

LA NUEVA FUNCIÓN DEL ESTADO  
EN UNA ERA DE LIBERALIZACIÓN  
DE LAS TELECOMUNICACIONES

**ACUERDOS COMERCIALES  
SOBRE TELECOMUNICACIONES  
Y REGLAMENTACIÓN**

Informe del Quinto Coloquio  
sobre Reglamentación  
celebrado en la Sede de la UIT  
6-8 de diciembre de 1995



UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES



## Índice

	PÁGINA
Introducción por el Secretario General de la UIT Dr. Pekka Tarjanne .....	5
Introducción por el Director General de la OMC Sr. Renato Ruggiero .....	9
Informe del Presidente del Coloquio Sr. David M. Leive .....	13
Resumen de conclusiones del Documento informativo Sr. Michael Tyler, Consultor .....	81

## **INTRODUCCIÓN**

### **POR EL SECRETARIO GENERAL DE LA UIT**

Me complace sumamente presentar el Informe del Quinto Coloquio sobre la nueva función del Estado en una era de liberalización de las telecomunicaciones, que se celebró en la Sede de la UIT, en Ginebra, del 6 al 8 de diciembre de 1995.

En el Quinto Coloquio se examinó un tema que está probablemente llamado a ocupar un lugar central en el mundo de las telecomunicaciones; se trata de los efectos que el régimen de libertad de intercambios que se articula en torno a la Organización Mundial del Comercio (OMC) tendrá en la reglamentación nacional de las telecomunicaciones y en los órganos encargados de ella, así como en la industria de las telecomunicaciones en general. El Coloquio tomó la decisión verdaderamente innovadora de invitar como participantes a altos funcionarios gubernamentales que intervienen en las actuales negociaciones de la OMC, junto con el habitual grupo de funcionarios de los servicios de reglamentación de las telecomunicaciones y otras personalidades del sector. Tuve también el placer de saludar al Sr. Warren Lavorel, Director General Adjunto de la OMC, así como a los especialistas de la OMC en telecomunicaciones, el Sr. Neil McMillan del Reino Unido Presidente del Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas (GNTB) de la OMC, grupo establecido por la OMC para avanzar en la extensión del régimen a las telecomunicaciones básicas, y varios funcionarios gubernamentales que participan activamente en el GNTB.

La finalidad de la reunión era informativa y analítica: explicar al mundo de las telecomunicaciones la manera en que el nuevo régimen de la OMC influirá en sus actividades y explicar al mismo tiempo a los responsables de política general y participantes en las negociaciones algunas de las complejidades y características específicas de la industria de las telecomunicaciones que será necesario tener en cuenta al extender la libertad comercial multilateral a las telecomunicaciones.

La colaboración infatigable de nuestros colegas del mundo del comercio fue capital para el éxito de la reunión y agradezco, pues, sumamente el apoyo de la OMC, empezando por su Director General, Renato Ruggiero.

La reunión fue una vez más posible gracias a la financiación generosa de la Fundación Friedrich Ebert de Alemania. Quede aquí constancia de mi gratitud para con dicha Fundación y el Dr. Erich Vogt, Director de su oficina de Ginebra.

Como ya dije en mi introducción al Informe sobre el Primer Coloquio, David Leive tuvo la idea de su organización cuando presidió el Simposio sobre Reglamentación de Telecom 91 (Ginebra, octubre de 1991). Una amplia serie de consultas oficiosas con expertos de numerosos países nos llevó a pensar con el Sr. Leive y el Embajador Gerald Helman, que aportó una asistencia fundamental, que el Coloquio respondería a una verdadera necesidad y tendría gran utilidad práctica para muchos países. El éxito de los cinco Coloquios y la difusión amplísima de sus Informes ha demostrado con creces la veracidad de esta predicción.

En vista del acierto con que dirigió el Primer Coloquio, pedí a David Leive que continuase como Presidente permanente. Como esperábamos, ha cumplido del modo admirable que le es habitual la función de organizar y dirigir el Quinto Coloquio.

Los resultados de este Quinto Coloquio están recogidos en el Informe del Presidente, Sr. Leive. Junto con otros altos funcionarios de la UIT, asistí a las reuniones los tres días que duraron, al igual que en las cuatro ediciones precedentes.

El Informe refleja el consenso de los participantes sobre los principales temas debatidos, pero no expone las opiniones individuales de los participantes.

La publicación incluye también el resumen de conclusiones del Documento informativo preparado por un distinguido experto independiente, Michael Tyler, que se presentó al Coloquio en forma de

proyecto para que sirviese de base de discusión. El Informe completo se traducirá y distribuirá a todas las administraciones antes de que termine el invierno. Tanto el Resumen de conclusiones como el Documento informativo contienen las opiniones y el resultado de los estudios del Sr. Tyler y no son fruto de los debates del Coloquio propiamente dicho.

Los próximos Coloquios están ya en preparación. El sexto, previsto en septiembre de 1996, se centrará en la influencia en los órganos de reglamentación nacional de las telecomunicaciones de la creciente convergencia de la infraestructura y el contenido. El Séptimo Coloquio se reunirá en abril de 1997 en torno a un tema que se elegirá más adelante.

El Coloquio constituye una importante iniciativa permanente encaminada a examinar, de modo extraoficial, experto y práctico, algunos de los problemas fundamentales de la reglamentación de las telecomunicaciones creados por la rápida evolución del entorno de las telecomunicaciones. El Coloquio es de carácter no gubernamental, su financiación es privada y reúne, a título individual, a expertos y altos funcionarios de las telecomunicaciones de muy diversos países. Los participantes se reúnen en Ginebra durante tres días para dar asesoramiento práctico concebido de modo que beneficie inmediatamente a las instancias de política, de reglamentación y comerciales de los países desarrollados y en desarrollo.

Los participantes en el Quinto Coloquio tomaron nota del creciente esfuerzo que despliegan la UIT y el Banco Mundial para dar una difusión más amplia a los resultados de los cinco Coloquios, porque lo que persigue es que los órganos de reglamentación de las telecomunicaciones y el sector privado extraigan beneficio de la labor especializada de estos Coloquios.

Estoy firmemente convencido de que el Quinto Coloquio ha constituido un acontecimiento histórico por la cooperación práctica entre la OMC y la UIT, reflejo del objetivo común de ambas organizaciones de favorecer la reforma de la reglamentación de las telecomunicaciones de modo que los países puedan sacar todo el partido

– 8 –

de la tecnología moderna y las fuerzas competitivas para desarrollar sus economías nacionales. Espero trabajar en estrecha colaboración con el Director General Sr. Ruggiero, el Director General Adjunto Sr. Lavorel y sus competentes colaboradores para alcanzar estos objetivos comunes en beneficio de nuestros miembros.

Pekka TARJANNE  
Secretario General

Ginebra, enero de 1996

## **INTRODUCCIÓN**

### **POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA OMC**

El acceso a los modernos servicios de telecomunicaciones es condición esencial para el éxito en el desarrollo de las economías nacionales y en el comercio internacional. Las telecomunicaciones son a la vez un medio básico de transporte de importancia capital para todas las formas de actividad económica y un servicio objeto de comercio por derecho propio, en el que los operadores privados y la competencia están asumiendo una función cada vez más destacada.

La comunidad internacional reconoció esta realidad en el Acuerdo de Marrakech que, en el ámbito del Acuerdo General sobre el comercio de servicios, sometió las telecomunicaciones a las reglas del sistema comercial multilateral. La liberalización progresiva de las redes y los servicios de telecomunicaciones, básicos y de valor añadido, y su apertura a la competencia reducirán grandemente el coste de la actividad y pueden crear una verdadera diferencia en las tasas de crecimiento económico. Queda, sin embargo, mucho por hacer para que las empresas y los consumidores puedan cosechar todos los beneficios de las mejoras fenomenales de eficacia técnica que ahora se obtienen.

La máxima prioridad es concluir con éxito en abril de 1996 las negociaciones ampliadas de la OMC sobre telecomunicaciones básicas. Un ingrediente fundamental de este proceso y de toda futura negociación encaminada a introducir las fuerzas del mercado en el sector de las telecomunicaciones es intensificar el diálogo entre el mundo del comercio y el de las telecomunicaciones para favorecer la comprensión mutua de las disciplinas comerciales y las singulares características del sector. Por ejemplo, la aplicación de principios comerciales como el trato de nación más favorecida, el trato nacional y el acceso al mercado tendrán importantes repercusiones en las prácticas de reglamentación tradicionales y de reciente aparición, en las exigencias técnicas y en los objetivos de la política oficial.



De ahí que haya aceptado complacido la invitación del Secretario General Tarjanne para que la OMC participe en el Quinto Coloquio sobre Reglamentación de la UIT y haya acogido con agrado la oportunidad de que el personal de la OMC y de la UIT se sume a expertos en comercio y telecomunicaciones de algunos de nuestros países Miembros en este intercambio fecundo de información e ideas. Los resultados de este constructivo intercambio figuran en el Informe del Presidente del Coloquio, David Leive, cuya lectura les recomiendo encarecidamente. El Presidente ofrece diversas recomendaciones y conclusiones prácticas que reflejan el conocimiento que cada una de nuestras comunidades ha adquirido sobre las cuestiones y los problemas con que ambas se enfrentan.

Hago mío sin reservas el llamamiento de Pekka Tarjanne a una colaboración más estrecha entre la OMC y la UIT y, lo que es todavía más importante, entre las administraciones de comercio y de telecomunicaciones dentro de cada país. Por nuestra parte, en la OMC esperamos promover una estrecha colaboración por diversos cauces oficiales y oficiosos para alcanzar nuestros objetivos comunes. Este valioso Coloquio es uno de los instrumentos a tal efecto.

Renato RUGGIERO  
Director General

Ginebra, enero de 1996

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
PARTE I – INTRODUCCIÓN Y RESUMEN .....	13
PARTE II –INCIDENCIA PRÁCTICA DE LA OMC EN LA AUTORIDAD REGLAMENTADORA .....	23
A. Idea general.....	23
1. El AGCS: Obligaciones y disciplinas generales.....	25
2. Compromisos adicionales .....	29
B. Incidencia de la OMC en ámbitos específicos de la reglamentación.....	31
1. Acceso al mercado .....	31
2. Concesión de licencias.....	35
3. Interconexión (servicios nacionales).....	37
4. Interconexión (servicios internacionales) y tasas de distribución .....	38
5. Política de defensa de la competencia .....	41
6. Reglamentación del espectro de frecuencias radioeléctricas .....	42
PARTE III – REPERCUSIONES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO	44
PARTE IV – RELACIONES ENTRE LA UIT Y LA OMC.....	49
PARTE V – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	51
Anexo 1 – Lista de participantes.....	57
Anexo 2 – Estructura del Acuerdo General sobre el Comercio .	61
Anexo 3 – Esquema de discusión del Coloquio .....	75
RESUMEN DE CONCLUSIONES DEL DOCUMENTO INFORMATIVO .....	81

PAGE PAIRE = blanche

# **INFORME DEL PRESIDENTE**

## **ACUERDOS COMERCIALES SOBRE TELECOMUNICACIONES Y REGLAMENTACIÓN**

### **PARTE I – INTRODUCCIÓN Y RESUMEN**

Decir que las telecomunicaciones se han mundializado y entrado en un periodo de crecimiento explosivo es ya un lugar común. Esta revolución de las telecomunicaciones se ha caracterizado por el cambio tecnológico, la liberación de las fuerzas de la competencia y la privatización de monopolios estatales, por la creación de consorcios de proveedores de servicios de carácter mundial y por la aparición de servicios enteramente nuevos con medios avanzados, orientados a menudo a las necesidades concretas de la actividad económica o del consumidor privado.

Menos evidente, pero posiblemente de gran importancia para el futuro crecimiento y la estabilidad del sector, ha sido el comienzo de la reacción gubernamental multilateral a esta revolución de las telecomunicaciones. En el campo del comercio, la evolución se manifiesta en los Acuerdos de Marrakech firmados en 1994, en los que por primera vez se introduce de lleno la prestación de servicios de telecomunicaciones en el marco preexistente de las negociaciones comerciales mundiales.

#### **Razón y significado**

Las fuerzas tecnológicas y del mercado están haciendo que la industria de las telecomunicaciones pase de ser industria estatal dotada de un régimen especial (y a menudo de propiedad del Estado) a ser una industria más en la corriente general del comercio. La mundialización de las economías nacionales, la tendencia hacia una «economía de la información» y un acceso abierto, el mayor interés del Estado en las comunicaciones como factor clave del desarrollo nacional, la importante disminución de los costes en el sector, que ha facilitado el acceso al mercado, el hecho de que las telecomunicaciones sean una infraestructura esencial para facilitar el comercio

de bienes y servicios que ya entran en el marco general del comercio como los servicios financieros y la creación de empresas y consorcios mundiales de telecomunicaciones, todo ello ha contribuido al cambio. Ahora se piensa que las telecomunicaciones son la ruta del comercio moderno.

El esfuerzo por introducir las telecomunicaciones en un contexto comercial, si continúa con éxito, contribuirá ciertamente a impulsar la revolución de las telecomunicaciones, con importantes beneficios para todos los países. Que se produzca una transición ordenada del actual sistema de comercio bilateral nacionalmente reglamentado y parcialmente monopolístico en materia de telecomunicaciones a otro sistema en el que se eliminen gran parte de las barreras comerciales y se apliquen principios arraigados del libre-cambismo, como el trato de nación más favorecida, en un contexto multilateral, dependerá en parte de que se establezca un sólido diálogo entre expertos comerciales y especialistas en telecomunicaciones.

Este diálogo tiene una importancia especial en el caso de los servicios nacionales de reglamentación y determinación de la política general de las telecomunicaciones, cuya tarea consistirá en adaptarse, frente a las realidades operativas prácticas de la gestión de un sistema telefónico nacional, al nuevo régimen futuro de libre comercio mundial. El deseo de contribuir al proceso de transición ordenada, que en parte se plasma en la comprensión mutua, condujo al Coloquio sobre Reglamentación a convocar un grupo representativo de las telecomunicaciones y del comercio internacional para analizar el efecto del naciente régimen de libre comercio en la reglamentación de las telecomunicaciones (véase la Lista de participantes en el Apéndice 1). Ello contribuye a un proceso que ciertamente deberá continuar para que todos los países y, en particular, los países en desarrollo y en fase de industrialización, puedan hacer frente a las realidades económicas y tecnológicas del siglo XXI.

El Acuerdo de Marrakech fue la culminación de la última ronda multilateral de negociaciones comerciales efectuada bajo los auspicios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En él se estableció en sustitución del GATT una nueva organización internacional, la Organización Mundial del Comercio (OMC), con nuevas atribuciones y nuevos procedimientos. Del Acuerdo de Marrakech forma parte un Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). El AGCS es el primer tratado mundial de comercio que contiene disposiciones aplicables a las telecomunicaciones; precisamente uno de sus anexos trata de las telecomunicaciones y en él se aclaran y amplían algunas de las disposiciones del AGCS aplicables concretamente a las telecomunicaciones. Además, las Listas del AGCS contienen compromisos en virtud de los cuales 57 Miembros de la OMC abren sus mercados nacionales a la competencia internacional en diversos grados. De momento, estos compromisos se aplican principalmente a los servicios de valor añadido. Los países no pudieron llegar a un acuerdo en Marrakech sobre importantes medidas de apertura del mercado de las telecomunicaciones básicas, por lo que se creó para esta cuestión fundamental<sup>1</sup> un nuevo mecanismo, el Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas, (GNTB).

El GNTB se reúne con frecuencia para llegar a un acuerdo antes de abril de 1996 sobre medidas de apertura del mercado en relación con el comercio de servicios de telecomunicaciones básicas.

Los objetivos de la UIT y de la OMC, es decir, aumentar el valor y la utilidad de las telecomunicaciones para la sociedad en general y favorecer la reforma de la reglamentación de las telecomunicaciones, de modo que los países puedan aprovechar plenamente

---

<sup>1</sup> Los lectores hallarán una explicación más detallada del complejo régimen de la OMC, comprendidos el AGCS, el trato de nación más favorecida, etc., en el Anexo 2 al presente Informe, en el Resumen de conclusiones del Documento informativo, página 81 del presente Informe, y en el texto completo de ese Documento informativo, que la UIT publicará por separado.

las tecnologías modernas y desarrollar sus economías nacionales, convergen cada vez más. Sin embargo, no todos los Miembros de la UIT son Miembros de la OMC e, incluso en la comunidad de las telecomunicaciones, del centenar de países que son Miembros de ambas se observa una sorprendente falta de información y de conocimiento de la OMC, sus funciones y probable influencia en sus respectivas industrias y regímenes jurídicos de las telecomunicaciones. Quizá más importante todavía en este contexto sea el posible efecto en los objetivos nacionales más amplios: crecimiento económico general y creación de empleo, oportunidad de participar plenamente en el sistema de comercio mundial en constante expansión y beneficios sociales de oportunidades como la teleenseñanza y la telemedicina.

Uno de los fines del presente documento es pues informar a esa comunidad de las telecomunicaciones sobre lo que debe saber acerca del nuevo régimen comercial y formular una conjetura sobre su probable efecto en los métodos de reglamentación.

El Informe se dirige también al mundo del comercio. Al igual que el mundo de las telecomunicaciones, necesita captar plenamente los cambios radicales que se pueden producir como resultado de la inserción de las telecomunicaciones en el contexto comercial; quienes están llamados a trazar las grandes líneas del comercio internacional, para realizar mejor su labor, han de entender las especiales complejidades de la industria y las estructuras de reglamentación de las telecomunicaciones.

Por estas razones, en el Coloquio se llegó a la conclusión de que es fundamental dar al presente Informe la difusión más amplia posible.

Al mismo tiempo, aunque en este Informe se evalúan los efectos del régimen de la OMC en la reglamentación y en las autoridades reglamentadoras de las telecomunicaciones y, sin duda también, en las políticas nacionales, es demasiado pronto para determinar con precisión esos efectos. Quedan muchas interrogantes, aunque la orientación general es clara.

### **Importancia del problema**

El Quinto Coloquio sobre Reglamentación se ocupó principalmente de:

- 1) Comprender la evolución de las negociaciones y acuerdos sobre comercio de servicios de telecomunicaciones, comprendidos sus efectos en los países en desarrollo, y la manera en que estos países podrían asociarse al proceso del modo más provechoso.
- 2) Evaluar las consecuencias del actual Acuerdo AGCS en la reglamentación nacional de las telecomunicaciones.
- 3) Estudiar las opciones esenciales abiertas a los negociadores del GNTB, en particular sus ventajas y desventajas desde el punto de vista de la reglamentación nacional de las telecomunicaciones, y su eventual influencia en los aspectos de reglamentación a nivel nacional e internacional.

Los acuerdos existentes que inciden en las telecomunicaciones (el AGCS, su Anexo sobre Telecomunicaciones y las Listas), que forman parte del Acuerdo General de Marrakech de 1994, modifican considerablemente, pese a sus considerables limitaciones y ambigüedades, el entorno de la reglamentación nacional de las telecomunicaciones porque tratan de abrir los mercados nacionales y crean «obligaciones y disciplinas» generales vinculantes para los Estados Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, en el caso de las Listas nacionales, constituyen un compromiso para los Estados Miembros de la OMC. De ahí que el Acuerdo de Marrakech prevea un cambio transcendental del comercio internacional de servicios de telecomunicaciones, con efectos directos en los sistemas nacionales de reglamentación. Por ejemplo, al hacer obligatoria la publicación de los textos reglamentarios en bien de la «transparencia» y al prever que la reglamentación nacional se aplique de modo que no perturbe el comercio, el Acuerdo de Marrakech exigirá una readaptación de los métodos y prácticas de muchos servicios de reglamentación de las telecomunicaciones. (Véase en el Anexo 2 al presente Informe una descripción en forma tabular de algunas obligaciones del AGCS y de su campo de aplicación.) También se modifica el entorno de la reglamentación nacional



por cuanto los «compromisos específicos» formulados (inicialmente y principalmente para los servicios de valor añadido) en las Listas del Acuerdo General abren los nuevos mercados a la aplicación de normas comerciales multilaterales de carácter obligatorio.

Además, las negociaciones que se celebran actualmente bajo los auspicios del GNTB pueden muy bien dar como resultado el trato de nación más favorecida y nuevos compromisos específicos que extiendan los principios de libertad del mercado, es decir, el acceso al mercado, la transparencia de la legislación y la reglamentación y el trato nacional, a una serie de servicios de telecomunicaciones que antiguamente eran casi siempre prestados por monopolios o proveedores exclusivos. Otro punto de importancia análoga: es posible que en estas negociaciones se puntualicen y amplíen las obligaciones generales preexistentes del AGCS en relación con las prácticas reglamentarias por medio de los llamados compromisos adicionales, inscritos también en Listas.

La inclusión de las telecomunicaciones en el Acuerdo de Marrakech refleja unos cambios económicos y tecnológicos fundamentales en las telecomunicaciones, que aquí sólo es posible resumir brevemente.

- 1) La aparición de nuevos tipos de redes y servicios y de métodos de explotación comercial de las telecomunicaciones (en los países desarrollados y en desarrollo por igual) facilita la competencia. Por ejemplo, el sector privado procede actualmente a la realización de sistemas inalámbricos mundiales por satélite, cuya capacidad y coste presuponen la existencia de un mercado mundial y del correspondiente acceso comercial libre.
- 2) La transición de muchas economías industriales avanzadas hacia un alto grado de especialización en los servicios, en la información y en las actividades económicas asociadas a las comunicaciones.
- 3) La convergencia de las redes telefónicas e informáticas (por ejemplo, voz por Internet).
- 4) La presión económica hacia la eficacia.

- 5) Como consecuencia, la creciente importancia de las telecomunicaciones como ruta comercial moderna, es decir, como modo de entrega de otros bienes y servicios.
- 6) Consecuencia ulterior, una creciente necesidad nacional de tratar a las telecomunicaciones como una «industria normal» y no como una «industria especial» o un «monopolio natural» que requiere titularidad estatal o un trato distinto del generalmente concedido a otros sectores.
- 7) La conciencia de que un sistema moderno de telecomunicaciones es fundamental para el desarrollo económico de todos los países y de que la privatización y la liberalización económica de las telecomunicaciones es una condición vital para atraer el capital que requiere la modernización de las telecomunicaciones.

Así pues, las presiones en favor de la extensión del régimen comercial multilateral a las telecomunicaciones (y otros aspectos ligados a la información como los derechos de propiedad intelectual) son el resultado natural de tendencias tecnológicas y económicas fundamentales. Al mismo tiempo, los gobiernos de muchos países, desarrollados y en desarrollo, discuten actualmente el equilibrio entre los beneficios económicos de la competencia y otras cuestiones de principio como la extensión del servicio a grupos de población no atendidos, el cumplimiento de las obligaciones del servicio universal y la conservación por el Estado de algunas funciones permanentes en el sector de las telecomunicaciones y en la corriente de ingresos que éstas generan.

