

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

LA REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES Y EL COMERCIO ELECTRÓNICO

Informe del Presidente
del Octavo Coloquio sobre Reglamentación

Ginebra, 14-16 de diciembre de 1998



UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

Índice

	<i>Página</i>
Prefacio del Secretario General de la UIT Sr. Yoshio Utsumi	5
Informe del Presidente del Coloquio Sr. David M. Leive	11
Resumen de conclusiones del Documento informativo Sr. David N. Townsend.....	45

PREFACIO DEL SECRETARIO GENERAL

Es un gran placer para mí, en calidad de Secretario General escribir este Prefacio al Informe del Presidente del Octavo Coloquio de la UIT sobre Reglamentación que tuvo lugar en Ginebra, los días 14 a 16 de diciembre de 1998, en torno al tema cada vez más importante de la regulación de las telecomunicaciones y el comercio electrónico.

Desde su primera reunión en diciembre de 1993, el Coloquio de la UIT sobre Reglamentación ha contribuido a que la UIT se constituya en plataforma internacional para ayudar a sus Estados Miembros a reformar y revitalizar sus políticas de telecomunicaciones y sus sistemas de regulación y a desbrozar el terreno gracias a sus recomendaciones, análisis e informes innovadores sobre temas comunes a los reguladores nacionales de todo el mundo.

La estructura y el método informales del coloquio ha servido para maximizar su utilidad. Los ingredientes fundamentales son la independencia, la imparcialidad, los conocimientos especializados de los participantes y el hecho de que no sea oficial. Se trata de un grupo pequeño y oficioso de expertos de alto nivel que participan a título privado, con estudios de base de financiación también privada y con una amplia difusión por la UIT de sus resultados en varios idiomas.

Me enorgullece personalmente que el Japón haya desempeñado una función capital en la financiación y continuación del coloquio. La financiación del Primer Coloquio en 1993 fue obra de la New ITU Association of Japan, que también ha financiado el Octavo Coloquio. Además, yo participé personalmente en el segundo y en el Cuarto Coloquio, aunque mi programa de trabajo me impidió por desgracia participar en los demás.

Deseo también agradecer la financiación esencial de diversos coloquios por el Banco Mundial, su programa Infodev y la Fundación Friedrich Ebert de Alemania. Sin esta continua ayuda, los coloquios no habrían sido posibles en su forma actual.

Los coloquios nacieron de una idea que David M. Leive formuló en 1991, cuando presidía el Simposio sobre reglamentación de Telecom 91 de la UIT; el Sr. Leive ha dirigido y presidido con gran competencia las ocho ediciones celebradas hasta ahora, con pleno apoyo de mi predecesor, el Dr. Pekka Tarjanne. En los ocho coloquios se han examinado asuntos de máxima actualidad en materia de regulación de la política de telecomunicaciones y de las responsabilidades crecientes de la UIT – reforma regulatoria de las telecomunicaciones, servicio universal, interconexión, grandes LEO, reforma de las tasas de distribución, el nuevo sistema de reglamentación de la OMC y, por último, el comercio electrónico.

El Octavo Coloquio se centra en la función que las instancias de política y de reglamentación de las telecomunicaciones pueden desempeñar con máxima utilidad en el desarrollo del comercio electrónico. Se ha centrado también en la función tan adecuada y constructiva, que la UIT y otras organizaciones internacionales podrían también cumplir en la promoción y el fomento del comercio electrónico. El comercio electrónico, en sus millares de formas, ha sido naturalmente objeto de una extraordinaria atención, pero se ha prestado una atención relativamente menor a la relación entre la regulación y la política de telecomunicaciones y el comercio electrónico. Más concretamente, se ha pensado relativamente poco en la conveniencia de dar orientación a los funcionarios de telecomunicaciones de los países en desarrollo, que han de hacer frente a los muchos problemas nuevos planteados por el comercio electrónico. Los análisis y las conclusiones del Coloquio están concebidos para colmar esta laguna y les ruego que los examinen con sumo cuidado.

Los resultados del Octavo Coloquio se reflejan en el siguiente Informe del Presidente, preparado por el Sr. David M. Leive. En el Informe se describe el consenso de los participantes en relación con

los principales temas debatidos, consenso que, sin embargo, no refleja necesariamente las opiniones personales de dichos participantes. En esta publicación figura también el resumen de conclusiones del documento informativo preparado por un Consultor independiente, David N. Townsend. El documento informativo se presentó al Coloquio en forma de proyecto, para que sirviese de base a los debates. El texto íntegro de este Documento informativo se traducirá y distribuirá a todas las administraciones de la UIT en los próximos meses. El resumen de conclusiones y el Documento informativo propiamente dicho reflejan las investigaciones y las opiniones personales del Sr. Townsend y no son fruto de los debates habidos en el Coloquio.

Tanto el Informe del Presidente como el Documento informativo están disponibles en los sitios de la UIT en la Web:

por el Informe del Presidente

http://www.itu.int/itudoc/osg/colloq/chai_rep/index.html

y se pueden obtener también gratuitamente en el sitio del Coloquio en la Web, a saber:

<http://www.regulate.org>

por el Documento informativo

<http://www.itu.int/publications/bookstore.html>

Por último, ahora que tomo las riendas de la UIT deseo poner de relieve hasta que punto espero recibir ideas, sugerencias y consejos de todos sobre la manera en que, trabajando de consuno, podemos adaptar óptimamente la UIT para que haga frente con éxito a los problemas del próximo milenio.

Yoshio UTSUMI
Secretario General

Ginebra, abril de 1999

Índice

	<i>Página</i>
Informe del Presidente.....	11
Resumen y conclusiones	11
Sección I – Introducción.....	18
Sección II	20
A. Problemas de regulación «clásicos».....	20
1. Infraestructura.....	20
2. Acceso a la infraestructura	21
3. Acceso al bucle local y competencia	21
4. Diferenciación	22
5. Interconexión	23
B. Cuestiones de especial interés para los países en desarrollo.....	24
1. Promoción del acceso universal	24
2. Necesidad de un rápido desarrollo.....	25
C. Nuevos problemas de reglamentación.....	26
Sección III – Función del regulador de las telecomunicaciones en asuntos ajenos a las telecomunicaciones	29
Sección IV – Función de la UIT.....	33
Sección V – Conclusiones.....	35
Anexo 1 – Lista de participantes	37
Anexo 2 – Esquema para el debate	43

INFORME DEL PRESIDENTE

David M. Leive

LA REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES Y EL COMERCIO ELECTRÓNICO

RESUMEN Y CONCLUSIONES

En los dos primeros días del coloquio, que fueron jornadas de intensa y franca discusión, surgieron varios temas. Quizá la cuestión en que el consenso fue mayor desde el primer momento es que el comercio electrónico puede aportar grandes beneficios y oportunidades a los particulares, a las empresas y a las sociedades del mundo entero y conviene pues favorecer sus primeros pasos en la mayor medida posible. Las oportunidades son especialmente críticas para los países en desarrollo y para las empresas pequeñas y medianas de todos los países porque el comercio electrónico contribuye a reducir las barreras y los costes en muchas de las formas de comercio nacional y mundial.

La finalidad principal del Octavo Coloquio era examinar la función que el regulador de las telecomunicaciones podría más útilmente desempeñar en el desarrollo del comercio electrónico y no abordar de un modo más general las cuestiones del comercio electrónico. Hasta la fecha no se han explorado a fondo las relaciones exactas entre la regulación de las telecomunicaciones y el comercio electrónico. Adoptamos pues la perspectiva de un regulador de las telecomunicaciones, sobre todo de un país en desarrollo: «Qué necesito saber sobre el comercio electrónico y cuáles son las diversas medidas que he de tomar o, no menos importante, que no debo tomar». Por estas razones, los participantes en el Coloquio procedían de dos mundos separados pero convergentes: las instancias de política y de regulación de las telecomunicaciones por un lado y los empresarios y los funcionarios gubernamentales encargados del comercio electrónico por otro.

Dados los beneficios potenciales del comercio electrónico, los participantes eran firmemente partidarios de contribuir a favorecer la expansión, la experimentación y el crecimiento de diversas formas de comercio electrónico. A esos efectos, se abordó toda una serie de cuestiones relacionadas con la función que los reguladores de las telecomunicaciones pueden y deben cumplir y con la manera en que sus decisiones o acciones (o de hecho su inacción) pueden influir en los incentivos y las limitaciones para los empresarios, los operadores, los comerciantes y los usuarios finales, en los planos tanto nacional como internacional. Las telecomunicaciones tienen claramente una importancia primordial para las actividades de comercio electrónico y la regulación de las telecomunicaciones puede influir considerablemente en el progreso o el freno de su crecimiento.

Aunque no hubo siempre acuerdo completo en todos los temas, es posible sacar del debate una serie general de conclusiones fundamentales. Esas conclusiones representan el consenso de los participantes en el coloquio, quienes reconocieron sin embargo también que es importante evitar, en este campo extraordinariamente complejo y en rápida evolución, la adopción de un criterio prescriptivo y que conviene describir completamente las diversas opiniones expresadas para que su utilidad educativa sea máxima. Es también crucial estudiar extensamente todas las facetas importantes de la introducción del comercio electrónico en los países en desarrollo:

1) *El motor del comercio electrónico son las fuerzas del mercado y la evolución tecnológica y no la reglamentación*

El comercio electrónico e Internet han evolucionado en un entorno de mercado altamente dinámico, lo que demuestra cuán espectacularmente puede el mercado estimular la innovación cuando existen los incentivos adecuados y se minimizan las barreras reglamentarias. El crecimiento explosivo de Internet y del comercio electrónico y la rápida creación en muchos países de ingresos, riqueza y hasta cierto punto empleo gracias a ese crecimiento se pueden atribuir en gran parte a la ausencia de regulación y a la eficacia de la autorregulación: muchas organizaciones participantes han tomado disposiciones voluntariamente de autocontrol.

