

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

TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS EN LAS TELECOMUNICACIONES INTERNACIONALES

Informe del Presidente
del Séptimo Coloquio sobre Reglamentación

3-5 de diciembre de 1997, Ginebra

UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

Índice

	PÁGINA
Prefacio del Secretario General de la UIT Doctor Pekka Tarjanne.....	5
Informe del Presidente del Coloquio David M. Leive	11
Resumen de conclusiones del Documento Informativo Michael Tyler, Consultor	39

PREFACIO

DEL SECRETARIO GENERAL

Me complace sumamente presentar el Informe del Séptimo Coloquio sobre la nueva función del Estado en una era de liberalización, o dicho de manera resumida, el Coloquio sobre Reglamentación, que se celebró en la Sede de la UIT en Ginebra del 3 al 5 de diciembre de 1997.

Los Coloquios son una importante iniciativa permanente encaminada a examinar, en un contexto informal, especializado y práctico, algunos de los problemas fundamentales de la reglamentación de las telecomunicaciones en un entorno como el actual, caracterizado por su rápida evolución. Los Coloquios tienen carácter no gubernamental, su financiación es privada y dan cita a título personal a funcionarios de alto nivel y expertos en comunicaciones de países muy diversos. Los participantes se reúnen en Ginebra durante tres días y prestan un asesoramiento práctico y de utilidad inmediata a los poderes públicos, los órganos de reglamentación y la industria de los países desarrollados y en desarrollo.

El tema del Séptimo Coloquio es la presente crisis del sistema de pagos entre los países por los servicios de comunicaciones internacionales (conocido como el sistema de tasas de distribución). La principal conclusión del Coloquio es que el problema que se plantea no es realmente el sistema de tasas de distribución y el nivel de estas tasas sino, como se indica en el Informe del Presidente, la falta de desarrollo de las telecomunicaciones en muchos países, debido, entre otras cosas, a los siguientes factores: inversión inadecuada, políticas de fijación de precios ineficaces, estructuras industriales monopolísticas, y reglamentación poco clara y eficaz.

Para abordar este problema subyacente, el Coloquio ha formulado una serie de conclusiones y recomendaciones prácticas. Esperamos que sean de utilidad para el segundo Foro Mundial de Política de las Telecomunicaciones (FMPT), cuando éste dé asesoramiento a los Miembros de la UIT.

Como lo hicieron en el caso de los Coloquios anteriores, tanto separadamente como en cooperación, la Fundación alemana Friedrich Ebert y el Banco Mundial, a través de su programa *infoDev*, financiaron conjuntamente esta reunión. Debo agradecer muy especialmente la ayuda crítica que nos prestaron el Dr. Erich Vogt, de la Fundación Friedrich Ebert y James Bond, Bjorn Wellenius y Carlos Braga, del Banco Mundial.

Como indiqué en la Introducción al Informe del primer Coloquio, la idea de los Coloquios procede originalmente de David Leive cuando presidió el Simposio sobre Reglamentación de Telecom 91, (Ginebra, octubre de 1991). Una amplia serie de consultas oficiosas con expertos de numerosos países me llevó a pensar, junto con el Sr. Leive y el Embajador Gerald Helman, que aportó una asistencia fundamental, que el Coloquio respondía a una verdadera necesidad y revestiría gran utilidad práctica para muchos países. El éxito de los siete Coloquios y la amplia difusión de sus Informes han confirmado con creces la veracidad de esta predicción.

En vista del acierto con que dirigió los Coloquios, pedí a David Leive que siguiese asumiendo el cargo de Presidente permanente.

Los resultados del séptimo Coloquio quedan reflejados en el siguiente Informe del Presidente, obra del Sr. Leive. Como lo hice en las seis primeras ediciones del Coloquio, participé en la reunión de tres días, junto con otros colegas. Por otra parte, tuvimos la fortuna de contar con la presencia del Sr. Neil McMillan, del Reino Unido, que probablemente será el Presidente del Segundo FMPT y del Sr. Tsunekazu Matsudaira de Japón, Presidente de la Comisión de Estudio 3 del UIT.