La problemática del comercio de las telecomunicaciones arranca de al menos cuatro razones, distintas, pero relacionadas entre sí:

- 1) Las redes de telecomunicaciones son una infraestructura importante para el intercambio de todo tipo de bienes y servicios: servicios financieros, turismo, servicios profesionales y otros servicios basados en la información.
- 2) La transición a la competencia en las telecomunicaciones hace que la cuestión del acceso al mercado, una parte siempre crítica de las negociaciones comerciales (la posibilidad de vender

un servicio en un mercado extranjero, por ejemplo), tenga una importancia central.

- 3) El éxito de las negociaciones comerciales sobre telecomunicaciones requiere la reforma del sistema nacional de reglamentación de las telecomunicaciones para ofrecer una verdadera oportunidad de competir a las entidades nacionales y extranjeras a las que se haya concedido el acceso al mercado.
- 4) Los problemas de las relaciones entre países o entre operadores de telecomunicaciones de diferentes países, que tradicionalmente se resolvían en el ámbito de la UIT como las tasas de distribución y las relaciones de correspondencia entre operadores internacionales de telecomunicaciones, se plantean también en el ámbito de las negociaciones comerciales internacionales.

En este contexto, el Coloquio trató primero de hacer un inventario de las cuestiones con que se enfrentan las instancias políticas y reglamentadoras nacionales. Examinó luego el efecto del nuevo régimen de la OMC en la reglamentación nacional de las telecomunicaciones y los factores que, a juicio de dichas instancias, deben tenerse presentes en el marco del GNTB. En el curso del debate se insistió en particular en las cuestiones siguientes:

- 1) Las entidades de telecomunicación en los planos nacional e internacional tienen que adaptarse a un nuevo programa y a un nuevo criterio fruto de una constelación de mercados en competencia regidos por normas comerciales internacionales de carácter obligatorio y, a la inversa, quienes trabajan en las instituciones de política y comercio y participan en las negociaciones tienen que familiarizarse más con la realidad operativa de la industria de las telecomunicaciones y aprovechar eficazmente el acervo de conocimientos especializados y las capacidades de las organizaciones nacionales e internacionales de telecomunicación.
- 2) La legislación de telecomunicaciones de los países Miembros de la OMC debe permitir a las respectivas instancias dirigentes y reglamentadoras cumplir las obligaciones que les correspondan en virtud del AGCS y del Anexo sobre Telecomuni-

caciones. En particular, los servicios de reglamentación pueden necesitar en ciertos casos facultades adicionales o un mandato legislativo revisado para poder cumplir sus nuevas obligaciones.

- 3) Las «disciplinas y obligaciones generales» del AGCS y los compromisos específicos contenidos en las Listas junto con el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) tendrán importantes efectos en la actividad de los servicios nacionales de reglamentación de las telecomunicaciones. Por ejemplo, los grupos de la OMC encargados de la solución de diferencias pueden examinar las prácticas de los servicios nacionales de reglamentación. La posibilidad de ese examen conducirá probablemente con el tiempo a ciertas modificaciones en las prácticas reglamentarias nacionales. Ello no ha sucedido todavía en el actual régimen del AGCS pero probablemente será sólo cuestión de tiempo. Podría convertirse en una realidad práctica importante si el GNTB lleva a buen puerto las negociaciones; los compromisos contraídos sobre acceso al mercado y trato nacional y las disciplinas que esos compromisos suponen en virtud del AGCS repercutirán en las instituciones, los procesos y los principios de base de la reglamentación. Estos compromisos estarán también sujetos al ESD. La necesidad de recurrir a éste se reduciría si los compromisos, incluidos los «compromisos adicionales» sobre bases de reglamentación que garanticen un acceso real al mercado, fuesen claros y suficientes para evitar «la anulación y el menoscabo» de los compromisos sobre acceso al mercado, punto en que se centran las decisiones en el ESD.
- 4) El régimen de la OMC favorecerá la inversión extranjera directa en la expansión y el mejoramiento de las infraestructuras nacionales de telecomunicaciones porque reducirá la incertidumbre sobre la reglamentación y, por tanto, el riesgo percibido por el inversionista y el operador. Los inversionistas potenciales o los proveedores de servicios que desean entrar en el mercado en un país preciso se enfrentan normalmente con algunas incertidumbres y con las ulteriores negociaciones sobre el sistema de reglamentación de ese país o las «reglas

del juego». Sería una gran ayuda para unos y otros que los Estados se comprometiesen en el proceso del GNTB a adoptar un sistema de reglamentación que promueva las inversiones y la competencia y que esté sometido a un examen abierto independiente en el plano nacional y quizás también, ocasionalmente, al proceso internacional de solución de diferencias.

- 5) El éxito de las negociaciones del GNTB facilitará probablemente la eficacia económica y las modificaciones estructurales de la industria mundial de las telecomunicaciones en sectores como las nuevas alianzas estratégicas, las relaciones de correspondencia internacional entre operadores nacionales y la legitimación de proveedores de servicios no tradicionales (por ejemplo, revendedores internacionales) que ahora aprovechan el arbitraje entre los proveedores clásicos de servicios internacionales que trabajan en el contexto de la correspondencia tradicional.
- 6) Es posible que los países en desarrollo tengan que hacer un esfuerzo de adaptación al nuevo entorno resultante de las negociaciones comerciales mundiales sobre telecomunicaciones, con objeto de:
  - aprovechar los posibles beneficios económicos de la libre competencia internacional en términos de inversión, innovación y dinamismo empresarial, comprendida la prestación de servicios internacionales en rápida expansión y de interés para los usuarios;
  - materializar el beneficio potencial de un acceso más fácil a la teleenseñanza, la telemedicina, el comercio electrónico y otras aplicaciones avanzadas de importancia especial para el proceso de desarrollo;
  - proteger otros objetivos de interés público, como el rápido progreso hacia el servicio universal;
  - mejorar y ampliar el acceso a capital privado de cara a la expansión y el desarrollo necesarios.

Las conclusiones y recomendaciones del Coloquio figuran en la Parte V del presente Informe.

## **PARTE II – INCIDENCIA PRÁCTICA DE LA OMC EN LA AUTORIDAD REGLAMENTADORA**

### **A. Idea general**

Tratemos de exponer de manera resumida la estrecha relación existente entre el comercio y la reglamentación de las telecomunicaciones nacionales:

- 1) El AGCS impone algunas obligaciones de carácter general en materia de reglamentación nacional, sobre todo en lo relativo a la transparencia. Sin embargo, no exige ningún tipo de reglamentación nacional específica.
- 2) Cada Miembro de la OMC debe determinar si su autoridad reglamentadora nacional tiene atribuciones suficientes para cumplir las obligaciones resultantes del AGCS.
- 3) Los Miembros de la OMC que participen en el proceso del GNTB deben decidir qué modificaciones habrá eventualmente que introducir en sus mecanismos nacionales, a fin de alcanzar un acuerdo dentro del GNTB.
- 4) Más concretamente, la autoridad reglamentadora nacional debe examinar atentamente junto con el negociador comercial del propio país qué grado y medida de discrecionalidad desea reservarse con respecto a la reglamentación en una amplia variedad de circunstancias diferentes. Entre estas «reservas» pueden figurar:
  - i) desestimar la solicitud de licencia de un candidato extranjero a causa de un exceso de demanda de espectro radioeléctrico;
  - ii) limitar la inversión extranjera en el operador dominante; y
  - iii) limitar el número de licencias de un servicio dado. Si se consideran convenientes estas reservas de discrecionalidad en la reglamentación, han de ser incluidas como «limitaciones» en la Lista de un país.

- 5) Al determinar su posición, la autoridad reglamentadora nacional debe tener en cuenta que cualquier cuestión que pueda surgir posteriormente sobre la conformidad de su actuación con las obligaciones generales derivadas del AGCS, y con la Lista de compromisos del propio país quedará sujeta al procedimiento de solución de diferencias (ESD).
- 6) Si la autoridad reglamentadora nacional desea reservarse la posibilidad de ejercer cierta discreción con respecto al suministro en régimen de competencia de servicios básicos de telecomunicación de manera incompatible con las obligaciones resultantes del AGCS aplicables únicamente a los «compromisos específicos» (por ejemplo, disposiciones del artículo VI que estipulan una reglamentación objetiva, transparente y no discriminatoria) dicha autoridad reglamentadora no incluirá en la Lista de compromiso del AGCS los servicios de telecomunicaciones básicas de que se trate. En el caso de que se asuman compromisos sobre un servicio concreto de telecomunicaciones, el trato de nación más favorecida (NMF) sería la principal obligación (dejando a salvo la posibilidad de acogerse a una exención del trato NMF).
- 7) Cada gobierno también tiene que determinar si quiere acogerse a una exención del trato NMF, presente o no una Lista de compromisos. Normalmente, una exención del trato NMF permitirá a la autoridad reglamentadora aplicar la reciprocidad (por ejemplo, evaluar el grado de acceso al mercado del país de origen del solicitante de la licencia) como base para decidir si va a autorizar a una empresa a suministrar un servicio concreto de telecomunicaciones. Si las autoridades de reglamentación van a aplicar estas «pruebas de reciprocidad» habrá que prever una exención del trato NMF, pero es importante tener en cuenta que si los principales actores se acogen a exenciones NMF, las negociaciones del GNTB quedarán deslavazadas, pues la liberalización mundial de las telecomunicaciones se descompondrá en una serie de negociaciones bilaterales costosas, desprovistas de uniformidad e impredecibles,

que carecerán de la coherencia y el marco necesarios para una transición ordenada que tenga en cuenta los cambios acaecidos en el sector.

En la Parte II A se estudian las obligaciones «básicas» asumidas por todos los Estados Miembros de la OMC merced a su participación en el Acuerdo de Marrakech, como la relativa a la «transparencia» del régimen nacional de reglamentación de las telecomunicaciones. En la Parte II B se estudia la repercusión del régimen de la OMC en responsabilidades específicas de funcionamiento de la autoridad reglamentadora de telecomunicaciones, por ejemplo la concesión de licencias y la interconexión.

## **1. El AGCS: Obligaciones y disciplinas generales**

El Acuerdo de Marrakech y las posteriores negociaciones comerciales internacionales dentro del marco de la OMC pueden incidir en las autoridades nacionales de reglamentación de las telecomunicaciones por una diversidad de conceptos:

- 1) Como resultado de las «obligaciones y disciplinas generales» resultantes del AGCS y del Anexo sobre Telecomunicaciones con referencia a las prácticas de la reglamentación.
- 2) Como resultado de la obligación general del trato de nación más favorecida: no discriminar entre proveedores por razón del origen nacional, salvo si el gobierno interesado se ha acogido a un régimen de exención.
- 3) Como resultado del acceso a un mercado específico y de compromisos nacionales de trato aplicables a determinados sectores y subsectores.
- 4) Como resultado de «compromisos adicionales» sobre la reglamentación nacional de las telecomunicaciones (principios sustantivos aplicables a la reglamentación o procesos e instituciones en la materia) que algunos Miembros de la OMC puedan asumir en las negociaciones dentro del GNTB.



Estas obligaciones y disciplinas de carácter general, reflejadas en esencia en el Anexo 2, se refieren:

- al trato de nación más favorecida (artículo II del AGCS);
- a la transparencia (artículo III del AGCS y artículo 4 del Anexo sobre Telecomunicaciones);
- reglamentación nacional (artículo VI del AGCS);
- monopolios y proveedores de servicios en exclusiva (artículo VIII del AGCS); y
- prácticas comerciales (artículo IX del AGCS).

Las repercusiones de estas «obligaciones y disciplinas generales» variarán en función de la estructura del mercado de cada país, desde el monopolio hasta la libre competencia. Unos cuantos ejemplos ilustrarán las repercusiones que tienen las disposiciones del AGCS.

- 1) *Contextos monopolistas* – Incluso en un país donde un solo operador de telecomunicaciones disponga de un monopolio general y cuyo Gobierno no haya incluido en su Lista de AGCS el compromiso de cambiar esta situación, el efecto combinado de las «obligaciones y disciplinas generales» y los compromisos concretos asumidos con respecto a servicios *distintos* de los de telecomunicaciones (por ejemplo, radiodifusión, turismo, servicios profesionales y servicios financieros) puede dejarse sentir en la reglamentación de las telecomunicaciones. Esto se debe a que el artículo VIII del AGCS dispone que cada Miembro de la OMC «se asegurará de que ningún proveedor monopolista de un servicio en su territorio actúe ... de manera incompatible con las obligaciones del Miembro en virtud de ... sus compromisos específicos», y debido a que en el Anexo sobre Telecomunicaciones se exige que otros proveedores de servicios tengan un acceso razonable y no discriminatorio a estas redes de telecomunicaciones para el suministro de los servicios consignados en la Lista (en régimen de competencia), por ejemplo, servicios financieros.

- 2) *Apertura limitada a la competencia* – Una situación distinta se produce cuando existe competencia y el Estado Miembro de la OMC interesado se ha comprometido, mediante su Lista nacional, a mantener el acceso al mercado a los operadores extranjeros, pero el antiguo monopolio conserva un poder de mercado importante. Existen varios aspectos:
- a) puede suceder, por ejemplo, que haya que reconocer a los nuevos operadores concurrentes un derecho de interconexión con la red existente, ya que el operador monopolista conserva un monopolio sobre el bucle local, aun si existe competencia en los servicios de larga distancia y/o de valor añadido. Aquí cobra especial importancia otra disposición del artículo VIII: «cuando un proveedor monopolista de un Miembro compita ... en el suministro de un servicio que no esté comprendido en el ámbito de sus derechos de monopolio y que esté sujeto a los compromisos específicos contraídos por dicho Miembro, éste se asegurará de que ese proveedor no abuse de su posición monopolista para actuar ... de manera incompatible con esos compromisos». Esto parece significar que un operador de telecomunicaciones que se encuentre en esta situación no podrá abusar de su monopolio sobre la red local para ejercer una competencia desleal contra un operador extranjero en el segmento de la larga distancia, de valor añadido o internacional (en régimen de competencia), por ejemplo, denegando al competidor interconexión con la red local o líneas arrendadas, cobrándole en exceso por estos servicios o proporcionándoselos con un bajo nivel de calidad;
  - b) el artículo VI, de igual importancia, impone varias obligaciones a la autoridad reguladora cuando el Miembro ha aceptado compromisos específicos en sus Listas del AGCS. Por ejemplo: «dicho Miembro ... no aplicará prescripciones en materia de licencias y títulos de aptitud ni normas técnicas que anulen o menoscaben dichos compromisos específicos ...». Si el gobierno o la autoridad reguladora incumplen esta obligación, puede ser de aplicación el Entendimiento sobre Solución de Diferencias;

- c) incluso cuando no se hayan consignado compromisos de acceso al mercado, las autoridades de reglamentación de un Estado Miembro de la OMC deben aplicar el trato de NMF. En consecuencia, cuando ya existe en la práctica o acaba de introducirse cierto grado de liberalización de algunos servicios de telecomunicaciones la autoridad reglamentadora no podrá discriminar en favor de los proveedores de un país o contra los proveedores de ningún Estado Miembro de la OMC. Salvo que se haya comunicado a la OMC una exención de las obligaciones generales de régimen de NMF del AGCS (lo cual, de no hacerse antes del término de las negociaciones del GNTB a finales de abril de 1996, sólo será posible mediante la aprobación de una renuncia por otros Miembros de la OMC), la autoridad reglamentadora no puede favorecer por ejemplo a los proveedores japoneses sobre los franceses por razón de nacionalidad a la hora de conceder licencias para suministrar un servicio liberalizado, con independencia de que haya consignando o no dicho servicio en la Lista de compromisos. En defecto de inclusión en la Lista, los criterios utilizados para la concesión de una licencia no pueden basarse en la nacionalidad del proveedor extranjero.
- 3) *Mercados en régimen de competencia* – En mercados muy abiertos a la competencia, siguen siendo importantes las disposiciones del artículo IX del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, que se refiere a las prácticas comerciales, y a tenor del cual, los operadores nacionales de telecomunicaciones no actuarán de manera que ejerzan una discriminación injusta en perjuicio de participantes extranjeros en el mercado nacional, aunque el artículo IX impone fundamentalmente el principio del consentimiento.

Otra de las obligaciones básicas es la de «transparencia». En el artículo III del AGCS y en el artículo 4 del Anexo sobre Telecomunicaciones se impone a las autoridades nacionales de reglamentación la obligación de hacer públicos los precios y otras condiciones aplicables al usuario final. Esta obligación de transparencia podría en algunos casos entrar en conflicto con la obligación nacional de

confidencialidad comercial, pese a que, según el artículo III *bis*, «Ninguna disposición del presente Acuerdo impondrá a ningún Miembro la obligación de facilitar información confidencial cuya divulgación ... pueda lesionar los intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas.» Más aún, si se demuestra que las prácticas de la autoridad reglamentadora nacional no están en consonancia con esta exigencia de transparencia impuesta por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, se podrá recurrir al ESD contra el país en cuestión.

No obstante, en el Coloquio se llegó a la conclusión de que estas disposiciones relativas a la transparencia no han sido contrastadas hasta ahora, por lo que no es posible pronunciarse con carácter definitivo sobre su alcance o repercusiones probables en la práctica.

## **2. Compromisos adicionales**

En las negociaciones comerciales internacionales sobre telecomunicaciones básicas, llegar a un acuerdo para suprimir obstáculos a la competencia internacional, como el que se persigue en el GNTB, puede suponer la negociación de «compromisos adicionales» en las Listas de los Miembros que afectan a instituciones, procesos y políticas de reglamentación en una «masa crítica» de países. Esta necesidad surge porque, en defecto de tales disposiciones, los Estados que desean *en principio* asumir compromisos sobre acceso al mercado y trato nacional en materia de telecomunicaciones y adherirse a los principios de la OMC, tal vez no quieran o no puedan cumplir *en la práctica* los compromisos. Muchos negociadores consideran que el mero hecho de garantizar el acceso al mercado puede no ser suficiente si un régimen eficaz de reglamentación no garantiza una oportunidad equitativa de competir. Los Estados cuyos negociadores adoptan esta postura pueden mostrarse reticentes a actuar si otros Estados no asumen compromisos significativos de acceso al mercado y trato nacional y si no aceptan acompañar dichos compromisos con otros «compromisos adicionales» sobre cuestiones de reglamentación.

Por lo tanto, los compromisos sobre acceso al mercado y trato nacional son los principales objetivos del GNTB, pero estos compromisos pueden no ser suficientes para garantizar en la práctica el acceso al mercado. A fin de hacer realidad el acceso al mercado se recaban compromisos adicionales. El desenlace feliz del proceso del GNTB entrañará probablemente aspectos de reglamentación y, en particular, disposiciones relativas a:

- 1) **instituciones** de reglamentación: por ejemplo, si la autoridad reglamentadora debe ser independiente del operador de telecomunicaciones establecido y de los intereses industriales nacionales;
- 2) **procesos** de reglamentación: por ejemplo, si existen disposiciones orientadas a la notoriedad del proceso decisorio y a la ausencia de discriminación;
- 3) **principios sustantivos de reglamentación**: por ejemplo, principios relativos a la interconexión entre operadores (analizados ampliamente en el Documento informativo del Cuarto Coloquio de la UIT sobre reglamentación).

Del debate celebrado en el Coloquio se desprendieron dos amplias conclusiones sobre la materia:

- 1) Es necesario garantizar que los «compromisos adicionales» sean lo bastante específicos como para:
  - infundir a inversionistas e instancias decisorias en el campo comercial confianza en el entorno de reglamentación, así como en la voluntad y capacidad de la autoridad reglamentadora para garantizar que la práctica de la reglamentación se ajusta a los compromisos nacionales asumidos sobre acceso al mercado y trato nacional;
  - servir de base, en caso necesario, para una acción eficaz, en respuesta a las quejas examinadas por los Grupos de Expertos de la OMC en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD);
  - representar en realidad auténticos «compromisos adicionales», y no una reiteración de las obligaciones existentes;
  - resultar comprensibles para el mundo de las telecomunicaciones.

- 2) No obstante, estos «compromisos adicionales» no deberían ser *tan* detallados que:
- interfieran injustificadamente en otras aspiraciones y responsabilidades legítimas de los gobiernos y autoridades de reglamentación nacionales;
  - interfieran injustificadamente en la competencia de los gobiernos y autoridades nacionales de reglamentación para determinar *cómo* aplicar e imponer el cumplimiento de las obligaciones adicionales;
  - pongan en peligro un resultado favorable, complicando innecesariamente las negociaciones del GNTB y disuadiendo a países que inician el camino hacia la liberalización de aceptar compromisos de acceso al mercado;
  - se queden rápidamente superados por la evolución de las condiciones del mercado o la tecnología.

Por último, en el Coloquio se reconocía que es sencillamente demasiado pronto para determinar si habrá una «masa crítica» de países preparados, ya sea mediante el proceso del GNTB o de otra forma, para someter sus regímenes nacionales de reglamentación en los próximos años, no sólo a reformas fundamentales, que muchos países ya han iniciado por su cuenta, sino también para adaptar directamente los procedimientos nacionales de reglamentación aplicados hasta ahora a los servicios básicos al entorno multilateral de comercio, con sus disciplinas, procedimientos y mecanismos específicos para la solución de diferencias.

## **B. Incidencia de la OMC en ámbitos específicos de la reglamentación**

### **1. Acceso al mercado**

Bajo el epígrafe de «acceso al mercado», se llegó en el Coloquio a las conclusiones siguientes:

- 1) Es posible que las autoridades nacionales de reglamentación tengan que revisar sus políticas en la materia a fin de aplicar los compromisos específicos de acceso al mercado que sus

gobiernos hayan contraído en las Listas previstas en el AGCS o puedan asumir en el futuro en el GNTB o en cualquier otra negociación futura.

- 2) Los compromisos de acceso al mercado se asumen sobre la base del trato de NMF, pero pueden formularse exenciones del mismo cuando llegue a término la suspensión de la aplicación de régimen de NMF durante la negociación del GNTB. El objetivo y número de estas exenciones del trato de NMF todavía no están claros. Para aquellos países que participan en las negociaciones del GNTB, en caso de que éste conduzca a un acuerdo sustantivo sobre la apertura del mercado de telecomunicaciones básicas, las exenciones del trato NMF quedarán limitadas por la voluntad de alcanzar un acuerdo.
- 3) Puede (o no) considerarse aceptable, incluso en aquellos casos en que sean de aplicación los compromisos de acceso al mercado y de trato nacional y las obligaciones del régimen NMF, que las autoridades nacionales de reglamentación sigan aplicando criterios muy generales que les confieren una amplia discreción en la práctica y el proceso, en especial si los resultados reales o estimados pueden ser incompatibles con los principios generales del AGCS.
- 4) Posiblemente no se puedan seguir manteniendo las restricciones a la propiedad e inversión extranjeras.
- 5) Los principios normativos nacionales, al margen de los aplicables a la concesión de licencias, que se examinarán más abajo, pueden impedir el acceso al mercado y el trato nacional. Las limitaciones «de facto» pueden ser percibidas como equivalentes a obstáculos «no arancelarios».