2) *La función del regulador de las telecomunicaciones consiste fundamentalmente en garantizar el acceso libre a las telecomunicaciones*

El regulador de las telecomunicaciones, junto con el legislador nacional y las instancias de política, pueden contribuir al desarrollo del comercio electrónico cumpliendo su responsabilidad primordial de promover la competencia leal ofreciendo una capacidad adecuada, la conectividad y el libre acceso (en los países de la Unión Europea, las instituciones supranacionales de la Unión Europea desempeñarán también una función a este respecto). Este sector central de responsabilidad guarda también relación con cuestiones operativas que son fundamentales para conseguir una competencia leal y con la necesidad de vigilar continuamente y corregir todo comportamiento desleal en las telecomunicaciones. La lista de cuestiones que influyen en el comercio electrónico y que pertenecen a esta responsabilidad fundamental del regulador de las telecomunicaciones puede ser relativamente corta, en comparación con toda la serie de temas debatidos en relación con el comercio electrónico, pero sigue siendo determinante para conseguir la competencia leal. Por ejemplo, una función «clásica» del regulador es identificar los «puntos de congestión» en las telecomunicaciones que pueden conducir a un resultado anticompetitivo, a menos que se tomen medidas correctivas. Esta función tiene gran importancia para el comercio electrónico.

El regulador se debe centrar en las cuestiones de explotación (como la interconexión) que tienen una importancia capital para conseguir la competencia leal en el mercado del comercio electrónico y en la vigilancia y en la corrección continuas del comportamiento desleal. En los mercados en que uno o más operadores de telecomunicaciones tienen un considerable poder, será especialmente beneficioso promover una rápida transición a la libre competencia y cerciorarse de que

ésta es leal entre dichos operadores (en sus actividades comerciales por la red medular Internet o como proveedores de servicios de Internet (PSI)) y los nuevos competidores (como los PSI independientes).

La experiencia a este respecto ha enseñado ya que pueden surgir importantes problemas, por ejemplo, como resultado de fusiones y adquisiciones que aumentan la concentración en el mercado. La medida en que el regulador de las telecomunicaciones o el organismo encargado de la competencia en general aborda estos problemas variará según los países y según las regiones del mundo, en función de su marco legal propio y de su sistema institucional. Quienquiera que se ocupe de vigilar las condiciones de la competencia y de aplicar las políticas y el derecho en materia de competencia, es indispensable que este trabajo se haga.

3) *Ciertos avances, comprendida la telefonía por Internet, plantean nuevos problemas al regulador de las telecomunicaciones*

Además de la serie habitual de cuestiones que surgen en la regulación de las telecomunicaciones, la aparición del comercio electrónico en su sentido más amplio crea ciertos problemas que el regulador de las telecomunicaciones tendrá que examinar, como por ejemplo el trato que conviene dar a la telefonía por Internet y los derechos y obligaciones de interconexión para diversos actores de Internet (comprendidos, aunque no exclusivamente, los PSI) en relación con la red telefónica pública. La telefonía por Internet desvía el tráfico y por ende los ingresos de las empresas telefónicas existentes. Surge la cuestión de si el regulador debe reaccionar a esta desviación, ya sea tratando a los proveedores de telefonía por Internet de manera equivalente a los operadores telefónicos e imponiendo cánones de acceso, promoviendo una competencia más amplia o no haciendo sencillamente nada.

4) *El regulador de las telecomunicaciones debe obrar con moderación*

Más allá de su función «clásica», el regulador de las telecomunicaciones puede contribuir de un modo óptimo al desarrollo beneficioso del comercio electrónico si obra con moderación e interviene solamente cuando haya una razón de peso. Cuando intervenga, su principio rector, al igual que en la profesión médica, debe ser «ANTE TODO, NO HACER DAÑO». Convendría aconsejar al regulador que piense lanzarse a esta nueva especialidad para regular y restringir su evolución que obre con prudencia. En la mayor medida posible, el autocontrol debe seguir guiando la futura expansión de las tecnologías de Internet y de las aplicaciones comerciales de las telecomunicaciones.

5) *Muchas cuestiones importantes suscitadas por el comercio electrónico escapan a la competencia del regulador de las telecomunicaciones*

Muchas cuestiones de política, reglamentación y derecho relacionadas con el comercio electrónico – por ejemplo, la protección y la seguridad de los datos, la propiedad intelectual, la fiscalidad, la vida privada, el derecho mercantil, la solución de controversias y los contratos – escapan totalmente a las funciones tradicionales del regulador de las telecomunicaciones. Éste se debe centrar en el *transporte* de las señales. Las cuestiones relacionadas con las *aplicaciones* y el *contenido* de esas señales no deben entrar en su campo de acción. Sin embargo, como nunca es posible definir perfectamente o permanentemente estas distinciones en una especialidad tan dinámica y como el regulador de las telecomunicaciones representa una fuente útil de experiencia y asesoramiento, sobre todo en los países en desarrollo, éste ha de procurar estar bien informado sobre el desarrollo del comercio electrónico y sobre todo el abanico de cuestiones de política conexas y participar en la elaboración de la política en

relación con estas cuestiones. Se le puede pedir que asuma una función más amplia en los países en desarrollo donde es posible que la infraestructura reguladora competente esté exclusivamente orientada a las telecomunicaciones.

6) *La UIT tiene una función que desempeñar en el comercio electrónico, en gran medida como parte de sus actividades actuales*

La UIT tiene una función valiosa, aunque limitada, que desempeñar en la evolución del comercio electrónico: dar información y asesoramiento a sus Miembros, especialmente a los países en desarrollo; elaborar normas técnicas en ciertos sectores (especialmente en el punto en que Internet – en gran parte autocontrolada – se une a la red telefónica pública conmutada); dar asistencia a los Miembros para examinar asuntos de política; y aportar pericia logística y apoyo a los Miembros cuando sea necesario para ayudarles a desarrollar sus actividades de comercio electrónico.

Muchas cuestiones de política, reglamentación y derecho relacionadas con el comercio electrónico – por ejemplo, la seguridad y la protección de los datos, la propiedad intelectual, la fiscalidad, la protección de la vida privada, el derecho mercantil, la solución de controversias y los contratos – son ya objeto de estudio en organizaciones internacionales, comprendida la UIT, y la responsabilidad de elaborar la política en asuntos concretos ha sido confiada a diversas organizaciones internacionales por sus respectivos miembros. Aunque el mandato de la UIT se centra en promover las telecomunicaciones en el mundo, mediante la supervisión de asuntos técnicos, como la atribución de frecuencias y ciertos aspectos de la normalización, y la oferta de asesoramiento y recomendaciones sobre explotación, el alcance cada vez mayor de las telecomunicaciones en la «sociedad de la información» significa que la misión de la UIT se amplía también y comprende el fomento de actividades relacionadas con el comercio electrónico.

Las instancias de política de las telecomunicaciones deben determinar en qué temas se ha de centrar la UIT en relación con el comercio electrónico y poner cuidadosa atención en conseguir una distribución eficaz de las responsabilidades entre las organizaciones internacionales (UIT y OMPI, por ejemplo). La UIT debe trabajar en estrecha relación con el Banco Mundial en el fomento de la reforma jurídica y reglamentaria de las telecomunicaciones (y el Banco Mundial tiene una función más amplia en el fomento de la reforma judicial y jurídica general en otras especialidades importantes para permitir que el comercio electrónico florezca, por ejemplo, el derecho de la competencia y el derecho mercantil). El principal motor de desarrollo del comercio electrónico seguirá siendo indudablemente la iniciativa comercial privada. Las actividades de los órganos del sector público (o de órganos mixtos públicos y privados, carácter que la UIT adquiere ahora cada vez más) deben estar concebidas para no perjudicar ni distorsionar el mercado ni la iniciativa empresarial. Sin embargo, es evidente la necesidad de ciertas actividades cuidadosamente seleccionadas por los órganos públicos y por esos órganos mixtos en defensa del interés público.

Sección I – Introducción

Acudieron al coloquio principalmente dos grupos distintos y separados de participantes – representantes de las instancias de política y de reglamentación de las telecomunicaciones por un lado y expertos en comercio electrónico por otro. Este Informe representa un esfuerzo por conjugar sus diversas perspectivas e intereses, pero está principalmente destinado a las instancias de regulación y política de las telecomunicaciones, sobre todo de los países en desarrollo, y tiene por objeto ayudarles cuando se hallan frente a esta miriada de nuevos adelantos y explicarles en términos generales cómo deben responder al desarrollo del comercio electrónico desde el punto de vista de sus propias responsabilidades reguladoras.

El debate puso de manifiesto tres puntos iniciales principales:

En primer lugar, comercio electrónico es un término huido que no tiene una definición única o sencilla. A efectos reglamentarios basta identificar los principales tipos de actividades comerciales que entran en la categoría general de comercio electrónico. En el Documento informativo figura una lista representativa.

