentarios asociados a los OTT?*
- 3) *¿Cómo contribuyen los actores y otras partes interesadas en los OTT que ofrecen servicios de aplicaciones a los aspectos relacionados con la seguridad, la protección y la privacidad del consumidor?*
- 4) *¿Qué enfoques reglamentarios de los que cabría considerar en relación con los OTT ayudarían a la creación de un entorno en que todas las partes interesadas puedan prosperar y desarrollarse?*
- 5) *¿Cuál es la mejor manera de que los actores de los OTT y los operadores cooperen a escala local e internacional? ¿Existen modelos de acuerdos de asociación que pudieran desarrollarse?"*

INTRODUCCIÓN

La Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASIET) agradece la oportunidad de poder compartir la perspectiva de los operadores regionales de telecomunicaciones en respuesta a la decisión del “Grupo de Trabajo del Consejo sobre asuntos de Políticas Públicas Internacionales de Internet” de llevar a cabo una consulta pública abierta sobre “consideraciones de política pública de Internet”.

Si en la era pre-convergente, la red se financiaba directamente con la comercialización de los servicios para los que dicha red estaba originalmente diseñada y luego en la primera era convergente con el empaquetamiento de servicios diversos sobre la misma red, en la segunda era de la convergencia, la desagregación lógica entre red y servicio se traduce en que la financiación de las infraestructuras cada vez menos se puede sustentar en los servicios finales de comunicación electrónica y multimedia. Las transformaciones tecnológicas y competitivas han dejado **obsoletos los marcos regulatorios** de las telecomunicaciones, lo que produce asimetrías que por una parte generan **sobre-regulación**, y por la otra, potencialmente **desprotección** a los consumidores. En ese contexto, es indispensable reformular las **políticas públicas y los marcos regulatorios** e institucionales para maximizar el bienestar social a través de la expansión del ecosistema digital, la oferta de servicios competitivos e innovadores, la

adecuada protección de los consumidores, la seguridad nacional y el fortalecimiento de las infraestructuras de conectividad.

No es en absoluto nuestra intención el buscar el enfrentamiento, ambos son actores relevantes en el nuevo Ecosistema Digital y ambos se necesitan.

- Los proveedores de acceso necesitan que la oferta de valor sobre la red sea valiosa para los usuarios finales.
- Los proveedores de servicios “en la nube” requieren que los usuarios puedan acceder a ella, con los estándares de calidad acordes con la naturaleza de las prestaciones que quieren ofrecer.
- **“Sin redes de telecomunicaciones no hay Internet... pero sin servicios y aplicaciones no tiene sentido Internet”.**

Podría hablarse de un proceso de **simbiosis** donde ambos se necesitan y son interdependientes el uno del otro. Ahora bien como en todo proceso de simbiosis debe existir beneficio para ambas partes.

Lo fundamental, por tanto, es procurar que existan las condiciones apropiadas para maximizar el desarrollo conjunto de ambos componentes esenciales del ecosistema. Ello pasa por conseguir unas reglas de juego igualitarias para todos los componentes de la cadena de valor, es lo que viene llamándose como **“Level Playing Field – LPF”**, que permitan un desarrollo sostenible y equitativo para todas las partes.

1) ¿Cuáles son las oportunidades e implicaciones asociadas a los OTT?

OPORTUNIDADES.

Los OTT son en gran manera los responsables de las innovaciones que Internet ha reportado potenciando el crecimiento y apropiación de Internet a través de la provisión de servicios y aplicaciones innovativas. No obstante conviene destacar que el papel de los operadores no ha sido menos importante pues son los que han construido las infraestructuras que han soportado y soportan Internet.

Hacia finales del 2012, se estima que la inversión total en el sector de telecomunicaciones por parte de los operadores en la Región Latinoamérica alcanzó los US\$ 26.789 millones.