Las conclusiones más específicas del Coloquio a este respecto fueron las siguientes:

- 1) *Revisión de la legislación* – Los gobiernos y las autoridades nacionales de reglamentación de las telecomunicaciones tendrán que examinar detenidamente si las leyes y reglamentos nacionales son adecuados e idóneos para la aplicación tanto

de las «obligaciones y disciplinas generales» del AGCS, como de los compromisos específicos asumidos en 1994 en las Listas al AGCS (o en la Lista derivada del GNTB y de futuras negociaciones). Por ejemplo, las autoridades nacionales de reglamentación deberán tener atribuciones suficientes para obligar a los operadores titulares de monopolio a actuar de conformidad con el artículo VIII (Monopolios y proveedores exclusivos de servicios) del AGCS.

2) *NMF* – Del debate sobre el régimen NMF se derivaron tres aspectos fundamentales:

- El número y alcance de las exenciones del régimen NMF formuladas durante las negociaciones del GNTB deben ser reducidos al mínimo, de modo que haya una «masa crítica» suficiente de ofertas a fin de que las negociaciones puedan tener éxito, pero también se reconoce que los Miembros de la OMC pueden dejar de contribuir adecuadamente a la «masa crítica» por razones *ajenas* a las exenciones del trato NMF. Por lo tanto, a fin de lograr una «masa crítica», hay que reducir al mínimo las limitaciones de acceso al mercado y del principio del trato nacional.
- Perpetuar la reciprocidad como base para la participación de los proveedores de servicios de un país en los mercados de otro país es incompatible con el régimen NMF y reduce a la nada uno de los mayores beneficios potenciales del AGCS y el GNTB: simplificar y uniformizar el entorno de reglamentación en todo el mundo. En este sentido, la generalización de las exenciones del trato NMF señalarían la vuelta a la reciprocidad bilateral.
- Una exención del régimen NMF no debería llevar a que los proveedores de servicios de un Miembro recibieran un trato *más desfavorable* que el especificado en una Lista, si bien en virtud de dicha exención, los proveedores de servicios de un Miembro pueden recibir un trato *más favorable* que el especificado en dicha Lista.



- 3) *Discrecionalidad de la autoridad reglamentadora* – En cuanto al grado de discrecionalidad que debe concederse a la autoridad reglamentadora y a la conciliación de criterios divergentes en la aplicación de las normas con los compromisos de acceso al mercado y de trato nacional, en el Coloquio se estimó que la posible solución basada en compromisos adicionales debería abordarse en el contexto del GNTB. Es evidente que debe hallarse una solución aceptable para un número suficiente de Estados, a fin de poder alcanzar un acuerdo en el GNTB que comprometa a los Miembros a dar un paso sustancial para abrir los mercados *de jure* y *de facto*, y que este acuerdo debe ser lo bastante claro como para servir de base al proceso del ESD.
- 4) *Propiedad extranjera* – En la discusión quedó claro que, en la actual coyuntura, el tema de la propiedad extranjera o del control de los nuevos llegados al mercado de la explotación de las telecomunicaciones puede tratarse de manera diferente de la inversión extranjera y la participación en el capital del operador establecido, aunque los Estados deberán quizá en último término conciliar ambos aspectos. Por ejemplo algunos Estados se han mostrado dispuestos a permitir una participación mayoritaria de capital extranjero en los nuevos servicios celulares, pero no así en los servicios fijos establecidos. Y, en el caso de los Miembros de la OMC cuya Administración de Telecomunicaciones actúa en régimen de monopolio, ¿qué grado de participación extranjera se va a permitir en ella?
- 5) *Relación con otras políticas nacionales* – Se suscitaron tres cuestiones importantes sobre las relaciones entre otros aspectos de la reglamentación nacional y el acceso al mercado, a saber:
  - Las autoridades nacionales de reglamentación tienen derecho a imponer unas exigencias razonables a los nuevos operadores y proveedores de servicios sobre la base de no discriminación, por ejemplo, a obligarles a prestar o apoyar el servicio universal o el servicio en un ámbito geográfico definido y amplio en una fecha concreta. No obstante,

este tipo de obligaciones pueden resultar poco razonables si son discriminatorias o se llevan al extremo, y constituir en realidad una denegación de acceso al mercado. En presencia de un desacuerdo, la línea divisoria entre lo razonable y lo irrazonable puede analizarse en última instancia a través del mecanismo de solución de diferencias de la OMC y determinarse por el efecto de estas obligaciones sobre los compromisos consignados en la Lista.

- Para la gestión del espectro se aplicarán consideraciones similares. Estas cuestiones se examinarán más adelante.
- Las normas técnicas también pueden constituir un obstáculo para materializar en la práctica el acceso al mercado, según su contenido y la forma en que se aplican.

## 2. Concesión de licencias

No ignoraba el Coloquio que el Acuerdo de Marrakech de 1994 cambiaría en cierta medida la forma en que las autoridades nacionales de reglamentación cumplen sus funciones de concesión de licencias; el cambio podrá ser todavía más profundo, al menos en algunos países, como resultado del eventual acuerdo derivado de las negociaciones del GNTB. Todos estos cambios pueden afectar a la actividad de concesión de licencias por parte de las autoridades de reglamentación en tres sentidos, a saber:

- 1) Modificando la función de éstas en el **proceso** de concesión de licencias.
- 2) Influyendo en la selección de los **titulares** de las licencias.
- 3) Modificando las **condiciones** impuestas por la autoridad reglamentadora en la licencia.

El primero de estos aspectos ya ha sido estudiado en la Parte II A de este Informe. El segundo y el tercero se estudian a continuación.

La concesión de licencias de acuerdo con las exigencias del AGCS, el Anexo sobre Telecomunicaciones y las Listas de compromisos, y así como con cualquier otro acuerdo que pueda alcanzarse en

el GNTB plantean importantes problemas. Incluso si el proceso de negociación del GNTB no presionara, como de hecho lo hace, a los Miembros de la OMC participantes en el mismo a asumir «compromisos adicionales» en cuanto a los procesos de reglamentación, los Miembros de la OMC, incluidos los que *no* participan en el GNTB, tendrán con frecuencia que revisar sus mecanismos nacionales de reglamentación para hacer frente a estos problemas, por tratarse de obligaciones de carácter general en virtud de los artículos VI, VIII y IX del AGCS.

Por ejemplo:

- 1) Con frecuencia habrá que aclarar la relación existente entre las condiciones de la licencia y la política general (por ejemplo, las que afectan al servicio universal y a la aplicación de los principios de la competencia). Por ejemplo, en la práctica actual, la autoridad reglamentadora emplea con frecuencia el proceso de concesión de licencias para favorecer determinadas políticas acerca de la estructura del mercado. Sirva también de ejemplo que las condiciones de la licencia se suelen utilizar como protección contra actitudes contrarias a la competencia en muchos países, incluidos los que han introducido régimen de competencia, pero tienen un marco jurídico de defensa de la competencia aplicable a este sector reglamentado.
- 2) Si debe asumirse un compromiso, es sumamente importante dejar consignada cualquier limitación o restricción del número de licencias que pueden concederse (ya sea debido a las limitaciones del espectro radioeléctrico o al deseo de no otorgar a un gran número de operadores el derecho a ocupar dominio público. Toda norma que no haya sido consignada y que en la práctica tenga el efecto de denegar el acceso al mercado y el trato nacional puede impugnarse mediante el procedimiento de solución de diferencias estipulado por el ESD. Por tanto, si la autoridad reglamentadora de las telecomunicaciones desea mantener restricciones o limitaciones es esencial que éstas estén recogidas en la Lista nacional pertinente o se ajusten a las condiciones del artículo VI (por ejemplo, normas técnicas objetivas).

Normalmente, las autoridades reglamentadoras de telecomunicaciones llegan a una conclusión reflexionada sobre los numerosos elementos que intervienen en la concesión de licencias después de sopesar las consideraciones financieras, técnicas y políticas pertinentes. Sin embargo, cuando se asumen compromisos en la materia en el marco de la OMC, estas consideraciones técnicas y normativas aplicables a las telecomunicaciones nacionales deben basarse en criterios objetivos y no imponer al titular de la licencia más cargas que las necesarias para el logro de los legítimos objetivos estratégicos de la autoridad reglamentadora (artículo VI del AGCS). Resulta difícil determinar de antemano cómo se van a interpretar en la práctica estas obligaciones. Si se negocian compromisos adicionales en este ámbito, es importante que no limiten innecesariamente el ejercicio de una discrecionalidad razonable por parte de la autoridad reglamentadora, a la vez que permanecen fieles a los principios generales del AGCS.

### **3. Interconexión (de servicios nacionales locales o de larga distancia)**

Para que los compromisos asumidos por los Estados sobre acceso al mercado y trato nacional surtan todos sus efectos se requiere un acuerdo sobre derechos de interconexión. Las condiciones de los «compromisos adicionales» que podrían recoger un acuerdo de este tipo deben ser lo suficientemente específicas como para surtir efectos y ser invocables, pero no deben estar especificadas de manera tan detallada que restrinjan en exceso la flexibilidad de la reglamentación nacional. Los aspectos que deberían abordarse en los compromisos sobre interconexión son los siguientes:

- 1) **Precios de la interconexión:** Son necesarios unos principios generales que ofrezcan igualdad de oportunidades (en la línea de seguir perfilando el concepto de «orientación hacia los costes»), si bien debería tratarse de principios generales y no de normas detalladas.
- 2) **Calidad y funcionalidad ofrecidas:** También es importante el derecho de los operadores interconectados a recibir servicios de interconexión de funcionalidad y calidad suficientes, sin demoras y al abrigo de discriminaciones. Por ejemplo, la

paridad de marcación (conocida en algunos países como igualdad de acceso) es un aspecto importante de la funcionalidad de la interconexión, que permite a los usuarios de las telecomunicaciones optar por un nuevo operador sin necesidad de tener que marcar un número con más cifras. Un aspecto importante en este sentido es el plan de numeración. Se trata de un importante factor para que la competencia sea viable en la práctica, si bien es menos grave que el asunto del espectro de frecuencias. Administrar el plan de numeración es función de la autoridad reguladora, que puede delegarla total o parcialmente en las empresas del ramo y conservar únicamente una función fiscalizadora.

Una vez más el problema consiste en definir principios *generales* que, a la vez, sean bastante concretos como para lograr un compromiso eficaz que haga realidad el acceso al mercado y el trato nacional, y proporcione un fundamento suficiente para recurrir al ESD si fuera necesario.

- 3) **Arquitectura de la red:** La capacidad de las empresas de telecomunicaciones para interconectarse a la red pública de una forma que convenga a sus operaciones (por ejemplo, «interconexión en el lado conmutación»), en contraposición a la interconexión como usuario final («interconexión en el lado línea») es importante para que el acceso al mercado sea real. Otro aspecto importante es la ubicación física de los «puntos de interconexión» donde ésta se efectúa. También aquí se trata de establecer el equilibrio óptimo entre los principios *generales* y el detalle.

#### **4. Interconexión de los servicios internacionales, tasas de distribución o tasas terminales de acceso a la red**

La evolución futura de la relación tradicional de correspondencia entre operadores nacionales, en la que intervienen las tasas de distribución y la liquidación de las cuentas del tráfico internacional de telecomunicaciones, debería contemplarse en la óptica de lograr en la práctica el acceso al mercado, el trato de NMF y el trato nacional en la prestación de servicios a través de las fronteras. En el GNTB, la OCDE y la UIT se han propuesto alternativas al actual sis-

tema de tasas de distribución (por ejemplo, aplicar al tráfico internacional de interconexión una «tasa terminal» basada en el régimen NMF o una tasa de acceso orientada a los costes). Las alternativas propuestas suelen consistir en desplazar el pago por la prestación de tráfico internacional de un operador nacional a un corresponsal de otro país, de una forma similar a la tarificación de la interconexión nacional. A largo plazo hay base para la convergencia entre estos dos tipos de remuneración por la interconexión del tráfico internacional y es probable que se produzca cuando se hayan contraído compromisos específicos de acceso al mercado y de trato nacional en las telecomunicaciones básicas, como resultado de las fuerzas del mercado, la tecnología o la desaparición del sistema de corresponsales.

Existen en la práctica dos posibilidades: una es que el servicio internacional siga siendo suministrado por un operador internacional de un país a un abonado de otro país sobre la base de un suministro de servicio transfronterizo («modalidad 1» en la terminología del AGCS); la otra posibilidad es que el propio operador internacional se establezca en el país correspondiente, se haga llegar el tráfico internacional en dicho país y después mediante acuerdos de interconexión nacionales, suministre el tráfico al abonado (modalidad 3). En el primer caso, se cobraría una tasa de acceso internacional en la frontera del país correspondiente, que sustituiría a la tasa de distribución. No obstante, seguiría siendo necesario compensar al operador corresponsal por la utilización de sus medios internacionales. En el segundo caso, no habría tasa de distribución porque el operador de origen se haría llegar el tráfico a sí mismo en el país con el que establece la comunicación. En el primer caso, el país corresponsal no tendría necesariamente que comprometerse a permitir la entrada de operadores extranjeros en su mercado de telecomunicaciones internacionales, aunque puede asumir ciertos compromisos con respecto a la tasa de acceso aplicada al tráfico internacional suministrado hasta sus fronteras. En el segundo caso, el gobierno del país corresponsal asumiría compromisos de acceso al mercado y trato nacional con respecto a la entrada de proveedores extranjeros de tráfico internacional. También podrían contraerse compromisos adicionales sobre interconexión.

No obstante, en el GNTB no se está hablando de una reestructuración fundamental del actual sistema de tasas de distribución. Esto se debe a los siguientes motivos:

- 1) No se ha propuesto una alternativa aceptada universalmente.
- 2) Se desconoce la forma en que se aplicaría el régimen NMF al sistema actual de tasas de distribución.
- 3) Las llamadas internacionales constituyen una fuente importante de ingresos en divisas para algunos países en desarrollo, por lo que la inclusión de disposiciones relativas a las tasas de distribución en un acuerdo resultante del GNTB puede hacer difícil que muchos países se pongan de acuerdo sobre asuntos que se negocian en el GNTB. Pero, incluso si éste no llegara a un acuerdo al respecto, es posible que los países en desarrollo se vean enfrentados cada vez más a una situación en la que las grandes empresas internacionales de telecomunicaciones ya no estén dispuestas a pagar a dichos países tanto como les pagan actualmente por la terminación de su tráfico.
- 4) Los problemas prácticos derivados de sustituir la actual red de relaciones bilaterales por un régimen multilateral NMF o un sistema orientado a los costes puede provocar cambios en el régimen de tasas de distribución primeramente a nivel bilateral y regional.
- 5) En el GNTB se debaten cuestiones que entrañan cambios en los niveles actuales de las tasas de distribución, existe un gran desacuerdo sobre si dichas tasas son resultado de «decisiones gubernamentales» o fruto de «negociaciones comerciales», y en qué medida un acuerdo intergubernamental puede imponer modificaciones en los acuerdos comerciales.

En el Coloquio se llegó a la conclusión de que, aparte las repercusiones de la OMC, es improbable que el actual sistema de tasas de distribución sobreviva mucho tiempo debido a la fuerte presión que sobre las tasas ejerce la competencia de operadores extranjeros y a la posibilidad que brinda esta competencia de crear en el futuro «empresas de paso» o alianzas mundiales, que tratarán de suministrar su propio tráfico hasta el país de destino e interconectar a tasas nacionales.

## **5. Política de defensa de la competencia**

Un sistema de salvaguardias contra una posible conducta hostil a la competencia por los actores del mercado es parte necesaria de los regímenes nacionales de reglamentación de las telecomunicaciones. La tarea de poner en práctica estas salvaguardias puede confiarse enteramente a una autoridad reglamentadora específica para el sector de las telecomunicaciones que aplique la legislación de telecomunicaciones y de defensa de la competencia; también puede dejarse enteramente en manos de un organismo de defensa general de la competencia ligado a los tribunales o a una combinación de ambas soluciones. También debe tenerse en cuenta que muchos países en desarrollo carecen de política y de instituciones de defensa de la competencia.

Las actuales «obligaciones y disciplinas generales» del AGCS ya prevén algunas responsabilidades del organismo u organismos encargados de formular y aplicar la política de defensa de la competencia en materia de telecomunicaciones.

Posiblemente los «compromisos adicionales» asumidos en el curso de las negociaciones del GNTB vendrán a ampliar y aclarar estas responsabilidades, al menos en los Estados que hayan asumido dichos compromisos. En este punto también es necesario encontrar un equilibrio: por una parte, hay unas exigencias que deben figurar en la política nacional de defensa de la competencia, por otra parte una concreción excesiva puede limitar innecesariamente la flexibilidad de la autoridad nacional de reglamentación a la hora de aplicar los principios nacionales de defensa de la competencia. Por ejemplo, ¿qué grado de concreción deben tener los compromisos adicionales propuestos por un país sobre política de defensa de la competencia con respecto a asuntos como las subvenciones internas entre actividades de los proveedores dominantes, las garantías en contables o la separación estructural y la utilización indebida de información sobre clientes? No está claro hasta donde deberían llegar los países en el proceso del GNTB para sentar las condiciones básicas de la política nacional de defensa de la competencia.



## **6. Reglamentación del espectro de frecuencias radioeléctricas**

El espectro de frecuencias constituye una de las principales responsabilidades de la autoridad reglamentadora nacional. Sus decisiones suelen concretarse en la concesión de licencias sobre la base de los criterios técnicos aplicables; desde el punto de vista de los proveedores de servicios de radiocomunicaciones se trata de seleccionar al «ganador» o los ganadores entre los aspirantes, que pueden ser también entidades nacionales o extranjeras. Dado que el espectro es un recurso limitado, puede presentarse toda una gama de situaciones:

- 1) Un país adopta una norma radioeléctrica o un sistema de asignación de espectro concretos, y rechaza luego las solicitudes de licencia procedentes de entidades que se proponen utilizar una norma o sistema diferentes. ¿Es impugnabile esta decisión denegatoria en el régimen de la OMC, considerando que limita el número de operadores potenciales?
- 2) La autoridad reglamentadora nacional deniega las solicitudes tanto de empresas extranjeras como nacionales sobre una porción determinada de espectro, porque ha reservado el uso del espectro solicitado para otros fines que también están en consonancia con las obligaciones que le impone el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.
- 3) Normalmente la utilización del espectro radioeléctrico está ligada a asuntos de seguridad nacional como la policía y el ejército. Hay que señalar que el artículo 48 de la Constitución de la UIT otorga a los Estados Miembros plena libertad sobre sus instalaciones radioeléctricas militares. Por otra parte, el artículo XIV del AGCS contiene una excepción de «orden público». Por estas razones, no está del todo claro que la obligación de transparencia que impone el AGCS exija la publicación de información sobre la utilización del espectro de frecuencias por parte de los órganos de seguridad nacional.
- 4) Supongamos que la autoridad reglamentadora nacional ha decidido otorgar licencia a seis empresas de telefonía celular de capital nacional y ha asignado espectro de frecuencias a

estas seis empresas. ¿Puede esta autoridad legítimamente rechazar a un séptimo solicitante, sea extranjero o nacional? ¿Es impugnabile su decisión alegando que la autoridad reglamentadora podría haber creado 8 licencias y por lo tanto haber admitido competidores extranjeros adicionales?

De los casos anteriores pueden extraerse varias conclusiones:

- 1) Los Estados tendrán que determinar el alcance de los compromisos que contraigan sobre trato nacional y acceso al mercado (es decir, qué limitaciones van a establecer) con relación a los servicios de telecomunicaciones que utilizan el espectro radioeléctrico. Esta decisión determinará si debe otorgarse el mismo trato a las entidades extranjeras y a las nacionales, cuántas licencias deben concederse en su caso y qué limitaciones pueden imponerse a la participación de capital extranjero en los concesionarios o al control de éstos. El punto esencial es que un compromiso significará que la denegación de la solicitud de utilización de espectro por parte de un aspirante extranjero, o la imposición de ciertas condiciones, deberán ser compatibles con el compromiso formulado, con el trato NMF (excepto en casos en que sean aplicadas exenciones) y con las disciplinas del AGCS, por ejemplo el artículo VI.
- 2) Una vez asumidos los compromisos, debe reconocerse la posibilidad de que un solicitante que ha recibido una decisión denegatoria pueda convencer a su gobierno para que inicie un procedimiento de solución de diferencias en el marco del ESD, alegando que la denegación de la licencia o la imposición de condiciones restrictivas infringen el compromiso de acceso al mercado aunque la autoridad nacional de reglamentación creyera que tenía derecho a proceder de ese modo.
- 3) Si desean discriminar en favor de los proveedores de un país concreto en servicios de radiocomunicaciones para los que se proponen asumir compromisos, e incluso en defecto de compromisos específicos sobre dichos servicios, los Estados tendrán que decidir si van a formular una exención del trato NMF y, en caso afirmativo, con qué alcance.

- 4) Las ideas sobre la gestión de atribuciones particulares del espectro radioeléctrico a nivel nacional (por ejemplo, dividir una atribución concreta a los efectos de asignación en dos o cuatro bloques) pueden tener una repercusión importante en el proceso de concesión de licencias. Intervienen aquí complejas cuestiones técnicas, de mercado y estratégicas, así como una coordinación técnica con otros gobiernos, a fin de reducir al mínimo la interferencia en la utilización del espectro. No obstante, existe la posibilidad de que desacuerdos acerca del fundamento de dichas ideas conduzcan a la aplicación de procedimientos de solución de diferencias en el marco del ESD.

### **PARTE III – REPERCUSIONES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

El Coloquio examinó en profundidad las repercusiones del Acuerdo de Marrakech y las negociaciones del GNTB en los países en desarrollo.

A 30 de noviembre de 1995, de los 184 Miembros de la UIT, 114 pertenecían también a la OMC, mientras que otros 39, muchos de los cuales han solicitado su ingreso en la OMC, eran observadores. El GNTB, en el que participaban 45 países (15 representados por la Unión Europea) y 27 en calidad de observadores, había recibido 28 ofertas de 14 países (las procedentes de los 15 países de la Unión Europea se presentaban como una sola). Entre los 45 participantes en el GNTB, figuraban 8 grandes países en desarrollo, y de éstos 3 se contaban entre los 14 países que habían presentado ofertas.