En segundo lugar, hay muchas cuestiones reglamentarias relacionadas con el comercio electrónico, pero sólo un pequeño grupo de ellas se pueden considerar parte del programa fundamental de las instancias de política y reglamentación de las telecomunicaciones. El regulador de las telecomunicaciones tiene que entender otras cuestiones – en particular el derecho mercantil, el derecho de propiedad intelectual y la fiscalidad – pero la mayor parte de ellas escapan normalmente a la responsabilidad estricta de los órganos reguladores.

Las instancias de política y de regulación de las telecomunicaciones no actúan aisladamente. Muchos de los problemas pertinentes pueden ser resueltos en todo o en parte por otros sectores del mecanismo gubernamental o por autorregulación de la industria, más bien que por el regulador de las telecomunicaciones. Las actividades de comercio electrónico se pueden considerar aplicaciones que utilizan la red de telecomunicaciones. Como en el caso de otro

tipo de aplicaciones (conversaciones telefónicas o videoconferencias), el regulador debe poder concentrarse normalmente en los asuntos relacionados con la infraestructura de las telecomunicaciones y el transporte de las señales, sin preocuparse del contenido de las comunicaciones del usuario ni de los problemas de política que plantea este contenido.

En tercer lugar, en el cumplimiento de sus funciones tradicionales o «clásicas», el regulador tiene un papel fundamental que desempeñar en la creación de condiciones favorables para el desarrollo del comercio electrónico y para una participación amplia y equitativa en las consiguientes oportunidades. El regulador puede hacerlo favoreciendo la competencia en el mercado; fomentando un aumento del suministro de los servicios y de la capacidad de infraestructura; favoreciendo el establecimiento de precios basados en el coste para los servicios regulados; velando porque los acuerdos de interconexión sean equitativos; exigiendo la diferenciación entre servicios y redes cuando la competencia efectiva lo exija; y promoviendo el acceso universal. El regulador de las telecomunicaciones tiene que estudiar la manera en que el cumplimiento efectivo de estas responsabilidades puede favorecer el crecimiento del comercio electrónico de un modo que proteja y promueva el interés público. No menos importante, es necesario que examine la manera en que estas novedades, incluidos los nuevos usos de las redes de telecomunicaciones, pueden exigir que reconsidere su enfoque tradicional de las telecomunicaciones, que históricamente radica en conceptos y perspectivas nacidos principalmente de las comunicaciones telefónicas y no del mundo naciente de las comunicaciones digitales de banda ancha a gran velocidad. Incluso los conceptos y las categorías en que suelen pensar las instancias de política y los reguladores de las telecomunicaciones (operadores frente a usuarios, operadores de medios de comunicación frente a revendedores, servicios básicos frente a servicios de valor añadido, etc.) se pueden revelar cada vez menos válidos o pertinentes en el nuevo entorno.

Sección II

A. Problemas de regulación «clásicos»

En el Documento informativo y en una gran parte de los debates habidos en el coloquio se destacó la manera en que las oportunidades y las tendencias que rodean el comercio electrónico, lejos de invalidar muchas de las tareas o normas del regulador de las telecomunicaciones hace que el logro de una gran parte de sus objetivos básicos sea más necesario y urgente que nunca. Un aumento de la disponibilidad y diversidad de la infraestructura, la fijación de precios económicamente racionales exentos de distorsiones resultantes de una competencia desleal y el acceso libre al mercado para las nuevas empresas acelerarán las posibilidades de que los usuarios finales aprovechen los frutos económicos del comercio electrónico. En las siguientes secciones se resumen algunas de las principales cuestiones y opiniones a este respecto expuestas en el Coloquio.

1. *Infraestructura*

Una infraestructura adecuada de telecomunicaciones es indispensable para el crecimiento del comercio electrónico. La mayor demanda de anchura de banda, calidad de transmisión y seguridad de las telecomunicaciones puede exigir políticas reguladoras que supriman los obstáculos a la creación de una infraestructura medular digital de banda ancha, tanto en distintos países como en el plano internacional. Las instancias de política y de reglamentación pueden emplear diversos medios para conseguirlo.

La mejor manera de obtener la creación de tecnologías y servicios medulares nuevos es la existencia de un mercado competitivo. Un poder excesivo en manos de uno de los participantes en el mercado o el subvencionamiento cruzado anacrónico de otras empresas cuyos resultados sean unas políticas de precios que conserven un precio superior al coste en estos servicios medulares sólo puede traer consigo la elevación del coste para los proveedores de servicios de Internet y otros abastecedores de comercio electrónico y por ende para el usuario final.

La creación de una infraestructura ubicua para la transmisión radioeléctrica de alta calidad será indispensable para facilitar la disponibilidad general del acceso a las redes y servicios de banda ancha.

2. *Acceso a la infraestructura*

Este problema central adopta diversas formas. Para que el comercio electrónico rinda unos beneficios óptimos, tanto los proveedores como los adquirentes de bienes y servicios necesitan acceso a las tecnologías y a los medios requeridos. En los países en desarrollo ello obliga a reexaminar las políticas tradicionales de servicio universal (véase *infra*). En economías más adelantadas, los problemas del acceso se hallan también en el centro mismo de la política en materia de competencia en las telecomunicaciones. En un mundo con fronteras cada vez menos precisas entre tipos de servicios o redes, entre operadores y proveedores de servicios y contenido o de valor añadido, entre vendedores y compradores, es difícil determinar con precisión quién necesita acceso a qué o a quién.

En vez de centrarse en arquitecturas o servicios concretos, la prioridad del reglamentador ha de ser la identificación de los puntos de congestión dondequiera que aparezcan en la línea continua de funciones que se combinan para permitir la existencia de una infraestructura moderna de información y telecomunicaciones. Dichos puntos pueden aparecer en lugares sorprendentes, muy distintos de aquéllos en que se centra tradicionalmente la política de regulación de las telecomunicaciones. Cuando existen puntos de congestión significativos y estratégicamente importantes, la función del regulador debe consistir en contribuir a que desaparezcan o por lo menos a cerciorarse de que su control no se traduce en una influencia injusta o antieconómica en otros segmentos competitivos del mercado.

3. *Acceso al bucle local y competencia*

Aunque cabe esperar la aparición de nuevos puntos de congestión, el problema más importante de esta clase con que hoy tropieza el comercio electrónico, incluso en los países más adelantados, sigue siendo indudablemente el bucle local. El bucle de línea fija de

calidad telefónica sigue siendo con mucho la manera más frecuente en que la inmensa mayoría de los usuarios finales se conectan con la red mundial, incluida Internet, y pocos usuarios tienen la posibilidad de elegir entre varios abastecedores del acceso local. En muchos países se han tomado disposiciones reguladoras activas para aportar la competencia a este elemento de la infraestructura, con un éxito relativo hasta la fecha. Sin embargo, a medida que las tecnologías y los mercados siguen evolucionando y convergiendo, el abanico de opciones se extiende a los sistemas de televisión por cable, la televisión digital, las redes inalámbricas, los servicios por satélite y la competencia entre redes telefónicas locales fijas. La tarea del regulador ha de ser favorecer esta evolución por medio de un acceso libre y de un marco económicamente justo de política y reglamentación, limitado al mínimo esencial necesario para impedir los abusos y proteger el interés público.

La regulación no sólo influye en las opciones de acceso, sino también en su asequibilidad económica mediante la aplicación de políticas de tarificación e interconexión. Hasta que las fuerzas del mercado reduzcan la congestión en los servicios de acceso al bucle, el regulador tendrá que supervisar los precios aplicados al servicio local por los operadores dominantes. El carácter evolutivo de la demanda y de la utilización de la red provocado por el crecimiento explosivo de nuevas tecnologías y aplicaciones, entre otras el comercio electrónico, puede requerir el reexamen de la regulación tradicional de los precios de acceso.

El principio consistente en fundar el precio en el coste debe prevalecer, especialmente en el caso de servicios que comprendan tecnologías más avanzadas y posiblemente más caras. El regulador debe obrar con especial vigilancia cuando haya un monopolio que controle todavía estos tipos de servicios de acceso.

4. *Diferenciación*

Uno de los mecanismos reguladores que más eficacia pueden tener para suprimir la congestión consiste en exigir la diferenciación de redes y servicios por los operadores dominantes (o por todos los operadores). En el contexto de servicios para los que se utiliza el

comercio electrónico, esta política puede ir más allá de los elementos de red técnicos y exigir que se admita el acceso de los competidores a la señalización, a la información de red, a las bases de datos sobre encaminamiento y a otra información de importancia estratégica vital que pueda ser controlada por el proveedor del acceso. La línea divisoria entre una diferenciación competitivamente justa y una intervención impropia en el mercado puede ser sin embargo difícil de hallar y más aún a medida que aumente la complejidad de la industria. La vigilancia del regulador se ha de templar con cierta moderación.

5. *Interconexión*

La interconexión efectiva a precios equitativos y fundados en el coste es fundamental para un mercado competitivo y también indispensable para el crecimiento del comercio electrónico. Aquí surgen las interrogantes tradicionales: ¿quién paga por esta interconexión y cómo se distribuyen los diversos costes de la red?