En el período que va del 2006 al 2012, el sector de las telecomunicaciones de América Latina invirtió aproximadamente US\$ 159.568 millones, a un promedio de US\$ 28.000 millones por año. No se disponen de datos sobre la inversión por parte de los operadores globales en la Región, aunque es de suponer que sea mínima y limitada prácticamente a las oficinas locales.

Los OTT ofrecen sus servicios con igualdad de oportunidades tanto a ricos como a pobres, disminuyendo las barreras a los emprendedores y potenciando de esta manera el desarrollo económico y social, por otro lado pueden disfrutar de una actuación global con una presencia local sin tener que preocuparse por las infraestructuras, desvinculando la capa de transporte de la capa de la de servicios, de alguna manera se han convertido en un caldo de cultivo para la innovación.

IMPLICACIONES.

La provisión de servicios y aplicaciones por parte de los OTT se realiza en un contexto de “jardín vallado” (Walled Garden), no existe la interoperabilidad entre las diversas aplicaciones con similares objetivos (p.e.: WhatsApp vs Telegram), ello supone una ruptura del principio básico

que regía para las telecomunicaciones y uno de los pilares fundacionales y razón de ser de la UIT.

La seguridad de la Información, incluyendo la privacidad de los datos y la interceptación legal de las comunicaciones, así como la protección de los derechos de los usuarios frente a los nuevos modelos de negocio (*Freemium*) basados en que el usuario es **el bien** a vender. En los datos de los usuarios está el negocio y que constituyen la “materia prima” de las compañías de datos (Data driven companies). Los aspectos aquí enunciados deberán ser sujetos de revisión para emitir las regulaciones estrictamente necesarias que generen la confianza del usuario en el ecosistema digital como un todo.

Los OTT, como actores globales que son, representan un desafío a la forma tradicional de gobernanza (jurisdicción, soberanía,...) dado que normalmente ofrecen servicios sin tener presencia física en los países, el aspecto negativo de la escala global pero sin presencia local. No existe una autoridad global para la regulación o gobernanza que pueda actuar en este sentido.

Este carácter global plantea cada vez más preocupaciones sobre las restricciones a la competencia, aspectos jurisdiccionales, obligaciones regulatorias y contribución fiscal y al empleo a las economías locales.

Más específicamente, en algunas jurisdicciones los servicios OTT no regulados pueden tener un tratamiento fiscal diferente (o sea libre de impuestos) en comparación con los servicios regulados de voz o video, lo que puede suponer un impacto financiero en estas jurisdicciones y puede afectar aspectos tales como programas para financiar los centros de contacto para servicios de emergencia, subvencionar la conectividad de las personas con menos poder adquisitivo y/o de los no conectados y mucho más. Además, servicios OTT no regulados no pueden contribuir y/o proporcionar el servicio de llamada de emergencia, alertas de video para emergencia, interceptación y rastreo legal de comunicaciones maliciosas, y así sucesivamente. También se puede plantear cual puede ser su relación con la financiación de los fondos para el Servicio Universal en cuanto estos suponen una herramienta para conectar a los no conectados

Es sumamente importante que los reguladores tomen en consideración estos asuntos así como los que se planteen en los diversos apartados de esta consulta, y en particular la necesidad de promover un crecimiento saludable del Ecosistema Digital en su totalidad.

2) ¿Cuáles son los asuntos políticos y regulatorios asociados a los OTT?

El Ecosistema Digital, entendido como:

- *El conjunto de prestaciones y requerimientos de diversa naturaleza que se proveen desde y a través de las redes de telecomunicaciones,*
- *El conjunto de infraestructuras y facilidades asociadas que habilitan el suministro de dichos servicios,*
- *Así como la interacción entre los prestadores de servicios de distinta naturaleza que constituyen la cadena de valor extendida de servicios de Internet,*

Constituye un nuevo sujeto de análisis desde el cual se deben diseñar las políticas públicas

Los servicios OTT y los de Telecomunicaciones pueden llegar a ser sustitutivos¹ y, por ende, compiten en el mismo mercado, el de los servicios digitales, no obstante los servicios OTT no cuentan con regulación específica, mientras que los operadores si están sujetos a una regulación específica y a una fiscalidad especial. Una **asimetría regulatoria** que merece ser considerada.