En particular, el Coloquio llegó a las siguientes conclusiones:

- 1) *Repercusiones* – Incluso si las actuales políticas nacionales no cambian y el GNTB no tiene fruto, el Acuerdo de Marrakech repercutirá en la evolución y el funcionamiento del mercado de los servicios de telecomunicaciones tanto de los países en desarrollo como de los industrialmente avanzados, con un incremento del volumen del tráfico de las telecomunicaciones y un acceso más fácil a las fuentes de información.
- 2) *Participantes* – Las ventajas que los países en desarrollo pueden obtener participando más intensamente en las medidas

de apertura de los mercados, negociadas a través de la OMC, son considerables, especialmente en lo referente a:

- la mejora de las estructuras reglamentadoras de las telecomunicaciones, además de la modificación de sus relaciones con otras instancias de la Administración, como las encargadas de las política de defensa de la competencia, aumentarán a nivel internacional la circulación de capitales, el intercambio de la tecnología y los conocimientos de gestión necesarios para acelerar la expansión y mejora de la red pública;
- la motivación y el estímulo del operador de telecomunicaciones establecido para mejorar el servicio ofrecido;
- las ventajas que pueden obtenerse de la prestación de otros servicios, por ejemplo la telemedicina y la enseñanza;
- la mejora de las condiciones de acceso a los operadores de larga distancia;
- en el caso de algunos países en desarrollo o recién industrializados que cuentan ya con operadores de telecomunicaciones de gran nivel, las oportunidades que podrán ofrecérseles de penetrar en otros países acogiéndose al trato de Nación más favorecida;
- la posibilidad de atraer importantes inversiones para las telecomunicaciones. En efecto, para los inversores, el riesgo de un cambio en la reglamentación se reduce si esta última está referida a un acuerdo multilateral que incluye un mecanismo de solución de diferencias.

En cambio, es probable que se reduzcan (o al menos que se limite el crecimiento) de los ingresos en moneda fuerte, debido a una disminución de las tasas de distribución internacionales. Esta posible pérdida habrá de compensarse con beneficios a largo plazo derivados de la competencia y de mejores servicios de telecomunicación.

También se reconoce que en algunos países en desarrollo un acuerdo sobre el comercio de servicios de telecomunicaciones puede formar parte de un trato global que abarque otros bienes o servicios (por ejemplo, naranjas o tomates).

3) *Participación y modos de participación* – Como cada país evalúa sus propios intereses, los países en desarrollo pueden adoptar distintas posiciones en relación con la participación en el GNTB; por ejemplo:

- Abstenerse de participar en las negociaciones encaminadas a liberalizar el mercado de las telecomunicaciones básicas que están teniendo lugar actualmente en el marco del GNTB, pero beneficiándose no sólo de su pertenencia a la OMC, y por consiguiente, de su participación en el AGCS en general, sino también de la aplicación del trato NMF a un futuro acuerdo GNTB. Esta actitud permitiría a los países facilitar a sus compañías acceso al mercado de otros países que participan en ese acuerdo (efecto «beneficiario automático»).
- Participar en el GNTB:
  - i) presentando ofertas para abrir sus mercados a la competencia en los plazos (compatibles con los principios generales del acuerdo AGCS) que consideren adecuados. Por ejemplo, estos plazos podrían fijarse de modo que los operadores de telecomunicaciones establecidos estén en condiciones de realizar todas las capacidades que requiere un mercado en régimen de competencia;
  - ii) ofreciendo reducir gradualmente las restricciones nacionales a la propiedad y a la circulación de capital extranjeros.

Las ofertas de los países en desarrollo pueden estar orientadas a conseguir un acceso más rápido a la nueva tecnología y a la experiencia en la gestión mediante alianzas internacionales, y no han de conllevar necesariamente compromisos o concesiones tan trascendentales (al menos en los primeros años de su aplicación) como los propuestos por los países industriales avanzados.

El Coloquio llegó también a otras conclusiones:

Muchos países en desarrollo no son totalmente conscientes de la importancia de las negociaciones en curso. Por ello, es importante informar a estos países para que tengan una idea más precisa

del sistema de la OMC y sus repercusiones y animarles a que se asocien a los esfuerzos del GNTB en pos de la liberalización de los mercados. Igualmente importante es que los negociadores comerciales de los países estén en estrecho contacto con sus colegas del ámbito de las telecomunicaciones y, por tanto, de que tomen plena conciencia de las repercusiones en el sector de las telecomunicaciones. Véanse las recomendaciones prácticas dirigidas a un grupo de países africanos acerca de cuestiones relativas a la OMC en el Informe sobre las políticas de cinco países africanos y las negociaciones y concesiones en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, Sanou y Moshiro, octubre de 1995, patrocinado por el Programa Coordinado de Asistencia en la Prestación de Servicios para África (CAPAS) y la Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones (BDT) de la UIT.

Esta información debería indicar claramente las ventajas y desventajas de adherirse al proceso y las oportunidades que éste brinda. Por ejemplo:

- 1) Un país no podrá adherirse al proceso del GNTB si no es Miembro de la OMC.
- 2) Un país que, siendo Miembro de la OMC, no haya asumido compromisos en el marco del GNTB antes de que éste concluya sus trabajos en abril de 1996, podrá en todo momento presentar compromisos referentes a la apertura de su mercado, sin tener que esperar a la próxima ronda de negociaciones (que se iniciará a más tardar en el año 2000). En esta situación, el país pierde la oportunidad de participar en el proceso del GNTB y, por consiguiente, de influir en la negociación.
- 3) Igualmente, el Miembro de la OMC que suscriba un acuerdo resultante del GNTB con limitaciones considerables en su Lista de compromisos, podrá ampliar éstos y reducir las limitaciones en todo momento. Sin embargo, también en este caso pierde las ventajas que podría haber obtenido utilizando las concesiones para mejorar su posición negociadora en el proceso mismo del GNTB.

- 4) Si un Miembro de la OMC no formula ningún compromiso en el contexto del GNTB, se beneficiará no obstante, en la medida de las capacidades de sus operadores de telecomunicaciones (y habida cuenta de las exenciones del trato NMF que puedan aplicar los participantes en el GNTB) de los compromisos asumidos por otros países en el marco del GNTB. No obstante, este será el caso sólo si otros Miembros consideran que el resultado de las negociaciones es lo suficientemente importante como para que puedan mantener sus ofertas y renunciar a sus exenciones del trato NMF o reducir el alcance de las mismas.
- 5) Si un Miembro de la OMC no ha asumido ningún compromiso en el ámbito de las telecomunicaciones, ya sea en las Listas anexas al Acuerdo de Marrakech de 1994, o en el contexto del GNTB ni tampoco antes del 30 de abril de 1996, no tiene obligación alguna de liberalizar su servicio de telecomunicaciones básicas. Aunque conserva las *ventajas* del trato NMF, también tendrá que aplicarlo a toda medida de liberalización que adopte ulteriormente. Si deseara reservarse la posibilidad de no aplicar el trato NMF, tendría que registrar dicha exención antes del 30 de abril de 1996.

En vista de la evolución de las telecomunicaciones internacionales (al margen de la labor realizada en el GNTB), en un contexto en que las alianzas mundiales ponen en entredicho la pervivencia a largo plazo de las tasas de distribución, así como la introducción de la competencia en los países desarrollados y en un número creciente de países en desarrollo, con las consiguientes presiones sobre los elevadísimos márgenes de las tarifas internacionales actuales, frente a la constante disminución continua de los costes imputables a la tecnología, se advierte el peligro que pesa sobre los ingresos obtenidos por los países en desarrollo mediante el sistema de tasas de distribución. Es probable que los países en desarrollo se beneficien de la aceptación de los principios de la OMC de apertura de mercados y de autorización de entrada al capital extranjero gracias a los cuales se podrá mantener el nivel de inversión necesario para hacerlos competitivos a nivel internacional y atraer la inversión a otras actividades económicas a fin de acelerar su desarrollo.

## **PARTE IV – RELACIONES ENTRE LA UIT Y LA OMC**

Consciente de las funciones complementarias de la OMC y la UIT en relación con los acuerdos comerciales sobre telecomunicaciones, en el Coloquio se formularon propuestas que pueden dividirse en dos categorías: cuestiones básicas asociadas a la función de la UIT, y cuestiones prácticas referentes a la cooperación entre las dos organizaciones.

### **Cuestiones básicas**

Además de su incidencia ya descrita en la labor de las autoridades reglamentadoras y de los responsables nacionales en el ámbito de las telecomunicaciones, el sistema de la OMC influirá considerablemente en las actividades de la UIT en aspectos tales como las tasas de distribución y las vertientes comerciales de la política en materia de utilización del espectro de frecuencias. Es necesario que las dos organizaciones encuentren la forma de estudiar conjuntamente estas posibles repercusiones.

Los debates del Coloquio pusieron de manifiesto que las cuestiones tratadas en las negociaciones comerciales son inseparables de muchos problemas complejos y de carácter técnico que se han analizado en profundidad durante largos años dentro del marco de la UIT. Entre estos problemas figuran:

- mecanismos de la interconexión (operacionales, técnicos y financieros);
- disposiciones para la prestación y el pago de servicios por una empresa de telecomunicaciones a otra, incluida, evidentemente, la tradicional relación de correspondencia entre operadores internacionales;
- numeración;
- normas técnicas;
- gestión del espectro radioeléctrico.

Al participar en las negociaciones comerciales sobre telecomunicaciones (y aplicar los acuerdos resultantes) es importante que los negociadores tengan presente que la UIT representa una red de



instrumentos jurídicos y prácticas administrativas que han contribuido al gran desarrollo reciente de las telecomunicaciones. Se explica, pues, perfectamente que la Secretaría de la OMC y las delegaciones nacionales ante esta Organización hayan de recurrir abundantemente al acervo de conocimientos que posee la UIT sobre éstas y otras cuestiones afines. Asimismo, los Miembros de la UIT y los funcionarios de su Secretaría tendrán que seguir de cerca el aspecto comercial de la actividad de las Comisiones de Estudio de la UIT, dado que en una industria tan dinámica y con una dimensión claramente mundial sólo en casos excepcionales podrán reducirse los problemas a una mera expresión técnica.

### **Cuestiones prácticas**

Las formas de cooperación que se proponen acto seguido se aplicarán, de ser posible, de manera informal y desde una perspectiva práctica.

- 1) Habida cuenta de que las autoridades nacionales en materia de comercio y de telecomunicaciones han de cooperar más estrechamente, ambas organizaciones y sus Secretarías deberían intercambiar información para desempeñar mejor sus respectivos cometidos. Por ejemplo, los Estados Miembros de la UIT y los funcionarios de su Secretaría podrían considerar la posibilidad de facilitar: a) información específica sobre asuntos tales como los principios y procesos nacionales e internacionales de gestión del espectro; b) información específica sobre tasas de distribución; c) a instancia de los Grupos Especiales de la OMC, asesoramiento especializado en relación con el procedimiento de solución de diferencias, en la medida en que ese asesoramiento pueda ofrecerse dentro de los plazos previstos en el ESD. Por su parte, la OMC podría facilitar al mundo de las telecomunicaciones información análoga sobre sus prácticas y procesos.
- 2) Ambas organizaciones deberían estudiar la posibilidad de colaborar en la organización de cursillos regionales de formación de personal de los sectores público y privado en las cuestiones tratadas en el AGCS/GNTB.

- 3) La amplia participación del sector privado en la labor de la UIT, particularmente a nivel de Comisiones de Estudio y Grupos de Trabajo, podría hacerse extensiva a ciertas actividades conjuntas específicas de la OMC y la UIT.
- 4) Con objeto de llevar a la práctica estas propuestas y otras que sin duda surgirán, y en consonancia con el compromiso de cooperación consignado por el Director General Ruggiero y el Secretario General Tarjanne y en la introducción al presente Informe, se propone que las dos Secretarías estudien la conveniencia de establecer un comité oficioso de alto nivel que examine estas cuestiones.

## **PARTE V – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En esta Parte se resumen algunas de las principales conclusiones y recomendaciones del Coloquio. En el Informe se presentan las conclusiones de forma más detallada.

- 1) Las telecomunicaciones han pasado irrevocablemente a formar parte del sistema comercial, concretamente del instituido por el AGCS, y deben ajustarse cada vez más, a nivel internacional y nacional los principios comerciales aceptados dentro del contexto multilateral.
  - Ello implica que habrá que revisar el régimen «especial» de que tradicionalmente han venido disfrutando las telecomunicaciones en muchos países Miembros de la UIT, y adaptar los aspectos bilaterales de las relaciones internacionales de telecomunicación a un marco multilateral.
  - A nivel nacional, debería valorarse y potenciarse la cooperación entre los representantes y los responsables comerciales por una parte, y los responsables y las autoridades reglamentadoras de las telecomunicaciones por otra. A nivel multilateral, los países deberían, como primera medida, identificar sus intereses y reflexionar sobre su eventual participación en el proceso OMC/AGCS y sobre las modalidades a tal efecto.

- 2) No todos los Miembros de la UIT pertenecen a la OMC. Los que no son Miembros de ésta deberán mantenerse informados acerca de las repercusiones del Acuerdo de Marrakech. La gran cantidad de países que ya son parte en el Acuerdo AGCS y el Anexo sobre Telecomunicaciones, y especialmente el considerable número de los que pueden asumir compromisos en el futuro a través del GNTB, situarán sin duda el entorno jurídico y reglamentario de la industria de las telecomunicaciones en una nueva fase de desarrollo.
- 3) Estamos, pues, en un periodo de transición, cuya culminación será:
  - i) un acceso a los mercados y una competencia mayores; y
  - ii) cambios trascendentales en los actuales mecanismos internacionales de las telecomunicaciones, como las tasas de distribución y las relaciones de correspondencia. Cabe preguntarse ¿cómo enfrentarse de la forma más eficaz a esa transición?
- 4) Mucho dependerá de los resultados de las negociaciones del GNTB y habrá que esperar al término de éstas para realizar una evaluación de las repercusiones de la OMC en las telecomunicaciones. El éxito de estas negociaciones dará un nuevo impulso a la rápida evolución hacia la liberalización y la apertura de los mercados que ya están teniendo lugar en todo el mundo.
- 5) Por ejemplo, el concepto de reciprocidad, que todavía traduce el carácter bilateral de las telecomunicaciones internacionales, es básicamente incompatible con un régimen multilateral basado en el principio de nación más favorecida. Asimismo, si un Gobierno miembro de la OMC desea quedar desligado del principio de NMF en el ámbito de las telecomunicaciones básicas tendrá que indicarlo expresamente antes del 30 de abril de 1996. Este será el caso incluso si el Estado no asume ningún compromiso en relación con el acceso a los mercados o al trato nacional, ni cualquier otro en el marco del GNTB sobre sus procesos reguladores internos.

- 6) De importancia fundamental para el GNTB es la negociación de los compromisos respecto al acceso a los mercados y al trato nacional, que se espera susciten el mínimo número posible de limitaciones. El aspecto clave es el acceso a los mercados, pero una vez contraídos los compromisos, igualmente importante es garantizar que ese acceso a los mercados vaya acompañado de garantías adecuadas en el régimen nacional de reglamentación de las telecomunicaciones. Estas garantías se articularán en compromisos adicionales a cargo de cada Miembro de la OMC en relación con su régimen de reglamentación. Sin estas garantías en la reglamentación, el acceso a los mercados podría verse frustrado en la práctica.
- 7) Las autoridades en materia de comercio y de telecomunicaciones se verán enfrentadas, en el contexto del GNTB, a la difícil decisión de contraer o no compromisos adicionales y de qué tipo en relación con sus regímenes internos de reglamentación de las telecomunicaciones, para convencer a otros países de que el compromiso de abrir los mercados permitirá realmente competir a las entidades extranjeras. Al asumir dichos compromisos, las autoridades nacionales, en consulta con las autoridades reglamentadoras de las telecomunicaciones, deberán conciliar prudentemente la necesidad de que esos compromisos sean lo suficientemente concretos para garantizar la apertura de los mercados y tranquilizar al empresariado, con la de conservar una discrecionalidad y una flexibilidad a nivel nacional a la hora de abordar cuestiones políticas complejas como el servicio universal, la concesión de licencias, la defensa de la competencia, la gestión del espectro y los principios de interconexión.
- 8) Los gobiernos y las autoridades de reglamentación de las telecomunicaciones tendrán también que estudiar la adecuación de la legislación nacional para poner en práctica los compromisos del Acuerdo AGCS sobre cuestiones tales como la política de defensa de la competencia, el acceso a los mercados, la equidad de las actuaciones reglamentarias y la «transparencia» en la gestión del espectro y las normas técnicas.

- 9) Las decisiones de las autoridades nacionales en materia de reglamentación pueden someterse al nuevo procedimiento de solución de diferencias previsto en el régimen de la OMC. Aunque la OMC no es una autoridad reglamentadora a nivel mundial, y es muy poco probable que llegue a serlo, si los gobiernos se comprometen voluntariamente a abrir sus mercados o asumen compromisos adicionales en materia de reglamentación, el recurso al ESD permitirá analizar las prácticas reglamentarias del Estado Miembro y se ajustan a los compromisos contraídos.
- 10) Los países en desarrollo deben saber que las repercusiones del Acuerdo de Marrakech sobre telecomunicaciones se harán sentir en todos los países. Para un país en desarrollo, la plena participación puede aportar:
  - mayores entradas de inversión privada;
  - mejores estructuras de reglamentación;
  - nuevos servicios de comunicación;
  - mejor acceso a los operadores de larga distancia.
- 11) La inversión extranjera en infraestructuras de telecomunicaciones aumentará considerablemente si los inversores y proveedores saben que las prácticas reglamentarias de un país están ancladas en un acuerdo multilateral y sujetas a un proceso internacional de solución de diferencias.
- 12) Los países en desarrollo deberían sopesar cuidadosamente las ventajas de participar en el proceso del GNTB, así como los posibles costes (esto es, en caso de no participar, un acceso más limitado al capital privado). Incluso si renuncian a participar, deben entender claramente los procesos del sistema de la OMC para estar en condiciones de adoptar decisiones en el momento oportuno. Han de tener presente la próxima ronda que se celebrará en el marco de la OMC, probablemente antes del año 2000 y las repercusiones para los países que suscriban los resultados del GNTB y saber qué países estarán obligados por el Acuerdo AGCS y el Anexo de Telecomunicaciones existentes.

- 13) Dado que los objetivos y las actividades de la OMC y la UIT son convergentes, debería establecerse un contacto estrecho y permanente tanto a nivel nacional como internacional entre las autoridades en materia de comercio y de telecomunicaciones.
- 14) Las Secretarías de la OMC y la UIT deberían estudiar modos de cooperar de forma oficiosa, habida cuenta de la necesidad de que las autoridades en materia de comercio y de telecomunicaciones mantengan un estrecho contacto. Asimismo, una vez concluidas las negociaciones en el marco del GNTB, deberían considerar la posibilidad de organizar cursillos de información a nivel regional y dar una amplia y pronta difusión al presente Informe.

\* \* \*

El Presidente del Coloquio desea expresar su agradecimiento a la Fundación Friedrich Ebert, así como al Director de su Oficina en Ginebra, el Dr. Erich Vogt, por la financiación aportada, que ha hecho posible la celebración del Coloquio; a todos los participantes en este Quinto Coloquio, por el tiempo y los esfuerzos tan generosamente prodigados; al Embajador Gerald Hilman por sus atinados consejos y criterio durante todo el proceso; al Secretario General de la UIT Dr. Pekka Tarjanne por su apoyo, aliento y consejo, y a los demás funcionarios de la UIT que participaron; al Director General de la OMC, Sr. Renato Ruggiero, al Director General Adjunto Sr. Warren Laborel y al personal que aportó una ayuda y un asesoramiento inestimables, tanto antes del Coloquio como durante el mismo.



## **Anexo 1**

(al Informe del Presidente)

### **QUINTO COLOQUIO SOBRE REGLAMENTACIÓN**

**6-8 de diciembre 1995, Ginebra**

#### **LISTA DE PARTICIPANTES**

Sr. Donald S. ABELSON  
Representante Comercial Adjunto  
de los Estados Unidos para Servicios,  
Inversiones y Propiedad Intelectual  
Oficina del Representante Comercial  
de los Estados Unidos  
Estados Unidos

Sr. Alexander A. ARENA  
Director General de  
Telecomunicaciones  
Oficina de la Autoridad de  
Telecomunicaciones (OFTA)  
Hong Kong

Sr. Abderrazak BERRADA  
Antiguo Presidente de la IFRB (UIT)  
Marruecos

Sr. James BOND  
Jefe de la División de  
Telecomunicaciones e Informática  
Departamento de Industria y Energía  
Banco Mundial

Sr. Carlos A. PRIMO BRAGA  
Economista Superior  
Departamento de Industria y Energía  
División de Telecomunicaciones  
e Informática  
Banco Mundial

Dr. Byung-il CHOI  
Director de Política Internacional  
de Telecomunicaciones y Comercio  
Instituto Coreano de Promoción de  
la Sociedad de la Información (KISDI)  
Corea

Sr. K.F. FALKENBERG  
Director de Unidad/DG I-M-I  
Comisión Europea

Sr. Albert HALPRIN  
Antiguo Director del  
Common Carrier Bureau  
Comisión Federal de Comunicaciones  
de los Estados Unidos  
Halprin, Temple & Goodman  
Estados Unidos

Embajador Gerald B. HELMAN  
Antiguo Embajador de los Estados  
Unidos ante las Naciones Unidas y  
otras Organizaciones Internacionales  
con sede en Ginebra  
Vicepresidente de  
Mobile Communications Holdings, Inc.  
Estados Unidos

Sr. David LEIVE, Président  
Latham & Watkins  
Estados Unidos



Sr. Kenneth LINDHORST  
Vicepresidente de  
Servicios Internacionales  
AT & T  
Estados Unidos

Sr. Jerker TORNGREN  
Director de Relaciones Internacionales  
Agencia Nacional de Correos  
y Telecomunicaciones  
Suecia

Sr. Neil MCMILLAN  
Director del Sector de  
Telecomunicaciones Internacionales  
Departamento de Comercio e Industria  
Reino Unido

Sr. Mai Liem TRUC  
Secretario General Adjunto  
Departamento General de Correos  
y Telecomunicaciones (DGPT)  
Viet Nam

Sr. Andile NGCABA  
Director del Centro para el Desarrollo  
de la Política de Información y  
Telecomunicaciones (CDITP)  
Sudáfrica

Sr. Michael TYLER, Consultor  
Director Gerente  
Putnam, Hayes & Bartlett Limited  
Reino Unido

Sr. G. Russel PIPE  
Director del Proyecto  
Transnational Data Reporting  
Service, Inc.  
Estados Unidos

Sr. Herbert UNGERER  
Director de División  
Dirección General IV  
Comisión Europea

Sr. Brahima SANOU  
Director de Estudios y Planificación  
ONATEL  
Burkina Faso

Sr. Erich VOGT  
Departamento de Medios  
y Comunicación  
Fundación Friedrich Ebert

Sr. Peter A. STERN  
SITA  
Suiza

Sr. Bjorn WELLENIUS  
Asesor en Telecomunicaciones  
Banco Mundial

Sr. Michael TIGER  
Asesor Superior en Política  
Industry Canada  
Canadá

Sr. Gintautas ZINTELIS  
Ministro de Comunicaciones e  
Informática de la República de Lituania  
Lituania (República de)



### **PARTICIPANTES DE LA OMC**

Sr. Warren A. LAVOREL  
Director General Adjunto

Sr. Patrick LOW  
Consejero  
División de Comercio de Servicios

Sr. David C. HARTRIDGE  
Director de la  
División de Comercio de Servicios

Sra. Lee TUTHILL  
Consejera  
División de Comercio de Servicios

### **PARTICIPANTES DE LA UIT**

Dr. Pekka TARJANNE  
Secretario General

Sr. Ahmed LAOUYANE  
Director de la  
Oficina de Desarrollo de las  
Telecomunicaciones (BDT)

Sr. Henry CHASIA  
Vicesecretario General

Sr. Don MACLEAN  
Jefe de la Unidad  
de Planificación Estratégica y  
de Análisis Operacional (SPU)  
Secretaría General

Sr. Theodor IRMER  
Director de la  
Oficina de Normalización de  
las Telecomunicaciones (TSB)

Sr. Robert JONES  
Director de la  
Oficina de Radiocomunicaciones (BR)

Sr. Karim BOUSSAID  
Unidad de Planificación  
Estratégica (SPU)



## **Anexo 2**

(al Informe del Presidente)

### **ESTRUCTURA DEL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS (AGCS) Y SU RELACIÓN CON LAS TELECOMUNICACIONES<sup>2</sup>**

#### **Introducción**

*El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)* forma parte integrante del *Acta Final de la Ronda Uruguay y del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC)*. Este último, firmado en una reunión de Ministros celebrada el 15 de abril de 1994 en Marrakech, recibe a veces, simplemente, el nombre de *Acuerdo de Marrakech*.