La regulación de la interconexión es el elemento central de la política en materia de competencia y ha sido objeto de uno de los coloquios precedentes. Con el crecimiento del comercio electrónico, la política de interconexión gana dimensiones nuevas. Además de los operadores telefónicos adicionales, hay actores nuevos, como los PSI, que necesitan un tipo u otro de interconexión con la red básica y la supervisión (aunque no necesariamente un control regulador detallado) de los precios, las condiciones y las normas técnicas para esta interconexión es fundamental si se busca el desarrollo eficaz de nuevos servicios y aplicaciones. A medida que el regulador va permitiendo cada vez más, e incluso fomentando, la entrada en todos los segmentos del mercado, será importante la supervisión de los problemas de interconexión y de la aplicación de las políticas en la materia para determinar cuán rápida y duradera será la competencia y por ende hasta qué punto el regulador podrá o no tener que recurrir a algunos de los demás instrumentos de regulación tradicionales que se aplican a las actividades del operador dominante o monopolístico (precios, calidad, servicios, etc.), aunque esta es una cuestión que se resolverá por autocontrol en un mercado competitivo.

Las políticas de interconexión entrañan una multitud de cuestiones de detalle en el contexto del comercio electrónico. Cabe que sea necesario modificar una metodología que influya en la manera en que los costes comunes se recuperan, por ejemplo a través del precio de diferentes servicios de red, para tener en cuenta el efecto de la utilización intensiva de datos en una red telefónica. Cuando el precio de la interconexión comprende una «contribución» o un elemento de subvencionamiento, se plantean cuestiones sobre la extensión de estas obligaciones a nuevos proveedores de servicios, como los PSI. Cuando los operadores telefónicos son también proveedores de servicios de valor añadido, se plantean otras cuestiones relacionadas con el equilibrio de la competencia, la ubicación de instalaciones, la diferenciación y la «reconcentración», el acceso al soporte de red patentado y a los datos sobre la clientela y otras muchas cuestiones difíciles. Estos son los tipos de problema práctico a que el regulador de las telecomunicaciones acabará teniendo que dar alta prioridad si se propone facilitar un sistema eficaz de crecimiento competitivo en las telecomunicaciones y en el comercio electrónico.

B. Cuestiones de especial interés para los países en desarrollo

1. Promoción del acceso universal

Uno de los aspectos más importantes del efecto del comercio electrónico es que ofrece la posibilidad de transformar la economía básica del acceso a las telecomunicaciones, sobre todo en el caso de los países en desarrollo, las poblaciones de bajos ingresos y las zonas rurales, que han sido el punto de mira tradicional de la política del «servicio universal». En este contexto, el término «servicio universal» se podría más adecuadamente reemplazar por «acceso universal». La política se puede centrar en el acceso, no sólo de los hogares, sino también de las colectividades, y en el acceso a tecnologías de información y telecomunicaciones avanzadas por oposición a la telefonía tradicional.

El acceso a Internet y el comercio electrónico puede aportar beneficios económicos a las colectividades porque las conectan con los mercados nacionales y mundiales, reducen el coste de las transacciones y aumentan la eficacia de toda la economía local. Estas mismas tecnologías pueden permitir otras aplicaciones importantes, como el aprendizaje a distancia y la telemedicina, lo que amplía todavía más su interés y su utilidad. La variedad de aplicaciones que utilizan la red subyacente y las aplicaciones optimizadas para telefonía aumentan la probabilidad de que la colectividad de usuarios finales perciba el valor que estas redes tienen. Al mismo tiempo, los proveedores de aplicaciones de comercio electrónico tienen incentivos para favorecer el proceso de ampliación de la infraestructura de telecomunicaciones a zonas no atendidas, porque ello incrementará sus propias oportunidades en el mercado y por lo tanto el valor de su actividad comercial para los accionistas. Buscar la manera de aprovechar este incentivo para obtener un acceso más amplio ha de ser el centro principal de interés de las actividades de investigación y desarrollo en materia de política.

La variedad de opciones tecnológicas en aumento y el coste de las actividades de acceso a las telecomunicaciones en disminución hacen esta perspectiva cada vez más importante y pertinente. Estas dos tendencias están creando oportunidades al sector privado, gracias a políticas de regulación orientadas al mercado, para alcanzar los objetivos del acceso universal sin necesidad de un subvencionamiento cruzado anacrónico o de monopolios centralizados. Hay ejemplos reales de telecentros comunitarios polivalentes que se revelan comercialmente viables en diversos países y constituyen un ejemplo alentador, para los reguladores y para los empresarios y usuarios del potencial que tiene este nuevo paradigma de desarrollo impulsado por las comunicaciones.

2. *Necesidad de un rápido desarrollo*

El comercio electrónico crece con tal rapidez que las instancias de política de los países en desarrollo han de avanzar muy de prisa para que sus empresas y empresarios eviten hallarse ante el hecho consumado de que sus competidores les han dejado demasiado

atrás. Hay grandes oportunidades para los países en desarrollo pero el tiempo que los productos tardan en llegar al mercado tiene una importante repercusión sobre el resultado competitivo en un mercado mundial «sin fricciones» donde es posible crearse posiciones de primer orden mundial mediante el comercio electrónico en centenares de nichos que van desde la venta de libros al ecoturismo. Aunque los mercados seguirán siendo contestables y abiertos a la competencia, algunos observadores bien informados esperan ver situaciones de «acaparamiento» en que uno o varios participantes pueden dominar segmentos determinados del comercio electrónico durante largos periodos; otros no piensan así. Hay sin embargo acuerdo general en que el tiempo es esencial y la política de los países en desarrollo debe permitir a sus empresas nacionales establecer rápidamente una presencia efectiva en el mercado electrónico mundial. Paradójicamente, puede ser más fácil adoptar políticas y medidas de regulación adecuadas para favorecer el comercio electrónico en los países en desarrollo que en algunos países industrializados, gracias a la ausencia de intereses creados y de sistemas de regulación de las telecomunicaciones complejos pero anticuados.

C. Nuevos problemas de reglamentación

La evolución tecnológica y de mercado que impulsa el comercio electrónico está también creando ciertos problemas nuevos en la serie de problemas tradicionales de regulación de las telecomunicaciones. La cuestión de la telefonía por Internet, por ejemplo, representa uno de los puntos de transición más claro entre el mundo de las telecomunicaciones, según su definición tradicional, y el nuevo mundo del comercio electrónico. La mayoría de los servicios telefónicos por Internet no se proporcionan sobre una base de extremo a extremo por la Internet existente, sino que entrañan cierta combinación de transmisión por Internet o por otras redes y la utilización de las redes tradicionales telefónicas públicas con conmutación de circuitos. Sin embargo, la telefonía por Internet resta tráfico, y por lo tanto ingresos, a las empresas telefónicas establecidas y a otros operadores.

En algunos círculos existe el fuerte sentimiento de que conviene dar una «respuesta» reglamentaria de algún tipo a la telefonía por Internet, incluso cuando prevalece la opinión de que se ha de evitar la regulación de otros tipos nuevos de aplicaciones. Aunque algunos preferirían teóricamente la desaparición total de la telefonía por Internet, las opciones reales comprenden i) tratar a los proveedores de telefonía por Internet como equivalentes a los operadores telefónicos tradicionales (por ejemplo, imponiéndoles cánones de acceso), ii) promover un aumento de la competencia en la industria y la racionalización de precios, de modo que todos los participantes compitan sobre una base equitativa y eficaz, o iii) no hacer nada.

Surge sin embargo la importante cuestión de la oportunidad. Actualmente, la telefonía por Internet es mínima y sus efectos en los ingresos de los operadores de telecomunicaciones titulares desdeñable. Al mismo tiempo, esos operadores conservan en la mayoría de los países un considerable poder sobre las instalaciones de acceso a los puntos de congestión por donde pasan los enlaces entre el usuario final y toda la serie de opciones del comercio electrónico. Las instancias de política tienen que evaluar en cada país la magnitud del problema y el regulador puede perfectamente descubrir que ha de supervisar la actividad del mercado, y el comportamiento en él de los operadores titulares que controlan el acceso de esta manera, ahora en que éstos empiezan a sentir el importante efecto de la competencia de proveedores independientes de telefonía por Internet.

A medida que el proceso de apertura del mercado de las telecomunicaciones avanza hacia una competencia más amplia y la convergencia de los sectores, la línea divisoria entre los servicios de telecomunicaciones propiamente dichos y otras formas de actividad comercial proporcionada por los operadores de telecomunicaciones seguirá atenuándose. En ese momento, la función de regulación de las actividades de «pura» telecomunicación puede ser cada vez más difícil de separar de la regulación del comercio en general. Un ejemplo importante es la función de facturación y cobro que los operadores de telecomunicaciones pueden delegar en abastecedores de comercio electrónico independientes de ellos (o afiliados).

Es importante que el consumidor esté protegido contra un trato inadecuado (por ejemplo, la amenaza de cortar el servicio telefónico si no se paga la cuenta) y que los competidores no se hallen en desventaja por la posición exclusiva del operador de telecomunicaciones que controla esta función o por las ventajas de que gozan desde el punto de vista de la información, puesto que explotan la red utilizada para el acceso a los servicios de comercio electrónico (y facturan la utilización de estas redes).

Hasta cierto punto, es posible aislar la entrada del operador de telecomunicaciones en la prestación directa de servicios de comercio electrónico mediante exigencias de separación estructural, normas contables, etc. Ésta puede ser una valiosa salvaguardia contra el abuso del poder monopolístico que ofrece la disponibilidad de los puntos de congestión en las redes de acceso local. Esta separación irá en todo caso en interés de las empresas telefónicas, aunque sólo sea porque minimiza el grado en que sus nuevas actividades pueden quedar sujetas a la autoridad reguladora.

En la siguiente sección se examina la función del regulador de las telecomunicaciones en el conjunto más amplio de los problemas de reglamentación del comercio electrónico.