Esto es debido a una regulación obsoleta basada en ciertas definiciones y principios adoptados hace ya varios años (anclada básicamente en la manera en que se prestaban los servicios de voz en las RTPC) y que no encajan en el nuevo mundo IP (donde varios servicios están proporcionados por diversas plataformas). Como resultado de esta concepción desfasada, todavía se aplica una regulación específica y estricta a los operadores de telecomunicaciones basada en su calificación como proveedores de servicio de "viejo tipo" SCE (Servicios de Comunicaciones Electrónicas, ECS de sus siglas en inglés). Por el contrario, en el caso de los OTT, están sujetos a unas reglas cruzadas del sector más débiles, basadas en su calificación como SIS (Servicios de Información de la Sociedad, ISS de sus siglas en inglés).

Es por ello que resulta necesario acabar con dicha asimetría regulatoria y diseñar unas nuevas reglas del juego que sean únicas, simples y justas para todos los actores que operan en el sector y que, además, todos los servicios que compiten en el mismo mercado cumplan por igual, incluidos los OTT.

En términos generales, el aumento en la oferta de alternativas para los consumidores derivado de la convergencia debiera traducirse en una **menor carga regulatoria para los operadores de servicios de comunicación electrónica con infraestructura**. La regulación debe centrarse en la protección del consumidor, en particular sobre el uso de sus datos personales y los mecanismos de reclamación; la competencia; y la seguridad pública, con independencia de la forma en que se proveen los servicios. La definición de mercados relevantes a efectos de la regulación debe hacerse en virtud de las soluciones para satisfacer necesidades de los consumidores, y no por tecnologías o prestadores.

La regulación debe resolver de forma adecuada los aspectos jurisdiccionales de los servicios de comunicación electrónica provistos desde fuera del ámbito nacional, de forma tal de que ellos se ajusten a los mecanismos razonables de regulación, protección y seguridad que correspondan. Para lo anterior es preferible evaluar mecanismos supranacionales de coordinación y regulación. Sin desmedro de ello, en ausencia de dichos mecanismos, los reguladores nacionales deberían establecer un marco razonable de equivalencia regulatoria.

3) *¿Cómo contribuyen los actores y otras partes interesadas en los OTT que ofrecen servicios de aplicaciones a los aspectos relacionados con la seguridad, la protección y la privacidad del consumidor?*

El alcance global de aplicaciones y servicios proporcionados por OTTs lleva consigo un impacto tanto en la seguridad en general, como la seguridad particular de los consumidores y a su privacidad.

Es importante el crear una conciencia global sobre la necesidad de privacidad y ciberseguridad como parte inherente de la naturaleza abierta y global de Internet, proporcionar las herramientas necesarias para asegurar la protección de los consumidores frente amenazas de terceros mediante la aplicación/uso de comunicaciones cifradas, conexiones seguras https por defecto, Términos y Condiciones para desarrolladores de aplicaciones, etc..

¹ En sentido estricto no son realmente sustitutivos, pues conviven con ellos, si son alternativos y pueden llegar a sustituirlos.

En su situación de jugadores globales, los OTT no están sujetos a las normas locales lo que les permite controlar qué se incluye en los términos y condiciones del contrato sin ninguna responsabilidad, cambiándolos regularmente sin alternativa de reclamación por parte de los clientes. Se hace necesario el trabajar en unas reglas transparentes a nivel global que vayan en defensa de los intereses de los consumidores y eviten estas situaciones de desamparo.