Además del AGCS, el *Acuerdo de Marrakech* incluye un *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* (GATT 1994) basado en el texto original del GATT de 1947, un *Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)*, normas y procedimientos para la solución de diferencias, un mecanismo de examen de las políticas comerciales, acuerdos comerciales plurilaterales sobre el comercio de aeronaves civiles, contratación pública y productos lácteos y de carne de bovino, varias decisiones y declaraciones ministeriales y, evidentemente, el acuerdo por el que se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El Acuerdo AGCS se divide a su vez en tres partes:

- 1) el texto del *Acuerdo* propiamente dicho, consistente en 29 artículos que presentan el *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*, las obligaciones y disciplinas generales que han de observarse, y orientaciones sobre cómo

---

<sup>2</sup> El Presidente desea expresar su agradecimiento al Sr. Peter Stern por la preparación del texto del Anexo 2 y a la Sra. Lee Tuthill por la elaboración del cuadro de disposiciones que figura al final del Anexo 2.

han de negociarse y consignarse en las Listas anexas al *Acuerdo* los compromisos específicos. En esta Parte también se recogen diversas disposiciones institucionales relativas a las consultas, la solución de diferencias y el cumplimiento de las obligaciones, la creación de un Consejo del Comercio de Servicios, la cooperación técnica y las relaciones con otras organizaciones internacionales;

- 2) ocho anexos en los que se exponen las exenciones y disposiciones relativas a cuatro sectores específicos, entre ellos las telecomunicaciones;
- 3) 115 Listas de compromisos de países sobre determinados servicios y sectores de servicios.

### **Obligaciones y disciplinas generales**

Es importante entender la diferencia entre las obligaciones y disciplinas generales, por una parte, y los compromisos específicos por otra. Los países que firman el *Acuerdo de Marrakech* se comprometen a observar y aplicar la mayoría de las disposiciones de la Parte II (Obligaciones y disciplinas generales) del AGCS a *todos* los servicios; sin embargo, sólo se comprometen a observar y aplicar las disposiciones de la Parte III (Compromisos específicos) a los servicios y sectores de servicios que hayan incluido en sus Listas, y ello únicamente dentro de los límites que hayan indicado en cada caso. La Parte II contiene un pequeño número de disposiciones que tratan exclusivamente de los compromisos específicos (véase el cuadro adjunto). Asimismo, es importante precisar que los países deben firmar la totalidad del *Acuerdo de Marrakech*, no pudiendo suscribir únicamente partes del mismo, por ejemplo sólo el GATT de 1994, el AGCS o el ADPIC.

Las disposiciones más importantes dentro de las obligaciones y disciplinas generales con respecto a las telecomunicaciones son las siguientes:

- |              |   |
|--------------|---|
| Artículo II  | Trato de la nación más favorecida (NMF) |
| Artículo III | Transparencia                           |

Artículo VI Reglamentación nacional

Artículo VIII Monopolios y proveedores exclusivos de servicios

Artículo IX Prácticas comerciales

De las obligaciones y disciplinas generales del AGCS, el principio de la nación más favorecida (NMF) es probablemente el más importante de todo el *Acuerdo*. Constituye la piedra angular del régimen comercial multilateral, sin la cual la OMC sería poco más que un supervisor de acuerdos comerciales bilaterales y, quizá, regionales. En pocas palabras, el principio NMF en un acuerdo comercial significa que, si un país decide conceder cierto trato comercial a otro, está obligado a otorgar un trato «no menos favorable» a todos los demás países que hayan firmado dicho acuerdo (a los signatarios del *Acuerdo de Marrakech* se les denomina Miembros).

Por consiguiente, si un Miembro otorga ciertos privilegios de apertura del mercado a servicios y proveedores de servicios de otro país (que ni siquiera tiene que ser signatario del *Acuerdo*) habrá de conceder esos privilegios «inmediata e incondicionalmente» a los servicios y a los proveedores de servicios de todos los demás países que hayan firmado el *Acuerdo*. Las medidas de apertura de los mercados se hacen extensivas automáticamente a todos los demás Miembros. Por ello, el trato NMF se considera la piedra angular del multilateralismo. Sin embargo, este importante principio comercial puede también volverse contra el Miembro cuyo mercado está más liberalizado o que contempla la posibilidad de eliminar obstáculos al comercio. Si, por ejemplo, como resultado de negociaciones con otro país, elimina ciertos obstáculos tendrá que hacer lo mismo con todos los Miembros, sin obtener necesariamente de ellos nada a cambio. Por consiguiente, los Miembros que deseen efectuar negociaciones bilaterales, pero que no quieran hacer extensivas las ventajas derivadas de las mismas a todos los demás países sin obtener nada a cambio, pueden solicitar una exención del trato NMF. De conformidad con el artículo V, existen excepciones al trato NMF en el caso de los países que pertenecen a determinadas áreas comerciales regionales, tales como el TLC o la Unión Europea. En el anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del artículo II se determina la

validez en el tiempo de las exenciones del trato NMF que, salvo en el caso de prolongación de las negociaciones tienen que formularse en el momento de firmar el *Acuerdo*.

Otro principio, la transparencia, obliga a los gobiernos a hacer públicas las leyes, normas y reglamentos que afectan al comercio de servicios, a fin de que los proveedores conozcan las normas que rigen sus relaciones comerciales. Se trata de un elemento clave de la estabilidad y la seguridad jurídica del sistema comercial.

Entre las demás disposiciones generales del AGCS de particular importancia para las telecomunicaciones figura el artículo VI «Reglamentación nacional», que establece ciertas reglas de «juego limpio» en la reglamentación que no se contemplan directamente en los compromisos de las Listas. La importancia del artículo VIII sobre monopolios y proveedores exclusivos de servicios y el artículo IX sobre prácticas comerciales restrictivas radica en que en este sector predominan los monopolios y los proveedores exclusivos de servicios y, en la hipótesis de que exista un régimen de competencia, la presencia de proveedores con una cuota de mercado dominante y la posibilidad de abusar de su posición es frecuente.

### **Compromisos específicos y Listas**

Como se dijo, los compromisos específicos se aplican sólo a los servicios y a los sectores de servicios indicados en la Lista de cada país, la cual recoge todos los compromisos del Miembro sobre acceso a los mercados, trato nacional y otros posibles compromisos. En las Listas, los países Miembros pueden conceder pleno acceso a los mercados y trato nacional o introducir respecto a estos dos principios, limitaciones, condiciones y cláusulas especiales. Las Listas también pueden indicar el plazo de validez de los compromisos de un país. Tanto si conceden pleno acceso como si lo limitan, los signatarios no podrán adoptar medidas que reduzcan el nivel de acceso indicado en sus Listas. Las limitaciones al acceso a los mercados y al trato nacional sirven asimismo de punto de partida para negociaciones ulteriores destinadas a profundizar la liberalización. Las limitaciones (artículo XVI) se definen principalmente en términos de

restricciones cuantitativas, pero también incluyen otras formas de limitación como topes a la participación de capital extranjero o restricciones o requisitos en cuanto al tipo de entidad jurídica autorizada a prestar el servicio. Por su parte, el principio del trato nacional (artículo XVII) quiere decir que el trato acordado a los servicios o a los proveedores de servicios extranjeros no ha de ser menos favorable que el concedido a los servicios o proveedores nacionales.

Pueden existir limitaciones a la nacionalidad o a la residencia de los directivos, restricciones a la propiedad extranjera o trato de favor a proveedores nacionales en la asignación de frecuencias. También hay otros compromisos (artículo XVIII) que dejan abierta la posibilidad de negociar y contraer compromisos sobre medidas que afectan al comercio de servicios en esferas que quedan fuera del marco del acceso a los mercados y el trato nacional.

Las Listas de los países constan de cuatro columnas. En la primera, el país indica el sector o subsector en el que asume un compromiso específico. En la segunda, anota las limitaciones que impone al acceso a los mercados y, en la tercera columna, las limitaciones relativas al trato nacional. Estas limitaciones se indican teniendo en cuenta los cuatro modos de prestación de un servicio que se reconocen en el AGCS, a saber (véase el artículo I):

- a) del territorio de un Miembro al territorio de otro Miembro (suministro transfronterizo);
- b) en el territorio de un Miembro a un consumidor de servicios de otro Miembro (consumo fuera del país);
- c) por un proveedor de servicios de un Miembro mediante presencia comercial en el territorio de otro Miembro (presencia comercial);
- d) por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de otro Miembro (presencia de personas físicas).

En la cuarta columna se anotan los compromisos adicionales. En el caso de las telecomunicaciones, éstos pueden referirse, por ejemplo, a la normativa sobre interconexión, las salvaguardias de

defensa de la competencia, la concesión de licencias, la homologación, la numeración y otros procedimientos, las decisiones en materia de precios, ocupación de dominio público, etc.

Es importante distinguir entre exenciones y limitaciones. Estas últimas se indican en las Listas y sirven para matizar las condiciones de acceso a los mercados y el trato nacional. Las primeras se recogen en documentos aparte, de conformidad con el anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del artículo II y permiten a un país Miembro conceder ciertos privilegios a uno o varios países sin tener que hacerlos extensivos a todos los Miembros.

Al término de la Ronda Uruguay (firma del *Acuerdo de Marrakech*), cerca de 60 países asumieron compromisos en relación con los servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, como 125 países habían firmado el *Acuerdo*, fueron 65 los que no contrajeron ningún compromiso específico en este ámbito, aunque han de respetar las Obligaciones y disciplinas generales recogidas en la Parte II del AGCS y los anexos (esto es, MNF, transparencia, reglamentación nacional, etc.). La mayoría de los compromisos específicos abarcan únicamente los servicios de telecomunicaciones de valor añadido o mejorados, dado que las telecomunicaciones básicas son objeto de extensas negociaciones que continuarán hasta abril de 1996. Otros países podrán, evidentemente, suscribir el *Acuerdo* en todo momento y, con ello, quedarán ligados por los compromisos y las obligaciones generales que contraigan respecto a determinados servicios y sectores de servicios.

## **El Anexo sobre Telecomunicaciones**

El Anexo sobre Telecomunicaciones se elaboró para precisar ciertos aspectos del AGCS relativos a este sector y, en particular, a la doble función de las telecomunicaciones en el ámbito del comercio de medio para suministrar otros bienes y servicios y de servicio comercializable en sí mismo. A todos los servicios (y no sólo a los de telecomunicaciones) que figuran en la Lista de compromisos de un país Miembro son aplicables las normas del Anexo sobre Telecomu-



nicaciones. Hay otros anexos relativos al transporte aéreo y marítimo y a los servicios financieros, pero el más elaborado es con mucho el Anexo sobre Telecomunicaciones.

El anexo en cuestión consta de siete secciones, pero sus obligaciones esenciales se recogen en la sección 5 que trata del acceso a las telecomunicaciones públicas y la utilización de las mismas. A tenor de dicha sección, cada Miembro se asegurará de que se concede a todo proveedor de servicios que desee beneficiarse de los compromisos consignados en su Lista el acceso, en términos y condiciones razonables y no discriminatorios, a las redes y servicios de telecomunicaciones básicas públicas y la utilización de las mismas. Los Miembros contraen estas obligaciones tanto si han liberalizado el acceso a las telecomunicaciones básicas como si no, e independientemente de que hayan incluido en sus Listas compromisos relativos a las mismas. Sin embargo, quien se beneficiará de las disciplinas del anexo será la empresa proveedora de servicios (por ejemplo, entidades bancarias o compañías informáticas) incluidos en la Lista de compromisos de un país Miembro, y no sólo los proveedores concurrentes de telecomunicaciones básicas y de valor añadido.

Estas obligaciones del anexo establecen un equilibrio frágil entre el imperativo de los usuarios de disponer de condiciones de acceso justas, y el de la autoridad reglamentadora y los operadores de telecomunicaciones públicas de mantener un sistema operante y acorde con los objetivos de servicios universales. La formulación del Anexo sobre Telecomunicaciones se inspira en los principios establecidos por la UIT y otras organizaciones. Se basa asimismo, en esencia, en la necesidad reconocida desde hace largo tiempo de salvaguardias de la competencia, en un entorno donde el monopolio y el predominio de determinados proveedores podrían fácilmente romper el equilibrio de la competencia, restringiendo el acceso y la utilización.

En el cuadro adjunto figuran algunas disposiciones clave del acuerdo y del Anexo sobre Telecomunicaciones y se indican cuáles son obligaciones generales que se aplican por igual a todas las medidas que afectan al comercio de servicios y las que sólo se aplican cuando en las Listas se han consignado compromisos específicos.

Cuadro del Anexo 2

**TELECOMUNICACIONES: OBLIGACIONES SELECCIONADAS DEL AGCS  
Y ÁMBITO DE APLICACIÓN**

Disposición del AGCS	Obligaciones	Aplicación	
		General	Sólo a los sectores incluidos en la Lista
<i>Artículo II Trato de la nación más favorecida</i>	Con respecto a toda medida regida por el AGCS, un Miembro <i>no podrá discriminar a otros Miembros</i> o concederles un trato menos favorable que a un país no Miembro, excepto en el caso de las medidas que el Miembro haya incluido en una Lista de exenciones del n.m.f. y que según el anexo sobre exenciones de las obligaciones del artículo II, podía presentarse al finalizar la Ronda Uruguay (o, en el caso de las telecomunicaciones básicas, el término de la prolongación de las negociaciones).	✓	
<i>Artículo III Transparencia</i>	Cada Miembro <i>publicará con prontitud todas las medidas pertinentes</i> de aplicación general que se refieran al AGCS o afecten a su funcionamiento, así como cualquier acuerdo internacional pertinente del que sean signatarios. Cuando no sea factible publicar la información, ésta se pondrá a disposición del público de otra manera.  En el término «medidas de aplicación general» se excluyen las medidas relativas, por ejemplo, a decisiones que afectan a un solo proveedor de servicios.	✓	
	En la denominada <i>obligación de notificación</i> , los Miembros informarán al <i>Consejo del Comercio de Servicios</i> de las nuevas medidas (leyes, reglamentos o instrucciones administrativas) o de la introducción de modificaciones en las medidas existentes que afecten significativamente al comercio.		✓

Disposición del AGCS	Obligaciones	Aplicación	
		General	Sólo a los sectores incluidos en la Lista
Artículo III Transparencia (cont.)	Los Miembros <i>responderán con prontitud a todas las peticiones de información</i> formuladas por los demás Miembros acerca de cualesquiera medidas de aplicación general o acuerdos internacionales. Asimismo, <i>establecerán en un plazo</i> de dos años, a partir de la fecha de entrada en vigor del AGCS, <i>servicios encargados</i> de facilitar dicha información a los otros Miembros, así como la que esté sujeta a la obligación de notificación. Los países en desarrollo gozarán de flexibilidad respecto a este plazo.	✓	
Artículo VI Reglamentación nacional	Los Miembros se asegurarán de que <i>todas las medidas de aplicación general</i> que afecten al comercio de servicios serán <i>administradas de manera razonable, objetiva e imparcial</i> .		✓
	Los Miembros mantendrán o establecerán tribunales o procedimientos jurisdiccionales, arbitrales o administrativos que <i>ofrezcan a los proveedores de servicios un reexamen pronto, objetivo e imparcial de las decisiones administrativas</i> y, en su caso, las vías de recurso apropiadas.	✓	
	Si se exige algún tipo de <i>autorización</i> para el suministro de un servicio, <i>las autoridades</i> competentes del Miembro de que se trate <i>informarán al solicitante de la decisión relativa a su solicitud en un plazo prudencial</i> . Asimismo, a petición de dicho solicitante, facilitarán con prontitud información referente a la situación de la solicitud.		✓

Disposición del AGCS	Obligaciones	Aplicación	
		General	Sólo a los sectores incluidos en la Lista
Artículo VI <i>Reglamentación nacional (cont.)</i>	<p>El Consejo del Comercio de Servicios elaborará un <i>programa de trabajo para asegurarse de que las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyen obstáculos innecesarios al comercio</i>. El Consejo elaborará las disciplinas que considere necesario a fin de que dichas prescripciones se basen en criterios objetivos y transparentes, no impongan requisitos innecesarios y que los procedimientos en materia de licencias no constituyan de por sí una restricción al suministro del servicio.</p> <p>Hasta la entrada en vigor de dichas disciplinas, <i>los Miembros no instituirán nuevas prácticas que conduzcan a la aplicación de estas medidas de manera incompatible con los objetivos del programa de trabajo</i>. Al determinar la conformidad con esta obligación, se tendrán en cuenta las normas de las organizaciones internacionales competentes.</p>		✓
Artículo VIII <i>Monopolios y proveedores exclusivos de servicios</i>	<p>Los Miembros <i>velarán por que ningún monopolio o proveedor exclusivo en su territorio actúe, al suministrar el servicio objeto de monopolio o proporcionado con carácter exclusivo, de manera incompatible con las obligaciones</i> relativas al trato n.m.f. y sus compromisos específicos.</p> <p>Cuando un monopolio o proveedor exclusivo compita, incluso por medio de una sociedad afiliada, en el suministro de un servicio no comprendido en el ámbito de sus derechos de monopolio o de exclusividad, los Miembros <i>cuidarán de que ese proveedor no abuse de su posición monopolista o de exclusividad para actuar de manera incompatible con los compromisos de la Lista</i> relativos a los servicios en cuestión.</p>	✓ (n.m.f.)	✓

Disposición del AGCS	Obligaciones	Aplicación	
		General	Sólo a los sectores incluidos en la Lista
<p><i>Artículo VIII</i> <i>Monopolios y proveedores exclusivos de servicios (cont.)</i></p>	<p>Con objeto de supervisar el cumplimiento de las obligaciones mencionadas, a solicitud de cualquier Miembro, el Consejo del Comercio de Servicios podrá pedir al Miembro correspondiente información sobre las operaciones de dicho monopolio o proveedor exclusivo.</p> <p>(Los proveedores exclusivos de servicios son aquellos que los Miembros, de hecho o de derecho, a) autorizan o establecen en número reducido y b) sustraen en lo sustancial a la competencia.)</p>		
	<p>Tras la fecha de entrada en vigor del AGCS, si un Miembro otorga derechos monopolistas en relación con el suministro del servicio abarcado por sus compromisos, dicho Miembro lo notificará al Consejo del Comercio de Servicios e iniciará el procedimiento del artículo XXI de modificación de las Listas, que obliga a los Miembros a negociar compensaciones equitativas.</p>		✓
<p><i>Artículo IX</i> <i>Prácticas comerciales</i></p>	<p>Los Miembros reconocen que ciertas prácticas comerciales de los proveedores de servicios, aparte de los comprendidos en el artículo VIII, pueden limitar la competencia y, por tanto, restringir el comercio de servicios.</p> <p>Los Miembros, a petición de cualquier otro Miembro, entablarán consultas con miras a eliminar dichas prácticas. Facilitarán al Miembro solicitante la información no confidencial que esté al alcance del público y que guarde relación con el asunto de que se trate, así como otras informaciones de que disponga, con sujeción a su legislación nacional y a reserva de la conclusión de un acuerdo satisfactorio que garantice su carácter confidencial.</p>	✓	

Disposición del AGCS	Obligaciones	Aplicación	
		General	Sólo a los sectores incluidos en la Lista
<p><i>Artículo XVI</i> <i>Acceso a los mercados</i></p>	<p>En lo que respecta al acceso a los mercados a través de todos los modos de suministro, cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de los demás Miembros un trato no menos favorable que el especificado en su Lista.</p> <p>Ningún Miembro adoptará o mantendrá, salvo que en su Lista se especifique lo contrario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) limitaciones del número de proveedores de servicio;</li> <li>b) limitaciones del valor total de los activos o transacciones de servicios;</li> <li>c) limitaciones del número total de operaciones de servicios o de la cuantía total de la producción de servicios;</li> <li>d) limitaciones del número total de personas físicas que puedan emplearse en un sector de servicios o que un proveedor de servicios pueda emplear;</li> <li>e) medidas que restrinjan o prescriban los tipos específicos de persona jurídica o de empresa mixta; y</li> <li>f) limitaciones de la participación de capital extranjero.</li> </ul>		✓
<p><i>Artículo XVII</i> <i>Trato nacional</i></p>	<p>A reserva de las limitaciones que se indiquen en su Lista de compromisos, cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de los demás Miembros, con respecto a todas las medidas que afecten al suministro de servicios, un trato no menos favorable que el que dispense a sus propios servicios similares o proveedores de servicios similares.</p> <p>Todo Miembro podrá cumplir la norma de trato nacional otorgando un trato formalmente idéntico o formalmente diferente, siempre que dicho trato no sea menos favorable que el que dispense a sus propios servicios similares y proveedores de servicios similares.</p>		✓

Disposición del AGCS	Obligaciones	Aplicación	
		General	Sólo a los sectores incluidos en la Lista
<p><i>COMPROMISOS ESPECÍFICOS</i></p> <p><i>Artículo XVIII</i> <i>Compromisos adicionales</i></p>	<p><i>Los Miembros podrán negociar compromisos con respecto a medidas que afecten al comercio de servicios, pero que no estén sujetas a consignación en Listas en virtud de los artículos XVI o XVII, incluidas las que se refieran a títulos de aptitud, normas o cuestiones relacionadas con las licencias. Dichos compromisos se consignarán en las Listas de los Miembros.</i></p>		✓
<p><i>Anexo sobre Telecomunicaciones</i> <i>Transparencia</i></p>	<p><i>Los Miembros procurarán que esté a disposición del público la información pertinente sobre las condiciones que afecten al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos.</i></p> <p>Como ejemplos de información pertinente pueden citarse las tarifas y demás condiciones del servicio; las especificaciones de las interfaces técnicas con esas redes y servicios, la información sobre los órganos encargados de la preparación y aprobación de normas que afecten al acceso y utilización, las condiciones aplicables a la conexión de equipo terminal u otro equipo y las prescripciones en materia de notificación, registro o licencias, si las hubiere.</p>	✓	
<p><i>Acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y utilización de los mismos</i></p>	<p><i>Los Miembros velarán por que se conceda a todo proveedor de servicios de otro Miembro, en términos y condiciones razonables y no discriminatorios, el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y la utilización de los mismos.</i></p> <p>Se entiende que la expresión «no discriminatorio» se refiere al trato de la nación más favorecida y al trato nacional, tal como se definen en el Acuerdo y que, utilizada con relación a cada sector específico, significa «términos y condiciones no menos favorables que los concedidos en circunstancias similares a cualquier otro usuario de redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones similares».</p>		✓ (cualquier compromiso, no sólo los asumidos en relación con las telecomunicaciones.)