Sección III – Función del regulador de las telecomunicaciones en asuntos ajenos a las telecomunicaciones

Las conferencias e iniciativas internacionales sobre comercio electrónico en todo el mundo han sido innumerables. En ellas se han identificado numerosos asuntos de política que merecen atención en escala nacional o internacional. Muchos de estos asuntos parecen escapar declaradamente a las funciones normalmente asignadas a las autoridades reguladoras del sector de las telecomunicaciones. En el Documento informativo se enumeraban seis categorías de asuntos de esta clase:

- Derecho mercantil y normas comerciales
- Protección, seguridad, fraude y abuso de los datos
- Derecho de propiedad intelectual
- Fiscalidad
- Vida privada
- Problemas de contenido

Las cuestiones predominantes para el regulador de las telecomunicaciones en relación con este tipo de temas en general son:

- 1) de qué manera, si acaso, están relacionados con las funciones y responsabilidades del regulador de las telecomunicaciones; y
- 2) qué medidas, en su caso, debe tomar el regulador en relación con ellos.

En los debates habidos en el coloquio se observó generalmente una opinión favorable al principio de regulación minimalista. Cuando este principio se aplica a las cuestiones examinadas en esta sección, ello significa que el regulador de las telecomunicaciones debe evitar imponerse en las deliberaciones y decisiones en que otros sectores y otros órganos de política deben tomar la dirección. Ello significa que el regulador de las telecomunicaciones debe limitar su acción a informarse sobre los problemas y a participar quizá en foros nacionales sobre comercio electrónico que puedan abarcar toda la variedad de asuntos de política, pero no le incumbe, por ejemplo, tomar iniciativas o establecer normas en relación con la seguridad

de los datos o el establecimiento de autoridades de autenticación (aunque los problemas relacionados con la seguridad y la fiabilidad de las propias redes sí incumben normalmente al regulador de las telecomunicaciones).

Sin embargo, varias de las actividades y una parte de la evolución que se produce en el sector de las telecomunicaciones están vinculadas con muchos de estos problemas de comercio electrónico. Por ejemplo, cuando nuevos proveedores de servicio, como los operadores GMPCS, solicitan la concesión de una licencia en un país determinado, puede exigírseles a menudo que acepten una serie de obligaciones en relación con la seguridad de los datos, el fraude, el contenido, etc. Estos tipos de exigencia pueden obedecer a decisiones de las instancias de política de varios departamentos del Estado y no sólo (ni siquiera principalmente) del regulador de las telecomunicaciones. La función consistente en la concesión de licencias y la supervisión reguladora de las actividades del operador incumben en cambio a éste. Cabe pues que se ponga al regulador en una situación que le obligue a aplicar e imponer ciertas políticas en materia ajena a las telecomunicaciones, sencillamente porque puede estar concediendo licencia para instalaciones u operaciones que pueden comprender los puntos de congestión y dictando normas relativas al control de datos inherentes a los servicios de la red de telecomunicaciones.

Entre los diversos sectores en que la invasión de materias ajenas a las telecomunicaciones puede ser más inminente para el regulador de las telecomunicaciones figura la protección de los datos personales y del derecho a la vida privada. Los operadores de telecomunicaciones tienen, por la naturaleza de su actividad comercial, un acceso único en su género a bases de datos sobre todos sus abonados, lo que comprende no sólo guías de nombres y direcciones (útiles de por sí) sino estadísticas de uso, pautas de gastos y quizá, en lo que respecta a los servicios de Internet, toda una serie de datos económicos y demográficos altamente específicos. El posible valor comercial de esta información, ya sea para terceros o para los operadores propiamente dichos en un entorno de comercio electrónico, crea un perturbador incentivo para el abuso en la distribución y el empleo de estas bases de datos. Desde otro punto

de vista, la misma información puede ser valiosa para las autoridades del Estado, como los órganos de policía y judicatura, sin hablar de los servicios fiscales.

¿Cuál es pues la función adecuada del regulador de las telecomunicaciones en el contexto de estas condiciones y relaciones cambiantes espoloadas por las oportunidades del comercio electrónico? En parte la respuesta puede depender de los principios de reglamentación ya adoptados en la esfera establecida («clásica») de la regulación de las telecomunicaciones. ¿Se considera el regulador un promotor que favorece proactivamente el desarrollo del comercio electrónico? ¿Consiste su función en autorizar las actividades del mercado sin necesariamente alentarlas?

En muchos países en desarrollo, toda la variedad de problemas de política en materia de comercio electrónico pueden ser territorio inexplorado en una medida todavía mayor que en los países industrializados. La infraestructura de telecomunicaciones y el acceso a ella, así como la función de nuevas entidades como los PSI, pueden ser el elemento más crítico en que se ha de fundar la adopción de políticas. En estas circunstancias, el regulador de las telecomunicaciones – dada su influencia en las cuestiones de infraestructura y también su conocimiento especializado en la materia – podría desempeñar una importante función en la concepción de políticas nacionales completas sobre comercio electrónico pero, también en este caso, los debates habidos en el Coloquio se revelaron favorables a una solución de regulación mínima basada en el mercado.

Hay sin embargo una diferencia entre ayudar a la adopción de una política estatal en la materia y la aplicación por el regulador de esa política. Éste puede ser un promotor bien informado e incluso un líder en el proceso de elaboración de políticas, pero las funciones de la regulación de las telecomunicaciones estrictamente hablando no se deben extender al control de la política en sectores ajenos a las telecomunicaciones. Por ejemplo, la política nacional puede dictar la protección de los datos personales por los operadores de telecomunicaciones. El regulador de las telecomunicaciones puede asumir cierto grado de responsabilidad en la aplicación de esta

política, por ejemplo, mediante la imposición de condiciones en las licencias o por otros medios, pero no debe ser él quien defina la política unilateralmente.

Es evidente que no será fácil resolver el problema de la imbricación de funciones y cuestiones y que las circunstancias variarán considerablemente según los países. Cabe que, por ejemplo, en algunos países en desarrollo no sea práctico para el regulador de las telecomunicaciones asumir otra cosa que una función periférica en relación con las actividades de comercio electrónico, en especial si ha sido establecido recientemente y no dispone de considerables recursos o experiencia. En cambio, en otros países en desarrollo el órgano de regulación de las telecomunicaciones puede ser de hecho el único elemento del sector público que dispone por lo menos en parte de la aptitud necesaria para abordar estas cuestiones.

Las misiones y funciones de los proveedores de telecomunicaciones y de los reguladores están evolucionando de una manera que nadie puede predecir con seguridad. Dada la incertidumbre, quizá lo más útil fuese definir una serie de principios generales que orienten el criterio del regulador sobre si se ha de interesar en estos asuntos y en qué medida. Entre esos principios cabe citar:

- 1) Concentrarse principalmente en cumplir las responsabilidades «clásicas» del regulador de las telecomunicaciones, aplicadas en un entorno de apertura y expansión del mercado (como se dijo en la sección precedente).
- 2) Informarse sobre la serie de cuestiones relacionadas con el comercio electrónico que escapan a su esfera de acción tradicional y que se discuten en el mundo entero, y compartir esa información.
- 3) Participar en las deliberaciones de política nacional sobre el comercio electrónico y contribuir a ellas, en particular ofreciendo sus conocimientos especializados y su asesoramiento en cuestiones de tecnología e infraestructura de las telecomunicaciones.
- 4) Centrarse en los temas propios de las telecomunicaciones. En los casos en que reciban un nuevo mandato de política nacional, abordar éste con una fuerte predisposición a la no intervención y a la regulación minimalista.

Sección IV – Función de la UIT

Al examinar la función propia de la UIT, es importante distinguir entre los diversos actores y entidades que intervienen. Entre ellas figuran los Estados Miembros, los miembros del sector privado y los Sectores propiamente dichos, las diversas secretarías permanentes, etc. Por esta razón, la estructura compleja y descentralizada de la UIT hace que a menudo sea difícil hablar de una «función de la UIT» o «posición de la UIT».

Al examinar la función propia de la UIT y la cuestión de si la UIT deberá dirigir, seguir, ayudar, facilitar o abstenerse en ciertos casos, es importante también distinguir entre diferentes actividades de la UIT. En lo que respecta al transporte de las señales – la función tradicional de las telecomunicaciones – la UIT desempeña una función directiva, por ejemplo, mediante ciertos tipos de normalización (aunque otros tipos de normalización se resuelven mediante el autocontrol de las empresas de explotación). En cambio, en lo que respecta a las *aplicaciones* precisas de comercio electrónico, la UIT no tiene una función fundamental. Además, el comercio electrónico se rige por el mercado y se está desarrollando a un ritmo extraordinariamente rápido, mientras que la UIT, aunque se abre cada vez más al sector privado, es en gran parte una organización intergubernamental, lo que tiende a demorar la adopción de decisiones.