El tema de interceptación legal y acceso a los datos por parte de las autoridades a través de un proceso legalmente definido necesita ser tratado con más detalle. Este asunto se complica en algunos casos precisamente por el carácter global de algunos OTTs lo que supone una situación ambigua respecto en qué medida están sujetos a las regulaciones locales y las costumbres con respecto a los términos y condiciones. Es preciso trabajar en una armonización regulatoria a nivel regional/global en materia de privacidad y en el tratamiento de los flujos de datos transfronterizos

4) *¿Qué enfoques regulatorios de los que cabría considerar en relación con los OTT ayudarían a la creación de un entorno en que todas las partes interesadas puedan prosperar y desarrollarse?*

Todos los actores en el ecosistema digital, incluyendo OTTs y operadores de red, están contribuyendo a los esfuerzos mundiales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), no obstante para asegurar la sostenibilidad del Ecosistema Digital y su crecimiento futuro, es necesario incentivar las inversiones en redes y servicios, ello pasa, como ya hemos apuntado anteriormente, eliminar la regulación obsoleta que se aplica a los operadores tradicionales y estableciendo nuevas reglas que promuevan las inversiones en infraestructura y contenidos por igual.

No resulta apropiado aplicar los modelos regulatorios tradicionales de los servicios a todos los jugadores el nuevo escenario, no obstante las políticas públicas deben tener en cuenta el aumento de la competencia que se genera en la nueva cadena de valor, consecuentemente los responsables políticos deberían centrarse en una reducción de la regulación tradicional

El concepto de Igualdad de Condiciones o igualdad regulatoria, conocido como Campo de Juego Nivelado (“Level Playing Field (LPF)”), implica *“mismos servicios, mismas reglas, misma protección”*, se refiere al hecho de que los OTTs proporcionan servicios similares a los ofrecidos por las empresas de telecomunicaciones, pero no están sujetos a las mismas normas y tienen obligaciones menos restrictivas, por lo que no compiten en **igualdad de condiciones**. Ello es particularmente significativo en un buen número de asuntos regulatorios, como pueden ser aquellos que afectan a los derechos del consumidor, a la seguridad y protección de datos, a la interceptación legal, a las tasas, etc.

Es por ello que resulta importante analizar y comprender adecuadamente el Ecosistema Digital en un contexto amplio, a fin de revisar las políticas públicas y las regulaciones existentes de modo que ellas sean consistentes con el objetivo de maximizar la creación de valor en el largo plazo, de forma sostenible, contribuyendo de esta forma al desarrollo económico y las oportunidades de progreso de los ciudadanos

5) *¿Cuál es la mejor manera de que los actores de los OTT y los operadores cooperen a escala local e internacional? ¿Existen modelos de acuerdos de asociación que pudieran desarrollarse?*

No cabe duda que la irrupción de los OTTs en el Ecosistema Digital ha suscitado un fuerte crecimiento en la demanda de acceso de banda ancha, tanto en servicio fijo como móvil, lo que a su vez ha alentado la inversión en infraestructuras y redes de telecomunicaciones.

Se están produciendo ya asociaciones entre operadores de telecomunicaciones y proveedores de servicios en línea (OTTs) y se espera que ello vaya en aumento, evidentemente beneficiarán a los consumidores.

No obstante para que este nuevo entorno de mercado se desarrolle de una forma saludable, sostenible y beneficiosa para la sociedad es imprescindible que los gobiernos faciliten unas reglas de juego equilibradas para todos, en este mercado será la propia dinámica de la competencia quién mejor determine a los jugadores si competir, cooperar o “coopetir”.

ACERCA DE ASIET: La Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASIET) nació en 1982 con el nombre de AHCET y está conformada por empresas públicas y privadas del sector de telecomunicaciones de los países del continente americano. Trabajamos para el desarrollo de las telecomunicaciones y la Sociedad de la Información en nuestra región a través del diálogo público-privado, promoviendo el crecimiento de la industria y favoreciendo el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, velando por el interés común de nuestros socios y la industria.