Page Blanche



## **Anexo 3**

(al Informe del Presidente)

### **QUINTO COLOQUIO SOBRE LA REGLAMENTACIÓN**

#### **PROYECTO DE ESQUEMA DE DISCUSIÓN**

#### **PARTE I – INTRODUCCIÓN**

**1. ¿Cómo repercute la evolución del sistema mundial de comercio en las telecomunicaciones? ¿Qué importancia tiene?**

- ¿Qué relación existe entre el proceso de la OMC y la orientación general de la política nacional de telecomunicaciones?
- ¿Está creando la orientación más mundialista de la industria un sistema multilateral eficaz y más importante?
- El hecho de considerar que los servicios internacionales de telecomunicaciones son una actividad comercial, ¿plantea algún problema fundamental al órgano reglamentador de las telecomunicaciones?

**2. Singularidad de la OMC**

a) Lenguaje del comercio. Procesos y procedimientos.

Por ejemplo:

- Principio de la nación más favorecida (NMF).
- Listas de compromisos sobre acceso al mercado y trato nacional.

b) Disposiciones del Acuerdo de Marrakech relacionadas con los países en desarrollo.

c) Alcance del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD).

- ¿Cómo funciona?

- Probable impacto práctico:
  - En la autoridad reglamentadora de las telecomunicaciones.
  - En el sector privado.

### **3. Los actores**

- ¿Quiénes son los actores, públicos y privados, en los países desarrollados y en desarrollo? ¿Cuáles son las consecuencias para los monopolios y antiguos monopolios? ¿Cómo se ven afectados los nuevos competidores?

### **4. Efectos generales en la industria de las telecomunicaciones**

- ¿Qué efectos tendrá el régimen de la OMC en la industria de las telecomunicaciones en general, teniendo en cuenta ciertas tendencias actuales como la creciente mundialización, las alianzas comerciales y la inversión extranjera?

## **PARTE II – INCIDENCIA PRÁCTICA DE LA OMC EN LA ACTIVIDAD DE LA AUTORIDAD REGLAMENTADORA**

### **A. 1. Algunas cuestiones fundamentales**

- ¿Qué efectos puede tener el sistema de comercio mundial en las telecomunicaciones? ¿Qué estrategias pueden utilizar los órganos de reglamentación en este contexto?
- ¿Qué beneficios obtienen los participantes en un acuerdo multilateral? ¿Cuál es la situación de los terceros?
- ¿Cómo puede la OMC ayudar al órgano reglamentador de las telecomunicaciones a alcanzar sus objetivos de política: modernizar la administración de telecomunicaciones, reformar el sistema de reglamentación, fomentar la inversión extranjera y el crecimiento de la infraestructura?

## **2. Obligaciones básicas**

- a) ¿Qué obligaciones básicas imponen a los Estados Miembros de la OMC el AGCS y el Anexo sobre Telecomunicaciones cuando un Miembro de la OMC no haya asumido ni se proponga asumir ningún compromiso sobre telecomunicaciones básicas?

## **3. Otras obligaciones aplicables en la actualidad**

- Derivadas de:
  - Las disposiciones del AGCS que sólo tiene importancia cuando los Estados Miembros han consignado en las Listas compromisos concretos.
  - Los compromisos existentes sobre telecomunicaciones.

## **4. Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas (GNTB): ¿Qué ventajas se pueden esperar con la liberalización de las telecomunicaciones básicas en el contexto del GNTB? ¿Ganarán todas las partes? En caso negativo, ¿quiénes pueden salir perdiendo y por qué?**

## **5. ¿Qué clases de obligaciones pueden surgir del proceso del GNTB?**

- Acceso al mercado.
- Trato nacional.
- «Compromisos adicionales»: por ejemplo, sobre políticas de interconexión o procesos de reglamentación.

## **B. Efecto de la OMC en los regímenes nacionales de telecomunicaciones: La autoridad reglamentadora y los compromisos asumidos en la OMC. Transparencia**

### **1. ¿Cómo se manifiesta la obligación de transparencia?**

- a) i) Obligaciones básicas en virtud del AGCS y del anexo.  
ii) Obligaciones adicionales resultantes de los compromisos consignados en las Listas y del proceso del GNTB.

b) Aspectos concretos de la transparencia:

- acceso a la información;
- derecho a ser oído;
- otros aspectos.

## **2. Otras exigencias institucionales o de procedimiento**

- Por ejemplo, separación de las funciones de reglamentación y explotación

## **C. Efecto de la OMC en los regímenes nacionales de reglamentación de las telecomunicaciones: La autoridad reglamentadora y los compromisos asumidos en la OMC. Cuestiones de fondo**

### **1. Compromiso de acceso al mercado**

a) *Explotación*: ¿Cómo debe tratar el órgano de reglamentación a los operadores extranjeros que pretenden acceder al mercado y operar dentro de su territorio en relación con:

- Las reglas de reciprocidad de acceso al mercado.
- La transparencia del proceso de reglamentación.
- Las políticas de tarificación.
- Diferencia entre la actuación actual del órgano reglamentador y su actuación pasada?

b) *Inversiones*: ¿Cómo debe tratar el órgano de reglamentación a los inversores extranjeros en la industria nacional de las telecomunicaciones?

- Por ejemplo, si se privatiza la PTT, ¿obliga el AGCS a admitir el capital extranjero en la entidad privatizada?
  - ¿Qué relación existe entre las eventuales restricciones de la inversión extranjera en los proveedores de comunicaciones y el acceso al mercado?

## **2. Concesión de licencias**

- a) El régimen de la OMC y la concesión de licencias:
  - Sobre la base de las disposiciones generales del AGCS.
  - Sobre la base de las Listas de compromisos.
  - Sobre la base de nuevos compromisos que puedan surgir de las negociaciones del GNTB.
  - Tipos de servicios sujetos a dicho régimen.
- b) ¿Se exige o se da por supuesta la libertad de acceso? (por ejemplo, ¿puede la autoridad reglamentadora rechazar a un tercer aspirante (nacional o extranjero) por considerar que el mercado queda atendido con los dos primeros concesionarios?)
- c) ¿De qué otra manera influye el régimen de la OMC en la discrecionalidad del órgano de reglamentación en la concesión de licencias?

## **3. Tasas de interconexión, de distribución y terminales**

- a) ¿Cómo puede modificar el sistema de la OMC las decisiones del órgano reglamentador en materia de interconexión?
  - ¿Qué obligaciones básicas imponen el AGCS y el anexo?
  - ¿Qué otras obligaciones pueden imponerse?
  - ¿Qué efectos tendrán las negociaciones del GNTB en los actuales acuerdos sobre tasas de distribución?

## **4. Defensa de la competencia**

- ¿Cómo se aplica el régimen de la OMC a la política nacional de defensa de la competencia?
- Por ejemplo, ¿qué medidas se deben tomar para evitar que los operadores dominantes o los proveedores de servicios monopolísticos abusen de su poder en el mercado?

## **5. Espectro de frecuencias**

## **6. Otros asuntos**

### **PARTE III – EFECTOS EN EL MUNDO EN DESARROLLO**

- La incursión de la OMC en las telecomunicaciones, ¿es sólo un juego para los países desarrollados?
- ¿Qué beneficios obtendrá el mundo en desarrollo?
- ¿Es posible identificar algunas consideraciones especiales que permitan a los países en desarrollo determinar cuáles son sus intereses en el nuevo sistema de la OMC?
- ¿Es posible la aplicación progresiva del régimen de la OMC a los países menos adelantados y cómo podrá efectuarse?

### **PARTE IV – INTERACCIÓN ENTRE LA OMC Y LA UIT**

- Aunque este esquema no aborda directamente la interacción entre la OMC y la UIT, se plantean inevitablemente cuestiones en relación con asuntos como, por ejemplo:
  - ¿En qué medida los asuntos de tarificación que se examinan en las Comisiones de Estudio de la UIT serán asuntos comerciales sujetos a la OMC?
  - ¿Es también probable que los procesos de atribución de espectro en el plano supranacional se conviertan en problemas de acceso comercial?
  - De igual modo, como la normalización se puede utilizar para crear o perpetuar bloques comerciales, ¿tendrá la UIT que modificar sus procedimientos de normalización? En caso afirmativo, ¿de qué manera?
  - Siendo una característica moderna fundamental de la UIT la amplia participación del sector privado, ¿sería útil este tipo de participación para la actividad de la OMC en asuntos de comercio y telecomunicaciones?



## RESUMEN DE CONCLUSIONES

### INTRODUCCIÓN

Este Documento informativo se redactó como preparación del Coloquio sobre Reglamentación celebrado en la Sede de la UIT en diciembre de 1995, y es el Quinto Coloquio de una serie iniciada en 1993. En el Informe se examinan las repercusiones para la política y la reglamentación nacional de las telecomunicaciones de las negociaciones mundiales de la «Ronda Uruguay», celebrada entre 1986 y 1994 en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La Ronda Uruguay se cerró con el «Acuerdo de Marrakech»<sup>3</sup>, firmado en abril de 1994. De este instrumento forma parte el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), aplicable al comercio de servicios y, en particular, a los servicios de telecomunicaciones. El Acuerdo de Marrakech también instituyó la Organización Mundial del Comercio (OMC), el marco institucional en el que opera el AGCS. Desde mayo de 1994 se han venido celebrando negociaciones activas en el marco del AGCS, con miras a una mayor liberalización multilateral del comercio de servicios de telecomunicaciones.

Estas realizaciones han sumado un nuevo estímulo, potencialmente vigoroso, a las fuerzas que configuran la política nacional de telecomunicaciones<sup>4</sup>. Por el momento sigue siendo muy incierta la importancia de sus efectos sobre la industria de las telecomunicaciones, la forma que adoptarán estos efectos y cuándo se dejarán éstos sentir. No obstante no es demasiado temprano para abordar estas cuestiones, sino que, por el contrario, es importante que las

---

<sup>3</sup> Conocido formalmente como Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, 15 de abril de 1994.

<sup>4</sup> Y asimismo de las políticas de telecomunicaciones adoptadas a nivel regional y supranacional por la Unión Europea.

instancias decisorias en el ámbito de las telecomunicaciones tengan una idea clara de lo que está en juego *antes* de que se resuelvan las cuestiones pendientes. Probablemente esta idea clara es requisito del éxito en las actuales negociaciones, porque es probable que el éxito dependa no sólo de que se consiga un acuerdo generalizado en favor de cambios profundos de las políticas de telecomunicaciones de muchos países, sino también una aceptación similar en cuanto a las modificaciones que deben introducir en la manera de operar de muchas autoridades nacionales de reglamentación de las telecomunicaciones.

Por ello, en el Informe:

- Se examinan las nuevas instituciones y procesos de las negociaciones comerciales mundiales sobre telecomunicaciones, surgidas en el marco de la OMC desde comienzos de 1994.
- Se describen las disposiciones del AGCS y documentos asociados, y se abordan sus repercusiones para la política y la reglamentación de las telecomunicaciones.
- Se identifican y examinan los temas y cuestiones principales actualmente abordados por los miembros de la OMC que participan en los trabajos del Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas (GNTB).
- Se examinan las posibles repercusiones en la política de telecomunicaciones, que dependen en parte del resultado de las negociaciones en curso.

Al igual que los documentos informativos redactados para los cuatro Coloquios anteriores, este Informe («Documento informativo N.º 5») representa los resultados de un estudio independiente llevado a cabo para proporcionar una base de discusión en el Coloquio sobre reglamentación. Refleja las opiniones de los autores y no necesariamente las políticas de la UIT o las conclusiones del propio Coloquio, que pueden encontrarse en el Informe del Presidente. Tampoco refleja necesariamente los puntos de vista de la OMC o de las delegaciones nacionales integrantes de la OMC, el AGCS y el GNTB.



Los autores desean destacar que ni son ni pretenden ser especialistas en instituciones, negociaciones y acuerdos sobre comercio internacional. Son especialistas en telecomunicaciones, que pretenden explicar e interpretar al mundo de las telecomunicaciones, en un lenguaje inteligible para éste, el significado de los acuerdos alcanzados en el marco del GATT, y las negociaciones en curso bajo los auspicios de la OMC.

La redacción del Documento informativo, y la investigación conexas fueron financiados por la fundación Friedrich Ebert, cuya ayuda agradecemos sinceramente.

### **Objetivos del Informe**

El Documento informativo tiene por objeto explicar y valorar el proceso de negociaciones comerciales de la OMC y sus repercusiones para las telecomunicaciones desde la perspectiva de las instancias dirigentes de política, y la industria de las telecomunicaciones (y más en especial de los que se ocupan de cuestiones relativas a la reglamentación) que no conocen bien los procesos de la OMC.

### **Estructura del Informe**

El Documento informativo, como su Resumen de conclusiones, se divide en cuatro partes:

- En la **primera parte** se ofrecen los antecedentes esenciales: un resumen de las ideas, principios y elementos orgánicos principales recogidos en los acuerdos comerciales multilaterales negociados dentro del marco del GATT y más recientemente de la OMC.
- En la **segunda parte** se describen los mecanismos de la OMC y los resultados de la Ronda Uruguay (el Acuerdo de Marrakech) en el ámbito de las telecomunicaciones: en particular las disposiciones aplicables del Acuerdo General

sobre el Comercio de Servicios (AGCS), el Anexo al AGCS sobre Telecomunicaciones y las Listas de compromisos específicos. También se analiza el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESDE) y la creación del Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas (GNTB).

- En la **tercera parte** se exponen las cuestiones y los problemas actualmente objeto de negociación en el GNTB.
- En la **cuarta parte** se estudian las repercusiones prácticas para la política y la reglamentación de las telecomunicaciones en los países miembros de la OMC.

## **PARTE I – ANTECEDENTES: LA RONDA URUGUAY, EL ACUERDO DE MARRAKECH, LA OMC Y SU IMPORTANCIA PARA LAS TELECOMUNICACIONES**

La idea de ampliar el alcance de las negociaciones comerciales internacionales para incluir los servicios en general, y los servicios de telecomunicaciones en particular, es relativamente nueva. Sin embargo, considerada retrospectivamente, su adopción parece ahora inevitable. Las economías de los países industriales adelantados se han orientado cada vez más hacia la producción, distribución y exportación de información, y muchos de estos países se han convertido en grandes importadores netos de productos manufacturados. Por ello, parece natural que los gobiernos de estos países intentasen vincular la apertura adicional de sus propios mercados de bienes a cierto avance en la apertura de los mercados de servicios a escala mundial. Además, en la práctica, los servicios comercializados a nivel internacional tienen en su gran mayoría alguna relación con el tratamiento de la información: o bien *son* servicios de telecomunicaciones, o bien, como en el caso de la banca y la edición, son servicios con un uso intensivo de las telecomunicaciones.

El Acuerdo de Marrakech resultante de la Ronda Uruguay contiene cuatro elementos esenciales relacionados con las telecomunicaciones:

- **El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)**, que establece un marco amplio de reglas básicas relativas al comercio de servicios, así como mecanismos institucionales para administrar estas normas y negociar nuevas medidas de apertura de los mercados. En el AGCS hay una combinación de «obligaciones generales y disciplinas» que son de aplicación tanto si un Miembro<sup>5</sup> de la OMC ha asumido o no compromisos sobre medidas de apertura de los mercados a servicios específicos de telecomunicaciones, y otras disposiciones que son únicamente de aplicación cuando estos compromisos se han «consignado en la Lista» presentada por un Miembro.
- **«El comercio de servicios»**, según se define en el AGCS [artículo 1], comprende cuatro «modalidades»<sup>6</sup> de comercio:
  - Primera Modalidad, el «*suministro transfronterizo*» consiste en el suministro de un servicio desde el territorio del País Miembro A al territorio del País Miembro B. Por ejemplo, un proveedor de servicios del País A suministra servicio en el País B, aunque el proveedor de servicio de A no esté

---

<sup>5</sup> Los Miembros de la OMC son Estados, pero no necesariamente Estados independientes. También es importante señalar que, en la práctica, la Comisión Europea representa a los 15 Estados Miembros de la Unión Europea y negocia en su nombre ante la OMC.

<sup>6</sup> Para las cuatro modalidades serán de aplicación las siguientes definiciones:

- «El suministro de un servicio» abarca la producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio [artículo XXVIII, apartado b)].
- Por «consumidor de servicio» se entiende la persona que reciba o utilice un servicio [artículo XXVIII, apartados i) j)].

«presente» dentro del País B, es decir no tenga una filial, oficina comercial ni delegado comercial en el País B. Un ejemplo de actividad de Modalidad 1 es la prestación de un servicio de bases de datos en línea al País B por medio de la red telefónica pública.

- La Modalidad 2, el «consumo en el extranjero», consiste en el suministro de un servicio por parte de un proveedor del País Miembro A al «consumidor del servicio» del País Miembro B presente en el País A. Aquí, al igual que en la Modalidad 1, el proveedor del servicio de A no está «presente» en el País B. Esta Modalidad incluye (por ejemplo) el caso en el que una empresa de fabricación del País B utiliza la red telefónica del País A.
- Modalidad 3, la «presencia comercial», consiste en la prestación de un servicio por un proveedor del País Miembro A a los consumidores del territorio del País Miembro B, en la que el proveedor del servicio de A se considera «presente comercialmente» en el País B. Este es el caso cuando el proveedor del servicio posee una empresa, una oficina de representación o una filial en el País B, o participa en un consorcio o empresa mixta con base en éste. Si una compañía telefónica del País A explota servicios o construye una red en el País B se trata de una actividad de la Modalidad 2.
- Modalidad 4, la «presencia de personas naturales», consiste en la prestación de un servicio por un proveedor de un País Miembro A a los consumidores del territorio del País Miembro B gracias a la presencia en el País B de personas que son proveedores de servicios del País A o bien empleados de organizaciones proveedoras de servicios de A.
- **El Anexo sobre Telecomunicaciones del AGCS**, en el que se abordan más detalladamente varios aspectos relativos a la apertura de los mercados de telecomunicaciones (por ejemplo, reglamentación, licencias y problemas de la interconexión de redes) en términos generales.

- **Las Listas de compromisos específicos** asumidos por los Miembros. Estos compromisos se refieren principalmente a servicios de valor añadido como los servicios de correo electrónico o acceso a bases de datos, pero algunos Miembros también asumieron compromisos sobre servicios básicos. En principio, la Lista de un miembro recoge formalmente sus compromisos relativos a «acceso a los mercados»<sup>7</sup> y al «trato nacional»<sup>8</sup> de los proveedores de servicios extranjeros, aplicando principios favorables a la competencia del AGCS y del Anexo sobre Telecomunicaciones a mercados específicos de servicios de telecomunicaciones<sup>9</sup>. En la práctica, este compromiso puede representar un cambio en la dirección de una mayor apertura de los mercados nacionales a la competencia internacional, o bien puede codificar simplemente el «statu quo». De hecho, las Listas sobre telecomunicaciones incluidas como parte del acuerdo de Marrakech representaron en la mayoría de los casos (aunque no en todos) un avance nulo o escaso hacia la apertura de los mercados nacionales de servicios de telecomunicación a la competencia internacional. Sin embargo, esto no quiere decir que careciese de utilidad el

---

<sup>7</sup> El «acceso a los mercados» se refiere a los compromisos facultativos de un Miembro a abrir cualquier sector de su mercado a la prestación del servicio (en cualquiera de las cuatro «modalidades» de prestación) por los proveedores de servicios de otros Miembros.

<sup>8</sup> El «trato nacional» se refiere al compromiso facultativo de un Miembro de tratar a los proveedores de servicios y a los servicios de cualquier otro Miembro en condiciones no menos favorables que las aplicadas a sus propios servicios y proveedores de servicios similares.

<sup>9</sup> Desde un punto de vista técnico, las entradas de la Lista (distintas de los «compromisos adicionales» examinados en la tercera Parte de este resumen) recogen las *limitaciones* al acceso a los mercados y al trato nacional que permanecen en vigor una vez aplicados los compromisos del Estado Miembro.

proceso de negociación de dichas Listas. Por el contrario, las Listas tienen un valor práctico en tres sentidos diferentes:

- Codifican muchas medidas unilaterales que ya han adoptado los países Miembros para abrir sus mercados nacionales.
  - Para los servicios incluidos en una Lista nacional, representan el acuerdo «de congelar la situación» y comprometen a los Miembros a no modificar la legislación, los reglamentos o los actos administrativos nacionales de manera que los mercados nacionales estén *menos* abiertos a la competencia internacional que como se señala en la Lista.
  - Para los servicios consignados las Listas recogen los obstáculos subsistentes a la competencia internacional abierta resultantes de las leyes, reglamentos y actos administrativos nacionales (en la jerga de la OMC, «limitaciones» al acceso a los mercados y al trato nacional), definiendo con ello una «línea de base» clara y bien documentada para las futuras negociaciones de medidas adicionales de apertura de los mercados a la competencia internacional. En la mayoría de los países, estas limitaciones han seguido siendo muy amplias hasta la fecha.
- **Un acuerdo para proseguir las negociaciones sobre telecomunicaciones**, inicialmente en un nuevo marco de la OMC, el Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas (GNTB), con la finalidad de conseguir importantes avances hacia la apertura de mercados.