El hincapié del coloquio en la regulación minimalista y la admisión de un desarrollo de las tecnologías y servicios del comercio electrónico basado en el mercado indican que la UIT no ha de tratar de emitir nuevas series de normas o reglamentos ni de crear nuevas obligaciones de derecho internacional en esta especialidad naciente. La UIT está ya coordinando su acción deliberante y de investigación en ciertos temas importantes, como la seguridad de la red y la transmisión de datos, con otros órganos internacionales y organizaciones privadas. Además, aunque el autocontrol de los usuarios y de los actores comerciales en la especialidad de normalización técnica continuará (y debe continuar) en la comunidad Internet y en otros sectores relacionados con el comercio electrónico, como los sistemas de pago, la función de normalización de la UIT en ciertas especialidades puede (y debe) seguir aportando una contribución vital. El acceso al comercio electrónico por módems a gran

velocidad, redes locales digitales y redes de módems de tercera generación (3G) normalizados por la UIT es un ejemplo claro y de importancia fundamental. Estos diversos tipos de actividad seguirán contribuyendo al desarrollo del comercio electrónico, pero no es necesario que la UIT adopte una posición determinada en la regulación del comercio electrónico propiamente dicho. A causa de la rapidez de la evolución tecnológica y comercial, el proceso de normalización necesariamente más lento y el posible efecto negativo de unas normas prematuras o erróneas en un sector en rápida evolución, conviene obrar con suma prudencia cuando se examine la elaboración dentro de la UIT de normas sobre aspectos del comercio electrónico distintos de las redes o las instalaciones prácticas para el transporte de señales y el acceso.

No obstante, se pueden identificar varias funciones institucionales que la UIT podría desplegar para contribuir a favorecer el crecimiento del comercio electrónico mundial:

- i) seguir en detalle lo que sucede en el comercio electrónico;
- ii) reunir y difundir información pertinente sobre la técnica, el mercado y la reglamentación y dar asesoramiento a sus Miembros en desarrollo en materia de comercio electrónico;
- iii) aportar conocimientos y apoyo técnico a la realización de actividades de comercio electrónico en los Estados Miembros y compartir al mismo tiempo la experiencia y el conocimiento de esas actividades con la totalidad de sus Miembros;
- iv) centrar selectivamente su actividad de normalización, pero también acelerarla e intensificarla, en especialidades complementarias de las actividades técnicas autocontroladas de Internet y de las comunidades comercial y de explotación; y
- v) formular recomendaciones que contribuyan a garantizar la seguridad de las telecomunicaciones, en colaboración con los proveedores de servicios y los clientes.

La estructura y la composición de los Sectores de la UIT, que permiten a las empresas del sector privado desempeñar una función directa y autónoma en las actividades de la UIT, pueden facilitar grandemente el desempeño de estas cinco posibles funciones de la UIT recién descritas.

Sección V – Conclusiones

1. El coloquio se centró exclusivamente en la función que las instancias de política y de reglamentación de las telecomunicaciones deben desempeñar para favorecer el crecimiento de Internet. Más concretamente, nuestro análisis y nuestras conclusiones están concebidos para dar a los reguladores de las telecomunicaciones, sobre todo de países en desarrollo, un marco dentro del cual cada uno pueda decidir la función que le corresponde en respuesta a las crecientes actividades relacionadas con Internet.

2. El regulador de las telecomunicaciones debe mantenerse informado sobre todos los aspectos del comercio electrónico y ayudar siempre que pueda, pero sin «meterse donde no le llaman», es decir, atenerse a las funciones clásicas de promover la competencia, el acceso y la interconexión. ¿Por qué?

- porque nadie más lo hará, y
- porque al hacerlo contribuirá al rápido crecimiento del comercio electrónico.

Dicho de otra manera, el regulador de las telecomunicaciones debe centrarse en el *transporte* de las señales y no en el *contenido* de esas señales o aplicaciones.

3. El regulador promovería considerablemente el desarrollo del comercio electrónico si tomase, por ejemplo, las siguientes medidas:

- ampliar el suministro de infraestructura medular y aumentar la capacidad de interconexión con ella;
- favorecer los diferentes tipos de acceso, incluido el acceso a las redes de banda ancha;
- fomentar la competencia en el bucle local;
- imponer la diferenciación de los servicios de red prestados por operadores de infraestructura de telecomunicaciones, concretamente el operador dominante;
- suprimir las restricciones a los operadores de comunicaciones inalámbricas.

Todos estos objetivos (muchos de los cuales se reflejan de hecho en el documento de referencia de la OMC) constituyen el mandato básico de las instancias modernas de política y de regulación de las telecomunicaciones – y serían importantes o aconsejables incluso si no existiese el comercio electrónico, pero su aplicación efectiva puede tener un tremendo efecto en su promoción.

4. Además de oportunidades existen riesgos, que es necesario evitar o minimizar:

- El riesgo de que los CTT o los operadores de telecomunicaciones titulares dominen a los proveedores de servicios Internet (PSI) o a quienes explotan la red medular Internet con un comportamiento desleal, en desventaja de los PSI competitivos y del crecimiento de la competencia y, por lo tanto, del interés público.
- El riesgo – siempre existente – de una microgestión inadecuada por el regulador de las telecomunicaciones.

5. Los organismos internacionales, como la UIT y la OMC deben adoptar un criterio minimalista – remitiéndose a la vez al regulador nacional y, más importante todavía, al mercado. Sin embargo, dentro de esta limitación general, hay muchas cosas útiles que estos organismos pueden hacer.

Anexo 1

(al Informe del Presidente)

OCTAVO COLOQUIO SOBRE REGLAMENTACIÓN 14-16 de diciembre de 1998

LISTA DE PARTICIPANTES

Sr. Shoichiro ASANO
Profesor
National Center for Science
Information Systems
3-29-1 Otsuka, Bunkyo-ku
Tokyo, 112-8640
JAPÓN

Tel: +81 3 3942 2351 (ex. 251)
Fax: +81 3 5395 7064
E-mail: atobe@rd.nacsis.ac.jp

Sr. Abderrazak BERRADA
Consejero, Marruecos
Misión de Marruecos
1, chemin Maurice Ravel
CH-1290 Versoix
SUIZA

Tel: +41 22 950 0091
Fax: +41 22 755 6566
E-mail: a.berrada@ties.itu.int

Sr. Carlos BRAGA
Administrador, InfoDev
El Banco Mundial
1818 H Street, N.W.
Washington, DC 20433
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Tel: +1 202 473 3927
Fax: +1 202 522 3186
E-mail: cbraga@worldbank.org

Sr. Michael DENMEAD
Consultor Principal
Analysis Publications
Suite 2, First Floor Quayside
Cambridge CB5 8AB
REINO UNIDO

Tel: +44 1223 341 300
Fax: +44 1223 341 317
E-mail: michael.denmead@analysis.com

Sr. Gary EPSTEIN
Asociado
Latham & Watkins
1001 Pennsylvania Ave., N.W.
Suite 1300
Washington, DC 20004-2505
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Tel: +1 202 637 2249
Fax: +1 202 637 2201
E-mail: gary.epstein@lw.com

Sr. Emmanuel FORESTIER
Administrador, Unidad de
Telecomunicaciones e Informática
El Banco Mundial
1818 H Street, N.W.
Washington, DC 20433
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Tel: +1 202 458 4765
Fax: +1 202 522 3001
E-mail: eforestier@notes.worldbank.org

Sr. David HARTRIDGE
OMC
154 rue de Lausanne
1211 Ginebra 21
SUIZA

Tel: +41 22 739 5300
Fax: +41 22 739 5775
E-mail: david.hartridge@wto.org

Embajador Gerald B. HELMAN
Vicepresidente
Ellipso, Inc.
1133, 21st Street, N.W.
Eighth Floor
Washington, DC 20036
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Tel: +1 202 466 4488
Fax: +1 202 466 4493
E-mail: ghelman@mchi.com

Sr. Bruno LANVIN
Coordinador Mundial
Red Mundial de Centros de Comercio
(GTPNet)
UNCTAD
Palais de Nations
12-14 Avenue de la Paix
1211 Ginebra 10
SUIZA

Tel: +41 22 907 4895
Fax: +41 22 907 0052/50
E-mail: bruno.lanvin@unctad.org

Sr. David LEIVE
Latham & Watkins
1001 Pennsylvania Ave., N.W.
Suite 1300
Washington, DC 20004-2505
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Tel: +1 202 637 2272
Fax: +1 202 637 2201
E-mail: david.leive@lw.com

Sr. Ignacio MAS
Consultor Principal
Analysys Ltd.
St. Giles Court
24 Castle Street
Cambridge CB3 0AJ
REINO UNIDO

Tel: +44 1223 460 600
Fax: +44 1223 460 866
E-mail: ignacio.mas@analysys.com

Sr. Elliot MAXWELL
Asesor Especial del Secretario de
Economía Digital
Departamento de Comercio
14th Street & Constitution Avenue, N.W.
Washington, DC
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Tel: +1 202 482 0211
Fax: +1 202 501 1173
E-mail: emaxwell@doc.gov

Sr. Andile NGCABA
Director General
Departamento de Comunicaciones
Private Bag X860
Pretoria 001
REPÚBLICA SUDAFRICANA

Tel: +27 12 427 8167
Fax: +27 12 427 8016
E-mail: director@doc.org.za

Sr. Michael V. NOVIKOV
Director General y Fundador
ADMIN Ltd.
P.O. Box 262
St Petersburg 199034
RUSIA

Tel: +7 812 328 6169
Fax: +7 812 328 6169
E-mail: michael@admin.spb.ru

Sr. Luiz F. PERRONE
Miembro de la Junta
ANATEL
SAS – Q06 – BL H – Sala 315
70313-900 BRASILIA – DF
BRASIL

Tel: +55 61 312 2021
Fax: +55 61 312 2203
E-mail: lperrone@anatel.gov.br

Sr. G. Russel PIPE
Subdirector
Secretaría de GIIC
The Center for Strategic and
International Studies
1800K Street N.W.
Washington DC 2006
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Tel: +1 202 775 3138
Fax: +1 202 452 1340
E-mail: grpipe@ibm.net