Sería erróneo suponer que el Anexo del AGCS sobre Telecomunicaciones y las Listas carecen de importancia, simplemente porque no han determinado hasta el momento una rápida aceleración del movimiento hacia la apertura de los mercados de telecomunicaciones. Pero, por su misma naturaleza, la mayoría de los acuerdos internacionales, y en especial los relacionados (como éste) con asuntos económicos y sociales de gran importancia, sólo despliegan sus efectos plenos a lo largo de un prolongado periodo. En el caso del AGCS y del Anexo sobre Telecomunicaciones, hay al

menos tres y quizás cuatro mecanismos por medio de los cuales podría producirse a medio o a largo plazo (quizás ya en 1997) un gran avance hacia la apertura de los mercados:

- La aplicación por los Miembros de la OMC de las «obligaciones y disciplinas generales» ya aceptadas (que se examinan en la segunda Parte de este resumen), por ejemplo las relativas a la «transparencia» en materia de reglamentación.
- Las negociaciones del GNTB, por medio de las cuales algunos Miembros de la OMC (incluidos en particular los que representan la mayor parte del tráfico mundial de telecomunicaciones) pueden contraer (en forma de nuevas Listas) nuevos compromisos de apertura de sus mercados nacionales a la competencia.
- El proceso de «liberalización progresiva» del AGCS, que contempla nuevas «rondas» de negociaciones en el futuro. Desde principios del año 2000 a más tardar, los países participantes en el AGCS se comprometen a entablar «sucesivas rondas de negociaciones» encaminadas a conseguir «un nivel de liberalización progresivamente más elevado». Antes de cada una de estas rondas, el Consejo del AGCS valorará el avance de la liberalización hasta la fecha y establecerá, sobre esa base, las directrices y procedimientos para la «ronda» siguiente.
- En un plano hipotético, los esfuerzos futuros de los Miembros de la OMC para modificar el comportamiento de otros Miembros al objeto de reducir los obstáculos a la competencia, formulando objeciones a sus políticas, disposiciones legales o prácticas por medio de los procesos de solución de diferencias de la OMC, por considerar que van contra las obligaciones generales que han aceptado los Miembros de la OMC al suscribir el AGCS y el Anexo sobre Telecomunicaciones y/u otros compromisos específicos. Está por ver si las «obligaciones y disciplinas generales» son demasiado generales y están lastradas por numerosas limitaciones para servir de base en este contexto, y si los Miembros de la OMC estarán dispuestos a avanzar por este camino.

## **PARTE II – EL RÉGIMEN DE LA OMC RELATIVO AL COMERCIO DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES**

Entendemos por «régimen de la OMC», en lo relativo a las telecomunicaciones, el conjunto de normas y mecanismos institucionales que un país que ha ratificado el acuerdo de Marrakech acepta *ipso facto* en relación con:

- El acceso de sus nacionales y empresas a los mercados de servicios de telecomunicación de otros países Miembros.
- Los derechos de los nacionales y las empresas de otros países Miembros a operar en *su territorio* (o a ofrecer servicios de telecomunicaciones a su territorio o desde éste) en determinados mercados y condiciones.

Estas obligaciones y mecanismos institucionales son complejos de detallar. Sin embargo, sus aspectos más esenciales pueden exponerse de forma bastante concisa. Vamos a resumirlos bajo dos epígrafes:

- Las «obligaciones y disciplinas generales» aceptadas por todos los Miembros de la OMC.
- Los «compromisos específicos» asumidos por ciertos Miembros sobre servicios particulares.

### **«Obligaciones y disciplinas generales»**

Las obligaciones esenciales asumidas por los Miembros de la OMC en relación con las telecomunicaciones incluyen:

- El trato de la nación más favorecida (NMF).
- La transparencia.

Estas obligaciones se examinan más adelante. Además, otras obligaciones importantes (aunque muy generales) exigen a los gobiernos garantizar que sus políticas y prácticas de reglamentación no constituyen «obstáculos innecesarios al comercio» y que los eventuales monopolios de telecomunicaciones dependientes de su jurisdicción no actúan «de manera incompatible con las obligaciones» y «compromisos específicos» de ese Miembro.



Algunas obligaciones y disciplinas generales son de aplicación incondicional; otras se aplican únicamente a aquellas combinaciones de Miembros y servicios para las que se han contraído compromisos específicos (para más detalles, nos remitimos al Documento informativo).

### **Trato de la nación más favorecida (NMF)**

El artículo II del AGCS estipula<sup>10</sup> que cada Miembro de la OMC otorgará a los proveedores de servicios de otro Miembro un trato (en términos de acceso efectivo para competir en el mercado nacional) «no menos favorable» que el concedido a los de «cualquier otro país». Esta disposición, de rancia tradición en los acuerdos internacionales relativos al comercio de mercaderías, tendrá repercusiones de largo alcance si se aplica a las telecomunicaciones. Sin embargo, esta aplicación a las telecomunicaciones en el contexto de la OMC queda en suspenso hasta que la labor del GNTB llegue a feliz término o *bien* hasta que el GNTB concluya que las negociaciones no han tenido éxito<sup>11</sup>.

En la actualidad, ante la práctica ausencia de la cláusula NMF en las telecomunicaciones, los gobiernos o las autoridades de reglamentación de las telecomunicaciones, incluso en la mayoría de los países en que se aplica una política de telecomunicaciones favorable a la competencia y participan en el mercado múltiples competidores, permiten a compañías de otros países participar únicamente con restricciones<sup>12</sup>. El que se permita o no a las compañías de otros países participar en el mercado del país A depende normalmente de la política que sigan el gobierno y o la autoridad reglamentadora de

---

<sup>10</sup> En el capítulo 3 se ofrece una presentación más técnica y detallada de las obligaciones del AGCS, con amplias referencias al texto del Acuerdo.

<sup>11</sup> *Anexo relativo a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas (Ronda Uruguay, Acta Final, página 340).*

<sup>12</sup> Nueva Zelanda es una excepción señalada.

las telecomunicaciones del país de origen (País B). Por ejemplo, el gobierno o la autoridad reglamentadora del País A puede sentir preocupación ante un posible abuso de la posición monopolística en el mercado del País B, o ante el elevado nivel de sus tasas de distribución internacionales<sup>13</sup>. También puede inquietarle que se conceda a las compañías del País A la oportunidad de participar en el mercado del País B en medida comparable a los derechos de participación de las compañías del País B en el País A. Como muestran estos ejemplos, las relaciones de política comercial e internacional en el sector de las telecomunicaciones suelen ser en la actualidad bilaterales, y de forma predominante se rigen por el principio de la reciprocidad.

La obligación de las partes en el AGCS de otorgarse entre sí el trato NMF sustituirá, en la medida en que se aplique en la práctica, al actual sistema en el que predominan los acuerdos bilaterales, por un sistema de acuerdos multilaterales fundados en el principio NMF. Un elemento inherente a este principio es que en ocasiones estos acuerdos exigirán al País A extender a los operadores del País B unos derechos que todavía *no* se aplican con carácter recíproco en el País B a los operadores del País A. La cláusula NMF tenderá así a mejorar y a acelerar el proceso de apertura de los mercados nacionales a un comercio de servicios de telecomunicaciones más libre que el que probablemente se habría conseguido mediante una red<sup>14</sup> de acuerdos bilaterales basados en la reciprocidad.

---

<sup>13</sup> Las tasas de distribución son las tarifas que se aplican cuando un operador de telecomunicaciones compensa al operador de otro país por cursar tráfico a un destino de este país. El sistema de tasas de distribución se describe en el Documento informativo N.º 3 de esta serie: Michael Tyler, *Sistemas mundiales de comunicaciones móviles personales* (Ginebra, UIT, marzo de 1995) página 54 y ss.

<sup>14</sup> La excepción notable es la aparición en los últimos años de una legislación común de telecomunicaciones en la Unión Europea.

Sin embargo, la aplicación en la práctica de la cláusula NMF está sujeta a dos limitaciones específicas en el sector de las telecomunicaciones:

- La aplicación de la cláusula NMF está en suspenso hasta la conclusión de las negociaciones del GNTB, prevista para abril de 1996.
- Los Miembros de la OMC pueden acogerse a «exenciones» que limitan para ellos la aplicación de la cláusula MNF, merced a un procedimiento que se explica en el Documento informativo.

### **Transparencia**

El AGCS obliga a las partes a publicar todas sus leyes y reglamentos que afecten al comercio de servicios. En el Anexo sobre Telecomunicaciones se especifica que la transparencia, según se define en él, exige la publicación de información en particular sobre:

- Aranceles y otras condiciones de acceso y uso de las «redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones» (RSPTT).
- Las especificaciones de las interfaces técnicas.
- Las prescripciones en cuanto a notificación, registro y licencia y otras formas de reconocimiento o aprobación necesarias antes de que los proveedores de servicios extranjeros puedan ejercer legalmente su actividad en un país Miembro.

Obviamente, la transparencia es un requisito esencial para la apertura efectiva de los mercados. Por lo menos, la publicación de todas las leyes, normas, disposiciones y otras condiciones que regulan la entrada en un mercado facilita el análisis que deben efectuar los nuevos operadores potenciales que piensan penetrar en ese mercado. En el peor de los casos, la falta de transparencia puede permitir a los poderes públicos, a la autoridad reglamentadora y a otros agentes de un país el retraso deliberado de la entrada de los servicios o proveedores de servicios extranjeros o que permitan esta

entrada únicamente en condiciones discriminatorias, que sitúen a los servicios o proveedores de servicios extranjeros en desventaja para competir con los servicios y proveedores de servicios nacionales.

Parece probable que la obligación general de transparencia del AGCS tendrá un efecto considerable en las prácticas de las autoridades de reglamentación de las telecomunicaciones de los países Miembros de la OMC y, por tanto, en la difusión de información acerca de las leyes, normas y disposiciones. Las autoridades reglamentadoras de los países cuyas normas ya están publicadas no tienen que modificar de forma drástica su comportamiento para adecuarse al artículo III del AGCS. En cambio, muy pocos países publican normalmente, o exigen a su operador público que publique «las tarifas y demás términos y condiciones» aplicables a la RTPC; en consecuencia, respetar la obligación de transparencia del Anexo exigirá una modificación importante o incluso radical de sus regímenes de reglamentación. Está por ver si los Miembros estarán dispuestos y podrán realizar estas modificaciones, y con qué celeridad.

### **«Compromisos específicos»**

El AGCS estipula que los Miembros pueden contraer, por medio de Listas nacionales anexas al acuerdo de Marrakech, compromisos sobre servicios específicos, según se describe al comienzo de este resumen. Posteriormente estas Listas podrán modificarse en el sentido de reducir los obstáculos a la competencia internacional en los servicios ya consignados o consignar servicios adicionales. Un acuerdo a tal efecto se negocia actualmente en el GNTB.

Un compromiso específico esencial es el relativo al «trato nacional».

### **El trato nacional**

El trato nacional obliga a cada Miembro de la OMC a tratar a los servicios y proveedores de servicios de otros Miembros en condiciones no menos favorables que a los suyos «propios», pero únicamente en sectores del mercado que un miembro haya «inscrito en su Lista, y con las condiciones y salvedades que en ella puedan

consignarse» [artículo XVII, párrafo 1]. El principio se aplica sólo cuando un Miembro ha aceptado expresamente en su Lista aplicarlo a un servicio particular. Al contrario que la cláusula NMF, que es en principio una obligación necesariamente asumida por todas las partes en el AGCS (dejando a salvo eventuales exenciones), la obligación del trato nacional no tiene una aplicación general.

Aunque la obligación del trato nacional puede evitarse no «incluyéndola en la Lista», sin duda la labor del GNTB pretende conseguir que el mayor número posible de participantes decidan en la práctica aceptar esta obligación sin restricciones. De lo contrario, el comercio y la competencia internacionales de servicios de telecomunicación se verían gravemente perjudicados. Por consiguiente, si los esfuerzos del GNTB culminan con éxito, los participantes en el acuerdo resultante habrán avanzado considerablemente hacia una aplicación general del principio del trato nacional.

Además, sea cual sea el resultado del proceso del GNTB, finalmente se avanzará hacia la aplicación general de dicho principio, si funciona como se espera el procedimiento de «liberalización progresiva» contemplado en el AGCS (véase el capítulo 3 del Informe). Sin embargo, dado que las rondas de liberalización progresiva no comenzarán hasta el año 2000, puede retrasarse considerablemente la aplicación generalizada del trato nacional, y con ella la plena apertura de los mercados de las partes a los servicios de telecomunicaciones.

### **Mecanismos institucionales**

Los elementos esenciales del mecanismo institucional de la OMC (al margen de la Secretaría), en cuanto afectan al comercio de los servicios de telecomunicaciones, son los siguientes:

- **El GNTB**, en la actualidad el escenario principal de las negociaciones relativas al comercio de servicios de telecomunicación. El GNTB está abierto a la participación de todos los países Miembros. Sus «participantes de pleno derecho» (a diferencia de los participantes a título de observador) se comprometen a negociar activamente medidas de apertura de los mercados.

- **El Consejo del Comercio de Servicios**, al que el Acuerdo de Marrakech confía la autoridad de administrar el AGCS. Más en concreto, el AGCS impone al Consejo la obligación de instituir «disciplinas» con objeto de que las disposiciones nacionales relativas a la autorización de proveedores de servicios de otros Miembros, así como otras condiciones similares, sean objetivas, transparentes y no dificulten o limiten injustificadamente la competencia transfronteriza de manera incompatible con los principios del AGCS.
- **El Órgano de Solución de Diferencias (OSD)**, tiene potestad para resolver controversias interpretando los acuerdos «de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público». La primera medida para resolver una diferencia notificada al OSD consiste en llamar a consultas a los Miembros<sup>15</sup>. Si la consulta y el proceso de solución de diferencias no resuelven el contencioso, el OSD puede, tras la investigación y averiguación de los hechos por un grupo designado por éste, autorizar a la parte reclamante a que suspenda la aplicación, en lo que concierne a la parte contraria, de las «concesiones y otras obligaciones» anteriormente asumidas por la primera. También podrá la parte causante del agravio ofrecer compensación al reclamante en condiciones que sean aceptables para ambas partes, aunque la compensación es voluntaria.

De estos tres elementos del mecanismo de la OMC, el GNTB es, al menos por el momento, el más importante por su posibilidad de incidir en la política de telecomunicaciones de los participantes en el GNTB durante los próximos cinco años.

---

<sup>15</sup> En virtud de su condición de Miembro de la OMC, cada parte se compromete a «examinar con comprensión las representaciones que pueda formularle otro Miembro (...) y brindará oportunidades adecuadas para la celebración de consultas sobre dichas representaciones». [*Entendimiento, artículo 4; Acta Final, página 378*].

### PARTE III – TEMAS Y ASUNTOS NEGOCIADOS EN EL GNTB

Los métodos de trabajo del GNTB se describen detalladamente en el capítulo 7 del Informe. El mecanismo central del proceso del GNTB es la negociación, por parte de los «participantes de pleno derecho», de «ofertas» de medidas de apertura del mercado que, finalmente, y si prospera la negociación del GNTB, se convertirán en compromisos. Las ofertas son formuladas por los gobiernos de los participantes en el GNTB o bien, en el caso de los quince países de la Unión Europea, por la Comisión Europea. Todas las ofertas se atienen, con variaciones menores, a un formato normalizado, que se presenta en las Ilustraciones ES.1 (que representa el formulario en blanco) y ES.2 (que reproduce la «Lista modelo» del GNTB, y explica los tipos de contenidos apropiados a las diversas partes del formulario en blanco). Las tres columnas de la ilustración se refieren a:

- **Limitaciones de acceso a los mercados:** ¿Cuáles son los obstáculos (como los derechos monopolísticos del operador de telecomunicaciones establecido, concesión restrictiva de licencias<sup>16</sup>, o restricciones a la propiedad extranjera) a la participación por compañías extranjeras en el mercado nacional<sup>17</sup>? ¿De qué forma está ofreciendo el Miembro en cuestión la reducción de estos obstáculos, si es que la ofrece? Las disposiciones generales del AGCS exigen que el nivel de acceso a los mercados expresado en la oferta debe estar abierto a los proveedores de servicios de todas las partes sobre la base del trato NMF, a menos que la parte ofertante esté exenta de la obligación NMF. Algunas partes obtuvieron la exención en el momento de entrar en vigor el AGCS; además, la OMC puede eximir con carácter excepcional de las obligaciones NMF bien

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, un duopolio para el servicio fijo y/o celular.

<sup>17</sup> Utilizamos la expresión general «mercado nacional» por razones de brevedad, para designar a las cuatro diferentes «modalidades de suministro» definidas en el AGCS, y explicadas en las páginas ES5-ES6.

por consenso de los Miembros o bien, en defecto de éste, por acuerdo de tres cuartas partes de los Miembros.<sup>18</sup>

- **Trato nacional:** De forma más o menos parecida, los compromisos sobre «trato nacional» conciernen a la manera y la medida en que las leyes, reglamentos y otros «actos administrativos» nacionales garantizan que se trata a los proveedores de servicios extranjeros de la misma manera que a los nacionales. Una vez más, la cláusula NMF es de aplicación a menos que se conceda una «exención» específica.
- **Compromisos adicionales:** Atañen a las políticas de reglamentación (por ejemplo, por lo que respecta a la interconexión de las redes de los nuevos operadores con la RTPC) y a los procesos de reglamentación necesarios para hacer realidad en la práctica el «acceso a los mercados» en régimen de competencia y «trato nacional» no discriminatorio.

A finales de noviembre de 1995, 28 de los 31 participantes de pleno derecho en el GNTB (incluida la Comisión Europea, que representa a sus 15 países Miembros) habían formulado ofertas que abarcaban a un total de 42 países, casi todos los cuales son mercados importantes de servicios de telecomunicaciones. Otros 28 países participan en calidad de observadores. Los participantes más activos y la Secretaría de la OMC están animando a los países observadores a convertirse en participantes de pleno derecho y también a que formulen ofertas los Miembros de pleno derecho que aún no lo han hecho.

---

<sup>18</sup> *Anexo sobre exenciones a las obligaciones del artículo II (anexo, página 327); Acuerdo por el que se establece la OMC, artículo IX, párrafos 3, 4 (Ronda Uruguay, Acta Final, página 16).*



Ilustración ES.1

**FORMULARIO NORMALIZADO UTILIZADO EN LAS LISTAS DE COMPROMISOS NACIONALES**

**PAÍS X**

Modalidades de suministro: 1) Suministro transfronterizo 2) Consumo en el extranjero 3) Presencia comercial 4) Presencia de personas naturales

Sector o subsector	Limitaciones de acceso a los mercados	Limitaciones del trato nacional	Compromisos adicionales
1.C. Servicios de telecomunicación			
a) Servicios de telefonía vocal* (CPC 7521)	1) XXXX 2) XXXX 3) XXXX 4) XXXX	1) XXXX 2) XXXX 3) XXXX 4) XXXX	
b) Servicios de transmisión de datos con conmutación de paquetes* (CPC 7523)	1) XXXX 2) XXXX 3) XXXX 4) XXXX	1) XXXX 2) XXXX 3) XXXX 4) XXXX	
c) Correo vocal* (CPC 7523)	1) XXXX 2) XXXX 3) XXXX 4) XXXX	1) XXXX 2) XXXX 3) XXXX 4) XXXX	

\* Ejemplos ilustrativos de la lista completa de categorías utilizadas.

Ilustración ES.2

**PROYECTO DE MODELO DEL GNTB DE LISTA DE COMPROMISOS SOBRE TELECOMUNICACIONES BÁSICAS**

**PAÍS X**

Modalidades de suministro: 1) Suministro transfronterizo 2) Consumo en el extranjero 3) Presencia comercial 4) Presencia de personas naturales

	<b>Limitaciones de acceso a los mercados</b>	<b>Limitaciones del trato nacional</b>	<b>Compromisos adicionales</b>
<p>2.C. SERVICIOS DE TELECOMUNICACIÓN (UNCPC a) a g), y o)</p> <p>Servicio local/de larga distancia/internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- por hilo</li> <li>- por radio</li> <li>- en régimen de reventa</li> <li>- por instalaciones propias</li> <li>- para uso público</li> <li>- para uso no público</li> </ul>	<p><i>Tipos de medidas a incluir en la Lista:</i></p> <p>1) Por ejemplo, limitaciones cuantitativas/prueba de necesidades económicas aplicadas al número de proveedores de servicios (incluidos monopolios, duopolios, etc.), valor total de las transacciones, número total de las operaciones o cantidad de la producción.</p> <p>2) No se cita ejemplo.</p> <p>3) Por ejemplo, limitaciones cuantitativas/pruebas de necesidades aplicadas al número de proveedores de servicios (incluidos monopolios, duopolios, etc.), valor total de las transacciones, número total de las operaciones o cantidad de la producción. Limitación cuantitativa del número de frecuencias asignables a los proveedores de servicios extranjeros. Restricciones o requisitos relativos al tipo de entidad legal al que se permite suministrar los servicios (asimismo, exigir ciertas formas de presencia comercial podría eliminar el suministro transfronterizo). Límites a la participación de capital extranjero.</p> <p>4) Por ejemplo limitaciones/prueba de necesidad aplicadas al número total de personas naturales que pueden emplearse.</p>	<p><i>Tipos de medidas a incluir en la Lista:</i></p> <p>1) Por ejemplo, preferencias otorgadas a proveedores nacionales o restricciones impuestas a proveedores extranjeros en la asignación de frecuencias.</p> <p>2) No se cita ejemplo.</p> <p>3) Por ejemplo, preferencias otorgadas a los proveedores nacionales o restricciones impuestas a los proveedores extranjeros en la asignación de frecuencias. Limitaciones de la nacionalidad o residencia de los directivos o de los miembros del Consejo de Administración. Restricciones a la propiedad extranjera de la tierra, o a la propiedad extranjera de las instalaciones.</p> <p>4) No se cita ejemplo.</p>	<p><i>Tipos de medidas relativas a posibles compromisos:</i></p> <p>(Compromisos sobre medidas no sujetas a Listas a tenor de los artículos XVI y XVII, incluidas pero no limitadas a las referentes prescripciones en materia de títulos de aptitud, normas técnicas y licencias o procedimientos de licencias y otras prescripciones nacionales acordes con el artículo VI y el Anexo sobre Telecomunicaciones.)</p> <p>Por ejemplo, separación de las funciones de reglamentación y de explotación. Salvaguardias contra prácticas contrarias a la competencia (es decir, de los monopolios y proveedores dominantes).</p> <p>Procedimientos o requisitos relativos a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- licencias;</li> <li>- asignación de radiofrecuencias;</li> <li>- numeración y códigos de identificación;</li> <li>- homologación;</li> <li>- interconexión.</li> </ul> <p>Medidas relativas a los precios, por ejemplo precios orientados a los costes. Participación en el proceso de normalización, incluida la consulta antes de la aprobación de nuevas normas. Contribución de dominio público para la construcción de infraestructuras.</p>

Mientras los participantes en el GNTB negocian sobre el contenido de las «ofertas» que llegarán a convertirse en «Listas» de compromisos vinculantes si el GNTB llega a un acuerdo, las cuestiones de fondo más importantes que se ventilan son las siguientes:

- **Autorización a los proveedores de servicios de un Miembro para operar en otro.** Por ejemplo, ¿podrá AT&T operar en España por derecho propio y no necesariamente por medio de una alianza, a menos que elija libremente esa estrategia de entrada en el mercado?; ¿tendrá derecho NTT del Japón a construir y explotar una red telefónica de larga distancia en el Canadá?
- **Restricciones a la propiedad extranjera.** ¿Puede limitar un miembro la participación extranjera en una compañía de telecomunicaciones que opere en su territorio?
- **Políticas de reglamentación.** Un acuerdo que en principio autorice a los operadores del País B operar en el País A, pero no les permita interconectar con la RTPC a precios razonables<sup>19</sup> (o simplemente interconectar), tendrá un limitado valor para abrir el mercado a la competencia. Por ello, un elemento esencial de un acuerdo general del GNTB es cierta dosis de consenso sobre políticas de reglamentación aplicables a la interconexión y otros elementos críticos examinados en este Informe.
- **Procesos de reglamentación.** Un acuerdo que en principio conceda a las compañías del País A el derecho a explotar (por ejemplo) un servicio celular en el País B, a reserva de la disponibilidad de frecuencias, tendrá escaso valor para abrir el mercado a la competencia si el proceso de asignación de las frecuencias disponibles es tan discrecional y opaco (carente de «transparencia») que en la práctica los

---

<sup>19</sup> Por supuesto el significado de la expresión «precio razonable» suscita intensas discusiones, y tiene ya un rico trasfondo de experiencia y estudios analíticos: el problema se examina en el Documento informativo N.º 4 de esta serie, Michael Tyler y otros, *Interconexión y Reglamentación* (Ginebra, UIT, junio de 1995), capítulos 3-8.

arcanos de la burocracia permiten denegar (o retrasar durante años) el acceso de una compañía del País A a frecuencias, excluyéndola de hecho del mercado del País B. Por consiguiente, las características de los procesos nacionales de reglamentación forman inevitablemente parte del catálogo de cuestiones que debe negociar el GNTB.