Sr. David SATOLA
Consejero
El Banco Mundial
1818 H Street, N.W.
Washington D.C. 20433
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Tel: +1 202 458 0015
Fax: +1 202 522 1592
E-mail: dsatola@worldbank.org

Sr. José SORIANO
Director General
Red Científica Peruana
Augusto Tamayo 125
Lima 27
PERÚ

Tel: +51 1 421 1343
Fax: +51 1 421 8086
E-mail: js@rcp.net.pe
<http://www.rcp.net.pe>

Sr. Leonard St. AUBIN
Subdirector General
Telecommunications Policy Branch
Industry Canada
300 Slater Street
Rm 1432 – B
Ottawa – Ontario
CANADÁ

Tel: +1 613 998 4341
Fax: +1 613 952 0567
E-mail: staubin.len@ic.gc.ca

Dr. Bertil THORNGREN
Asesor Principal
Corporate Strategy
Telia
SE-12386 Farsta/Stockholm
SUECIA

Tel: +46 8 713 1000
Fax: +46 70 611 6090
E-mail: dbt@hhs.se
bertil.s.thorngren@telia.se

Sr. David N. TOWNSEND
Presidente
Communications Policy, Regulation and
Economics
17 Lawrence Road
Swampscott, MA 01907
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Tel: +1 781 477 9356
Fax: +1 781 593 4707
E-mail: DNTA@dentownsend.com
<http://www.dntownsend.com/dnta>

Sr. R. Michael TYLER
Tyler & Company
The Cranewell
2 Michael Road
Londres SW6 2AD
REINO UNIDO

Tel: +44 171 471 4000
Fax: +44 171 471 4001
E-mail: tyler@mt Tyler.com

Dr. Herbert UNGERER
Jefe de División
Comisión Europea
Dirección General IV
Rue de la Loi 200, C158 3/44
B-1049 Bruselas
BÉLGICA

Tel: +32 2 296 8623
Fax: +32 2 296 9891
E-mail: herbert.ungerer@dg4.cec.be

Sr. Erich VOGT
Director
Fundación Friedrich Ebert (FES)
Ancienne Route 17B
1218 Grand-Saconnex
SUIZA

Tel: +41 22 788 7870
Fax: +41 22 788 7872
E-mail: erich.vogt@ties.itu.int

Sr. Björn WELLENIUS
Asesor de Telecomunicaciones
El Banco Mundial
1818 H Street, N.W.
Washington, DC 20433
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Tel: +1 202 458 2663
Fax: +1 202 522 3001
E-mail: bwellenius@worldbank.org

PARTICIPANTES DE LA UIT

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)
Place des Nations
CH-1211 Ginebra 20
SUIZA

Sr. Pekka Tarjanne
Secretario General

Dr. Henry CHASIA
Vicesecretario General

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

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

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

Sr. Houlin ZHAO
Director electo
Oficina de Normalización de las
Telecomunicaciones (TSB)

Tel: +41 22 730 5994
Fax: +41 22 730 5853
E-mail: houlin.zhao@itu.int



Anexo 2

OCTAVO COLOQUIO DE LA UIT SOBRE REGLAMENTACIÓN

ESQUEMA PARA EL DEBATE

El Coloquio no será una duplicación de los numerosos y crecientes debates y reuniones sobre comercio electrónico e Internet.

Nuestro auditorio es un elemento principal de la UIT – los órganos de política y de reglamentación de las telecomunicaciones, sobre todo de los países en desarrollo pero también de los países desarrollados. Partimos del supuesto de que el mercado y no el regulador ha de ser el árbitro final de las ventajas del mercado electrónico y de que el crecimiento explosivo de esta actividad y de Internet se puede atribuir en gran parte a la *ausencia* de regulación.

Las preocupaciones prácticas de este auditorio se suelen centrar en:

- ¿Qué significa la evolución del comercio electrónico para la regulación de las telecomunicaciones?
- ¿Qué medidas reglamentadoras se deben, en su caso, tomar?
- ¿En qué asuntos se debe evitar la intervención reguladora?

Así, la reunión se organizará de modo que se aborden las siguientes cuestiones (las referencias corresponden a las diversas secciones del proyecto de documento informativo de David N. Townsend):

- 1) ¿Qué es el comercio electrónico? ¿Qué aspectos tienen particular interés para el reglamentador? (sección II del documento de Townsend).
- 2) ¿Cómo responden los gobiernos y las organizaciones internacionales? (sección II).

- 3) ¿Qué cuestiones precisas han de abordar los órganos de política y de reglamentación de las telecomunicaciones? (sección III)
- ¿Necesita el reglamentador hacer algo distinto o algo más para que el país aproveche la oportunidad del comercio electrónico y para resolver algunos de los problemas que plantea? Reconociendo que la infraestructura de las telecomunicaciones tiene una importancia crítica para el desarrollo del comercio electrónico, ¿qué medidas adicionales debe tomar el regulador para mejorar esa infraestructura?
 - ¿De qué manera, si acaso, debe el regulador actuar diferentemente en los países en desarrollo que en los países desarrollados?
 - ¿Cómo es probable que cambien la noción, los objetivos de política y los medios para obtener el servicio o el acceso universal en el contexto de Internet y del comercio electrónico?
 - Desde el punto de vista del regulador de las telecomunicaciones, ¿cuál es el equilibrio óptimo entre la iniciativa pública y privada que facilitará el desarrollo del mercado del comercio electrónico?
- 4) ¿En qué asuntos no debe intervenir el regulador de las telecomunicaciones y por qué? (sección IV)
- ¿En qué medida, si acaso, debe el regulador de las telecomunicaciones de los países en desarrollo tomar la dirección o participar de otra manera en las deliberaciones sobre política general en materia de comercio electrónico? ¿Cómo se puede facilitar la interacción de los diversos órganos competentes?
- 5) ¿Qué función, si acaso alguna, puede cumplir la UIT para facilitar el desarrollo del comercio electrónico?
-

**LA REGULACIÓN DE LAS
TELECOMUNICACIONES Y
EL COMERCIO ELECTRÓNICO**

Documento informativo

Sr. David N. Townsend
DNTA
DNTA@dntownsend.com

Preparado para el

**OCTAVO COLOQUIO DE LA UIT
SOBRE REGLAMENTACIÓN**

Ginebra, 14-16 de diciembre de 1998

Índice

	<i>Página</i>
RESUMEN DE CONCLUSIONES.....	49
Tendencias del mercado y perspectivas.....	49
Aspectos de la regulación del mercado de las telecomunicaciones.....	51
1. Infraestructura	51
2. Servicio universal.....	51
3. Estructura del mercado, competencia y concesión de licencias	53
4. Regulación económica y precios.....	54
Cuestiones e iniciativas internacionales en relación con la política del comercio electrónico.....	54

RESUMEN DE CONCLUSIONES

Tendencias del mercado y perspectivas. Comercio electrónico es un término nuevo para describir actividades antiguas que se llevan a cabo de nuevas maneras. Desde que existen las redes de comunicaciones, los empresarios las han utilizado siempre hasta el máximo de su capacidad para crear oportunidades comerciales. A medida que las tecnologías avanzadas de telecomunicaciones e informática se iban implantando en los últimos años, desplazaban el centro de la infraestructura económica internacional. El factor más destacado es el aumento meteórico de Internet y la World Wide Web que ha acelerado la transformación del comercio mundial porque permite el contacto instantáneo y barato entre vendedores, compradores, inversionistas, anunciantes y financieros de todas las regiones del mundo. Lo que ha provocado el reciente interés internacional en el nuevo mundo del comercio electrónico es la rápida integración de Internet y de otras funciones de telecomunicación en casi todas las esferas de la vida comercial.

Entre las principales actividades que cabe calificar de coadyuvantes al comercio electrónico mundial figuran las siguientes:

- Servicios de acceso a Internet, en línea y telefónicos por abono y por uso.
- Servicios de información por abono o transacción y venta de soporte lógico.
- Venta directa al consumidor.
- Servicios y ventas al por mayor y al por menor entre empresas.
- Servicios de publicidad y comercialización.
- Transacciones y servicios financieros.
- Información y servicios del Estado.
- Funciones auxiliares que contribuyen a las actividades económicas y comerciales.

Hasta la fecha esta actividad ha tenido lugar en su inmensa mayoría en países con una economía y una infraestructura avanzadas, por ejemplo, en la OCDE. El comercio electrónico ofrece a los países en desarrollo nuevas e importantes oportunidades para una equiparación mayor con economías más amplias y desarrolladas, porque disminuye las ventajas del coste, la comunicación y la información *in situ* y abre enormes mercados nuevos a los productos y servicios indígenas. Aunque muchos países en desarrollo empiezan a aprovechar las posibilidades del comercio electrónico, siguen existiendo problemas críticos que habrá que superar antes de que sea posible materializar la visión de una economía mundial verdaderamente integrada y equitativa. El más importante de esos problemas en la mayoría de los países en desarrollo, tema principal del presente informe, es una falta generalizada de acceso a los medios y servicios básicos de telecomunicaciones inherentes a todo el comercio electrónico.

La regulación de las telecomunicaciones tiene pues una importancia central para la búsqueda de una mayor expansión de las oportunidades del comercio electrónico, especialmente en el mundo en desarrollo. En el último decenio se han introducido importantes cambios en la política de telecomunicaciones y la estructura del mercado en muchos lugares del mundo, con objeto de establecer unas redes y servicios más accesibles, eficaces y orientados al mercado. La eliminación de los monopolios y la introducción de la libre competencia mundial ha dado a las autoridades reguladoras, a menudo de reciente creación, la responsabilidad primordial de facilitar esta transformación del mercado. Con la aparición del comercio electrónico como nuevo e importante factor de crecimiento, esos objetivos han adquirido una urgencia todavía mayor. Entre los instrumentos de regulación que pueden impulsar las fuerzas del mercado cabe citar los siguientes:

- Regulación de la estructura del mercado y concesión de licencias
- Atribución de recursos.
- Regulación de tarifas.

- Regulación de la interconexión.
- Solución de controversias.
- Planificación estratégica y coordinación.

Aspectos de la regulación del mercado de las telecomunicaciones. Hay cuatro sectores principales en los que la regulación de las telecomunicaciones está directamente vinculada con el desarrollo del comercio electrónico. Unas prácticas reguladoras creativas y coordinadas, incluida la importantísima capacidad de saber cuándo *no* regular, pueden ser determinantes para abrir nuevas oportunidades que permitan a las empresas grandes y pequeñas, a los consumidores y a las instituciones públicas aprovechar la nueva economía mundial.

1. *Infraestructura:* La infraestructura de telecomunicaciones en que se funda el comercio electrónico se compone de tres elementos principales: redes medulares, servicios de acceso y equipo y servicios para el usuario final. Todo ello requiere inversión, expansión e innovación para permitir las aplicaciones verdaderamente eficaces del comercio electrónico. En general, la función del regulador no consiste en administrar directamente el desarrollo de la infraestructura, pero las políticas reguladoras encaminadas a la participación en el mercado influirán en el incentivo que tenga para los operadores instalar y mejorar los medios necesarios en la red.

La serie de opciones y métodos reguladores específicos correspondientes a la inversión en infraestructura comprende:

- 1) Abstención (dejar que el mercado decida)
- 2) Incentivos (riesgo y recompensa)
- 3) Imposición de servicios y tecnología (control central)
- 4) Regulación marginal (acción sobre los efectos indirectos)

2. *Servicio universal:* Para los países en desarrollo, el objetivo del servicio telefónico universal o del acceso universal a las tecnologías de información y comunicaciones viene siendo un elemento fundamental de la política de telecomunicaciones. Con la aparición del

comercio electrónico, puede estar surgiendo una nueva dinámica que quizá modifique algunas de las opiniones tradicionales sobre las oportunidades y limitaciones del servicio universal:

- *El comercio electrónico puede cambiar espectacularmente la economía del acceso a las telecomunicaciones.* A medida que los comerciantes tratan de llegar a mercados más amplios y los consumidores obtienen beneficios más tangibles de la comunicación, la economía de la oferta y la demanda cambia.
- *El servicio telefónico básico empieza quizá a ser un anacronismo como servicio «fundamental».* El acceso a la transmisión de datos, al correo electrónico, a Internet y a otros nuevos servicios y aplicaciones, en particular a los que favorecen el desarrollo económico, puede suplantar la simple telefonía en la política del servicio universal.
- *Las opciones técnicas y de mercado para la conectividad «básica» y para la convergencia y la integración de los servicios van en aumento.* Las tecnologías innovadoras, impulsadas por el incentivo del mercado, están ampliando continuamente el abanico de opciones para aportar el acceso avanzado a las comunicaciones a los grupos de usuarios rurales, de bajos ingresos y especializados.
- *Las iniciativas de las empresas privadas y de las colectividades locales pueden ser tan importantes como la política nacional y las inversiones multinacionales.* Hay más oportunidades que nunca para que las empresas, las administraciones y las organizaciones locales asuman la función directiva en la aportación de los servicios de comunicación a sus colectividades.

Dada esta evolución de la manera en que se percibe la vida económica, los reguladores de las telecomunicaciones deben estudiar la posibilidad de reexaminar las políticas y los objetivos tradicionales del servicio universal. Cabe que exista una nueva serie de opciones y que, gracias a la cooperación con el sector privado, otras instituciones públicas y la comunidad internacional, aparezca toda una serie de experiencias y prácticas óptimas que puedan acelerar la prestación de servicios de telecomunicaciones económicamente

provechosos en todo el mundo. La más importante de esas opciones es la promoción de los telecentros comunitarios, que pueden dar acceso a una gran variedad de tecnologías y servicios en un modelo de mercado privado y explotado localmente.

3. *Estructura del mercado, competencia y concesión de licencias:* Quizá lo más importante que el regulador puede hacer para producir un verdadero cambio en el mercado de las telecomunicaciones es abrir el mercado de los servicios a nuevos operadores que ofrezcan tecnologías y servicios nuevos a todos los niveles. El proceso de apertura del mercado tiene diversas fases, relacionadas con las condiciones para la concesión de licencias así como con la definición de las responsabilidades y las restricciones al ingreso. Cabe que en muchos casos sólo sea necesario un esfuerzo mínimo, una vez levantadas las antiguas barreras.

El regulador dispondrá probablemente de opciones en materia de competencia y concesión de licencias, que influirán en las perspectivas de desarrollo del comercio electrónico, por lo menos en los siguientes sectores:

- Los servicios de transmisión de telecomunicaciones, incluido el mercado de los servicios de transmisión de datos y el acceso a las telecomunicaciones básicas. La transmisión de datos se presta especialmente bien a la libre competencia y requerirá una intervención escasa o nula del regulador. El proceso de apertura de los servicios básicos puede ser más complejo y entraña numerosas opciones de segmentación del mercado y de vinculación de las oportunidades y obligaciones en materia de inversión.
- El acceso a Internet y los servicios de valor añadido no deben requerir típicamente un sistema de concesión de licencias particular, aunque ésta es la práctica seguida en numerosos países. Como adiciones a la red pública, estos servicios informatizados pueden florecer en competencia sin excesivas restricciones. El regulador debe sin embargo tener presente la posibilidad de que la entrada de los propios operadores telefónicos dominantes en Internet y en los mercados de valor añadido conduzca a una consolidación anticompeticitiva.

- De igual modo, tampoco los servicios de información y de pasarela requerirán un sistema de concesión de licencias, pero también en este caso hay cierta posibilidad de abuso si los operadores telefónicos dominantes intervienen activamente en el mercado. La apertura de la telefonía básica a una efectiva competencia sería el mejor medio de prevenir este tipo de dominación paralela del mercado.

4. *Regulación económica y precios:* En un mercado que se transforma y desarrolla, el regulador de las telecomunicaciones sigue teniendo la responsabilidad de la regulación económica y de precios en la medida en que las fuerzas de la competencia no sean totalmente efectivas. El principio fundamental de la regulación de tarifas ha de ser fomentar el establecimiento de precios basados en el coste y orientados al mercado, con subvenciones cruzadas mínimas y sin otras distorsiones. Ello se aplica en especial al precio de la interconexión en un mercado competitivo naciente. En el contexto del comercio electrónico, el crecimiento de Internet y de los servicios de datos dependerá grandemente de la fijación eficaz del precio de los servicios esenciales de interconexión y acceso a las telecomunicaciones.

En el caso concreto de las tarifas del servicio telefónico local básico, se ha expresado la inquietud de que las modalidades de uso radicalmente distintas generadas a menudo por los servicios de Internet perturben la relación entre costes y precios en la red básica. Los grandes usuarios, que además suelen tener altos ingresos, no han de ser subvencionados por otros abonados telefónicos locales. La posibilidad de hacer frente a este posible problema reside también en este caso en un reequilibrado de las tarifas en función del coste, pero conviene evitar la imposición de cargas nuevas y prohibitivas a los proveedores de servicios de Internet.

Cuestiones e iniciativas internacionales en relación con la política del comercio electrónico. Más allá de las cuestiones de regulación propias de las telecomunicaciones, hay una gran variedad de problemas de regulación y política que rodean la implantación del comercio electrónico y que han sido objeto de numerosas conferencias y negociaciones internacionales. En el

mundo desarrollado, donde el acceso a la infraestructura de telecomunicaciones básicas no tiene la importancia primordial que reviste en los países en desarrollo, estas cuestiones legales, técnicas y sociales ocupan ahora el primer plano en las deliberaciones sobre el comercio electrónico.

El regulador de las telecomunicaciones tiene que estar al tanto de los exámenes de política que se efectúan a todos los niveles y participar en ellos por diversas razones. Especialmente en el mundo en desarrollo, estas cuestiones se abordarán conjuntamente con la regulación de las telecomunicaciones y será especialmente importante establecer criterios armonizados y coordinados. El saber del regulador eficaz de las telecomunicaciones y su posición dirigente en el fomento de la expansión de una infraestructura orientada al mercado puede ser un elemento capital para el proceso de elaboración de políticas.

Las cuestiones de política más destacadas que el reglamentador debe tener presentes son:

- Leyes y normas comerciales que se aplicarán a la firma electrónica, los contratos y la relaciones comerciales.
- Seguridad de los datos, fraude y abuso en el acceso a la información electrónica y en su uso.
- Derechos de propiedad intelectual en un entorno digital en el que la información y el soporte lógico se pueden fácilmente piratear y en el que los nombres de dominio de Internet empiezan a ser un recurso vital.
- Cuestiones y problemas de fiscalidad en relación con las transacciones en el comercio electrónico.
- Derecho a la intimidad de las personas cuyas actividades en línea pueden ser fácilmente supervisadas y registradas; y
- Preocupación en cuanto al contenido experimentada por muchos gobiernos y ciudadanos para quienes ciertas transmisiones de información pueden ser objetables, ilegales o peligrosas.