Los Miembros que ya tienen un proceso de reglamentación bastante «transparente»<sup>20</sup> (por ejemplo, Australia, Canadá y los Estados Unidos) pueden estar o no dispuestos a aceptar un acuerdo de largo alcance para abrir los mercados nacionales sin cambios importantes en las políticas y/o procesos nacionales de reglamentación de los demás países. Las indicaciones hasta la fecha señalan que van a insistir en otro tipo de cambios: tanto el Canadá como los Estados Unidos han presentado documentos en los que exponen los cambios deseados.

En la Ilustración ES.3 se recogen los tipos de cuestiones abordadas en las ofertas nacionales presentadas durante el proceso del GNTB. Se trata de una clasificación deliberadamente adaptada a las categorías del mundo de las telecomunicaciones, estas categorías que no se corresponden exactamente con las de la «Lista Modelo».

Cada oferta nacional va acompañada de una cláusula del tenor siguiente:

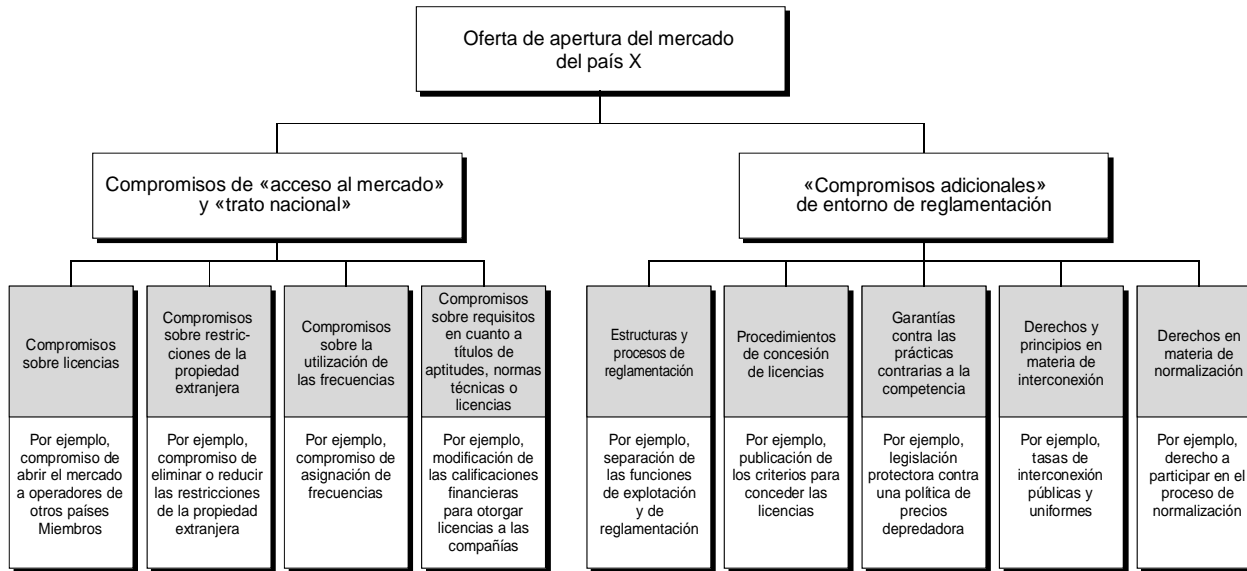
*La presente oferta es condicional. El País A se reserva el derecho a modificar, ampliar o reducir esta oferta en cualquier momento antes del cierre de las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas en función, en particular, del número de ofertas de las demás partes, del grado de equivalencia y aceptabilidad recíproca de estas ofertas y de la medida e importancia de las exenciones de la obligación del trato NMF solicitadas por las demás partes.*

---

<sup>20</sup> Los regímenes de reglamentación de los diversos países se analizan y clasifican en el Documento informativo N.º 1: Michael Tyler, *Procesos y Procedimientos de Reglamentación de las Telecomunicaciones* (Ginebra, UIT, mayo de 1993).

Ilustración ES.3

**CLASIFICACIÓN DE LOS ASPECTOS SUSTANTIVOS REFLEJADOS EN LAS OFERTAS PRESENTADAS EN EL PROCESO DEL GNTB**



EXH-FG3.DRW

El proceso de negociación es sutil, e incluye no sólo la interacción entre los participantes en el GNTB, sino asimismo entre la delegación del participante y las diversas ramas de la administración que determinan la política de telecomunicaciones del país de origen. Como se aprecia en la Ilustración ES.4, los plazos para la presentación de las versiones de las «ofertas» nacionales se alternan con reuniones oficiales del GNTB, reuniones oficiosas de éste a nivel de altos funcionarios y los periodos reservados para las negociaciones bilaterales sobre el contenido de las ofertas. A medida que avanza este proceso, las ofertas se «mejoran» de manera lenta, pero progresiva. En términos generales, el proceso es más o menos el siguiente:

- Al principio, las ofertas de la mayoría de los participantes representan un cambio escaso o nulo de posición en relación a la situación vigente por lo que respecta al acceso a sus mercados nacionales.
- Un reducido número de participantes realizan ofertas que *representan* cambios sustanciales respecto a la situación vigente, bien modificando las reglas básicas para la penetración extranjera en el mercado nacional o modificando las reglas básicas que *permiten* esta participación, pero únicamente en su aplicación a las compañías de *algunos* otros países (como en la actualidad en el Reino Unido y los Estados Unidos), para ofrecer las mismas oportunidades a las entidades de todos los Miembros de la OMC en régimen NMF. (Las ofertas presentadas por la Unión Europea y los Estados Unidos, si se convierten en compromisos vinculantes, determinarían cambios de ambos tipos.)
- A continuación tiene lugar la negociación entre estas delegaciones (que llamaremos aquí «ofertantes principales») y las demás, en las que esos «ofertantes principales» pretenden convencer a los demás para que mejoren sus ofertas. Esta negociación tiene lugar en medida limitada a base de declaraciones en las reuniones oficiales del GNTB, pero principalmente en el marco de consultas bilaterales. Las principales ventajas que tienen los «ofertantes principales» en esta negociación son las siguientes:

- la amenaza de retirar sus ofertas, parcialmente o en su totalidad, si los demás no mejoran las suyas;
- la perspectiva de «mejorar» todavía más las ofertas (es decir modificarlas hacia una mayor apertura de los mercados) si los demás mejoran sus ofertas;
- el argumento de que, al margen del proceso de negociación, los beneficios ya obtenidos por los países que han abierto sus mercados de telecomunicaciones a la competencia muestran claramente el propio interés de los demás países en avanzar hacia estructuras de mercado más favorables a la competencia.
- En la siguiente etapa (ya iniciada), si todo va bien, los demás mejoran sus ofertas y nuevos participantes presentarán ofertas por vez primera, con lo que el proceso avanza gradualmente hacia un resultado positivo:
  - Los ofertantes principales mantienen sus ofertas sobre la mesa e incluso pueden mejorarlas.
  - Los demás mejoran gradualmente sus ofertas; algunos pueden convertirse incluso en ofertantes principales y ejercer presiones sobre los remisos.
- De manera alternativa, si el proceso avanza mal, los demás no mejoran suficientemente sus ofertas para mantener el nervio del proceso, y serían pocos los nuevos países que realicen ofertas. Entonces se contrae el proceso de negociación: los ofertantes principales restringen sus ofertas o empiezan a retirarlas. En consecuencia, no se llega a acuerdo alguno en el GNTB o (lo que es más probable) se alcanza un tipo de acuerdo nominal que supone escaso compromiso sustantivo de los miembros a abrir sus mercados nacionales.

Hasta la fecha, las negociaciones del GNTB se encuentran en la etapa de incitación a las delegaciones a mejorar sus ofertas. De hecho, algunas delegaciones ya han indicado que contemplan esta posibilidad: por ejemplo, la Comisión Europea ha señalado que puede negociar la supresión de todas o de algunas de sus restricciones restantes a la propiedad extranjera.

Ilustración ES.4

**CALENDARIO DE TRABAJO DEL GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE TELECOMUNICACIONES BÁSICAS (GNTB)**

	1994												1995												1996											
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Hechos principales en la OMC																																				
Tramitación del cuestionario																																				
Reuniones del GNTB					▲	▲			▲	▲											▲	▲	▲	▲												
Periodos reservados para negociaciones bilaterales																																				
Tramitación/ultimación de las ofertas de las Listas						↑																														
Objetivos del GNTB																																				

**Símbolos:**

Reuniones oficiales del GNTB	Reuniones oficiosas de altos funcionarios del GNTB	Periodos reservados para conversaciones bilaterales en el marco de las reuniones del GNTB
▲ (Fecha) Reuniones pasadas o con fecha fijada	▲ (Fecha) Reuniones previstas aún sin fecha	■



Una cuestión decisiva es si los principales países en desarrollo van a realizar ofertas de apertura de sus mercados en un grado significativo. Si un acuerdo del GNTB tiene como efecto la apertura a la competencia de los mercados de gran crecimiento de estos países, esto puede ser recibido muy favorablemente por los países industriales desarrollados. En caso contrario, un acuerdo del GNTB aún sería atractivo para los países adelantados, pero es dudoso que éstos estén dispuestos a dejar que los imperativos derivados de los principios NMF y del trato nacional les impidan ejercer los derechos a participar en los mercados nacionales (como en la actualidad) como contrapartida en las negociaciones bilaterales sobre cuestiones como la reducción de tasas de distribución excesivamente elevadas o el acceso a los mercados en régimen de reciprocidad.

Desde la perspectiva de los propios países en desarrollo, lo decisivo es si les supone a ellos un beneficio suficiente unirse al grupo de países que han realizado ofertas considerables de apertura de sus mercados a la competencia. Según un punto de vista, el resultante flujo de inversiones, tecnología y técnicas de gestión hacia sus mercados nacionales de telecomunicaciones es muy deseable, o incluso puede representar una condición previa esencial para que sus *restantes* industrias consigan o mantengan una competitividad internacional. Otro punto de vista insiste en la «industria incipiente», es decir, que los operadores nacionales de los países en desarrollo necesitan tiempo para adaptarse a la «práctica más adecuada» antes de exponerse al vendaval de la competencia internacional. Según una tercera opinión, la entrada de la competencia es incompatible con el mantenimiento de las obligaciones de servicio universal del operador establecido, o al menos que los países en desarrollo precisan un periodo transitorio prolongado para instituir mecanismos eficaces de salvaguardia de las disposiciones de servicio universal<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Los autores de este Informe *no* aceptan este último punto de vista. Como señalábamos en el Documento informativo N.º 2 hay muchas maneras de mantener y pagar las obligaciones de servicio universal que no suponen prohibir la entrada de la competencia. Michael Tyler, *Servicio universal e innovación: objetivos interconectados para una política de reglamentación* (Ginebra, UIT, febrero de 1994).

Quizá podría encontrarse un posible compromiso basado en las ideas siguientes. Si los gobiernos de algunos países en desarrollo estiman que sus operadores nacionales no están preparados para la competencia internacional, tienen la opción de formular en el GNTB una oferta de apertura del mercado que limite, durante un periodo dado, el nivel de participación extranjera, pero sin prohibir por ello la entrada de nuevos operadores que sean parcialmente propiedad de compañías extranjeras. Esto estimularía el flujo de capital y de conocimientos tecnológicos hacia el país en cuestión a la vez que, por medio de empresas mixtas, fortalecería al operador u operadores locales en vez de suponer un desafío frontal para éstos. Los imperativos de servicio universal pueden resolverse imponiendo a todos los operadores la obligación de prestar servicio a zonas rurales o desfavorecidas o de contribuir al coste resultante.

#### **PARTE IV – CONSECUENCIAS Y OPORTUNIDADES DEL RÉGIMEN DE LA OMC PARA LA POLÍTICA Y REGLAMENTACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES**

Son pocos los indicios de que la política de telecomunicaciones de algún país haya cambiado de manera importante desde que se firmó el Acuerdo de Marrakech en abril de 1994. No obstante, es probable que estos cambios tengan lugar:

- por efecto de las obligaciones generales dimanantes del AGCS; o bien
- por efecto de un acuerdo futuro en el marco del GNTB, o quizás de negociaciones ulteriores en cumplimiento del compromiso general de «liberalización progresiva» recogido en el AGCS.

Vamos a examinar sucesivamente estos aspectos.

### **Repercusiones de las disposiciones vigentes del AGCS**

Aparentemente el AGCS y el Anexo sobre Telecomunicaciones tienen ya repercusiones considerables, aunque limitadas, para los tres tipos de partes interesadas, y en especial para:

- **Los gobiernos y autoridades nacionales de reglamentación**, aun sin estar sometidos al tipo de obligaciones detalladas del tratado de la OMC relativas a la independencia de la autoridad reglamentadora, la transparencia del proceso decisorio de la reglamentación y la igualdad de trato de las compañías nacionales y extranjeras, que pueden desprenderse de las negociaciones del GNTB<sup>22</sup>, ya tienen obligaciones *generales* de transparencia en virtud de las disposiciones del AGCS. Estas obligaciones generales limitan la discrecionalidad de las autoridades de reglamentación o la posibilidad de que decidan sobre la base de criterios opacos en materias como la concesión de licencias o la asignación de frecuencias, de un modo que sitúe en desventaja a los proveedores extranjeros de servicios de telecomunicaciones.
- **Los operadores de telecomunicaciones**, aun sin estar directamente sujetos a las obligaciones dimanantes del Acuerdo de Marrakech, pueden verse sujetos a decisiones adoptadas por sus gobiernos nacionales en cumplimiento de sus obligaciones a tenor del Acuerdo. Por ejemplo, si el gobierno se ha comprometido en su Lista al acceso ilimitado al mercado y al trato nacional para los servicios de correo electrónico (como hicieron 37 Miembros) probablemente hallarán en su momento (si no lo exige ya la legislación nacional) que la autoridad reglamentadora les obligará a interconectar las redes de correo electrónico de titularidad extranjera con sus RSPTT en las mismas condiciones que ofrecerían a los operadores nacionales.

---

<sup>22</sup> Aunque los gobiernos y las autoridades nacionales de reglamentación de los Estados Miembros de la Unión Europea tienen ya estas obligaciones, a tenor de la legislación de la Unión Europea, por lo que respecta a la reglamentación de las compañías con base en la Unión Europea.

El carácter general del lenguaje del AGCS y del Anexo sobre Telecomunicaciones hace difícil determinar con exactitud cuáles serán las repercusiones prácticas de sus obligaciones en las decisiones ordinarias de las autoridades nacionales de reglamentación y, en última instancia, en la actividad de los operadores de telecomunicaciones. En cierta medida, esto dependerá de qué interpretaciones de estas disposiciones tengan una aceptación general, problemas que se examinan de forma detallada en los Capítulos 3 y 4. También es posible que se precisen las «obligaciones generales» mediante la solución de diferencias, de forma parecida a como la jurisprudencia aclara el significado de una legislación nacional que está redactada en términos amplios e incluso ambiguos. Por ejemplo, es posible que, en algún momento, un gobierno, actuando en nombre de un competidor potencial que haya fracasado en su tentativa de penetrar en el mercado de telecomunicaciones de otro país Miembro, pueda plantear una queja a tenor del Entendimiento sobre solución de diferencias y que el resultado establezca un precedente clarificador.

### **Repercusiones de los resultados posibles de las negociaciones del GNTB**

Esta aún por conocer el resultado de las negociaciones del GNTB (que se producirá, lo más temprano, en abril de 1996). Es posible que no surja acuerdo alguno, o un acuerdo que no represente un gran avance con relación al presente. Sin embargo, en opinión de los autores, existe una probabilidad relativamente elevada de que no se llegue a una situación de punto muerto.

Si el GNTB llega a algún acuerdo que se traduzca en una apertura considerable de los mercados de al menos un grupo de Estados Miembros (es decir todos o la mayoría de los «participantes de pleno derecho» del GNTB), es posible que ello tenga todas o algunas de las repercusiones siguientes para los gobiernos y las autoridades nacionales de reglamentación de las telecomunicaciones, y también para los operadores de telecomunicaciones de estos Estados Miembros.

### **Posibles repercusiones para los gobiernos y las autoridades nacionales de reglamentación de las telecomunicaciones**

El gobierno y la autoridad reglamentadora de un participante dado en el GNTB (por ejemplo, el País A) pueden comprometerse, en función del resultado del GNTB, a:

- Autorizar a los proveedores de servicios de otros Miembros de la OMC a prestar servicios al País A y desde éste, revender capacidad de infraestructura como líneas arrendadas, y comercializar sus servicios en el País B<sup>23</sup>, *sin* limitar esta libertad de acción a los proveedores con base en otros países que tengan un mercado similarmente abierto (es decir, el derecho a operar de este modo se realizaría más en régimen de NMF que en un régimen de estricta reciprocidad)<sup>24</sup>.
- Permitir a los operadores de telecomunicaciones con sede en otros Miembros de la OMC construir su infraestructura de red en el País A y competir en el mercado nacional utilizando esa infraestructura, de nuevo en régimen de NMF.
- Eliminar o reducir considerablemente las limitaciones de propiedad extranjera de los operadores de telecomunicaciones que construyen y explotan infraestructura de red en el País A.
- Garantizar que los «actos administrativos» del País A relativos a la interconexión de redes conceden a los operadores de telecomunicaciones de otros países (o que son total o parcialmente de titularidad extranjera) derechos de interconexión con la red pública del País A, derechos que:
  - no existan únicamente sobre el papel, sino que puedan ejercerse en la práctica;
  - sean equivalentes a los reconocidos a los operadores de telecomunicaciones nacionales.

---

<sup>23</sup> En términos del AGCS, este es un ejemplo de modalidades de suministro 3 ó 4 o de ambas.

<sup>24</sup> Obviamente, es improbable que los participantes en el GNTB accedan a esto a menos que estimen que un número suficiente de países aceptan también compromisos similares de apertura de los mercados sobre la base de los principios NMF y de trato nacional.

- Procurar que cuando la administración concede derechos de uso de recursos escasos como las radiofrecuencias (o privilegios como la potestad de realizar obras de construcción en régimen de dominio público), los concede de manera que no se discrimine en contra de los operadores extranjeros o en contra de los operadores nacionales que son total o parcialmente de titularidad extranjera.
- Adaptar las instituciones o procesos de reglamentación a las normas de transparencia aplicables, por ejemplo, a la publicidad del proceso decisorio en materia de licencias, a los criterios básicos de las decisiones, a la publicidad de las actuaciones de las partes interesadas o derechos de recurso<sup>25</sup>.

#### **Posibles repercusiones para los proveedores de servicios de telecomunicaciones**

Si en un acuerdo eventual del GNTB se recogen todas o algunas de las disposiciones citadas, las repercusiones para los operadores de telecomunicaciones serían la totalidad o parte de las que se indican a continuación para todos o algunos de los países participantes de pleno derecho en el GNTB, en función del contenido de sus respectivas Listas de compromisos:

- El derecho automático a prestar servicios transfronterizos, como el de tarjeta de llamada «directo a país» o el servicio de reventa (a menudo denominados genéricamente servicios de «operador ligero») en países participantes en el GNTB distintos a su país de origen.
- El derecho a crear nuevas infraestructuras de red y a convertirse en operador con instalaciones propias en determinados países Miembros.

---

<sup>25</sup> Véase op. cit. nota 18 *supra*.

- El derecho a interconectar un servicio de operador ligero o bien (si lo permiten las Listas) nuevos servicios por instalaciones propias con la RSPTT en condiciones razonables y de igualdad con respecto a las aplicables a los operadores de telecomunicaciones nacionales.
- La consiguiente necesidad de afrontar la competencia en su país de origen, si éste ha asumido compromisos importantes de apertura del mercado en su Lista del GNTB, de operadores de *cualquier* país Miembro de la OMC pues, a tenor del principio NMF, estos operadores disfrutarán de los derechos citados en los párrafos anteriores.

Obviamente, todo esto son especulaciones que quizás ni siquiera lleguen a materializarse. No obstante, las citadas posibilidades tienen una considerable base en ofertas ya formuladas en el curso de las negociaciones del GNTB, aunque estas ofertas todavía pueden retirarse o rebajarse si sus autores estiman que no se ha avanzado sustancialmente hacia la apertura de los mercados.