En el Informe se describe el consenso alcanzado por los participantes en relación con los principales temas debatidos, consenso que, sin embargo, no refleja necesariamente sus opiniones personales.

En esta publicación figura también el Resumen de Conclusiones del Documento Informativo, preparado por un consultor independiente, David Tyler, que se presentó al Coloquio en forma de proyecto para que sirviese de base de los debates. El Documento Informativo completo se traducirá y enviará a todas las administraciones esta primavera. 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 las discusiones celebradas en el Coloquio propiamente dicho.

Está previsto organizar el octavo Coloquio en el cuarto trimestre de 1998, aunque no se ha elegido todavía el tema.

Habida cuenta que el objetivo implícito del Coloquio es proporcionar asesoramiento práctico a las esferas decisorias y los órganos reglamentadores, se está preparando un proyecto con ayuda del Banco Mundial para preparar un programa de difusión más activa, intensa y de mayor audiencia, recurriendo especialmente a los sitios de la Web y a Internet de forma interactiva. El proyecto se publicará en fecha próxima.

Por último, deseo reiterar la importancia que atribuyo a métodos innovadores como los Coloquios, capaces de aportar ayuda práctica al mundo de las telecomunicaciones, que debe hacer frente a los complejos problemas suscitados por el cambio de las estructuras de esta industria, la evolución de las políticas económicas y las nuevas tecnologías.

Pekka TARJANNE
Secretario General

Ginebra, enero de 1998

ÍNDICE

	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN.....	11
II. FUERZAS, RITMO Y EFECTOS DEL CAMBIO	14
III. ADAPTACIÓN AL NUEVO ENTORNO.....	18
1. Inversión y desarrollo de las telecomunicaciones.....	19
2. Política de precios.....	21
3. Nuevas modalidades de explotación	22
4. Función del órgano reglamentador nacional	24
5. Aspectos de la transición	24
6. Papel de la UIT.....	26
IV. CONCLUSIONES.....	29
APÉNDICE 1 – Lista de participantes.....	31
APÉNDICE 2 – Esquema de los debates del Coloquio.....	35
RESUMEN DE CONCLUSIONES DEL DOCUMENTO INFORMATIVO	39

INFORME DEL PRESIDENTE

TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS EN LAS TELECOMUNICACIONES INTERNACIONALES

I. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

El Coloquio se inició con una discusión de los aspectos del tradicional régimen internacional de pagos entre los operadores de los servicios internacionales, que suele denominarse el «sistema de las tasas de distribución». Así se hizo debido a la conciencia de que el deterioro del sistema de tasas de distribución es grave, si no fatal, y es posible que este sistema no pueda mantenerse; que es urgente reformarlo o reemplazarlo; que se cursa cada vez más tráfico internacional al margen de dicho sistema; y que se ha visto impugnado aún más por el Acuerdo sobre el comercio de telecomunicaciones básicas de la OMC.

Los motivos de la crisis son bastante claros. En efecto, el sistema de tasas de distribución se encuentra próximo al colapso, por haber evolucionado en el marco de un sector estructurado en los diferentes países en torno a un monopolio de proveedores que mantenían entre sí relaciones bilaterales, estructura que está experimentando los embates cada vez más intensos de la tecnología y las fuerzas del mercado desencadenadas como consecuencia de la apertura a la competencia.

Después de abundar en estos problemas, los participantes en el Coloquio extrajeron la conclusión fundamental de que el sistema de tasas de distribución y el nivel de dichas tasas no son el problema esencial, sino solamente parte de uno más general, por lo que no deberían considerarse fuera de contexto como problemas separados. El Coloquio identificó como meta de política y social básica la necesidad de preservar y ampliar los sistemas de telecomunicaciones para atender a las crecientes necesidades de toda la población a precios razonables y abordables. El obstáculo básico es el escaso desarrollo de las redes en muchos países en desarrollo, lo que hace

difícil lograr dicho objetivo. Esta falta de desarrollo obedece, a su vez, a inversiones inadecuadas, políticas de fijación de precios poco idóneas, estructuras industriales monopolísticas y la ausencia de un régimen reglamentario claro y eficaz. Estas deficiencias orgánicas han quedado en parte disimuladas por los elevados pagos de liquidación abonados con arreglo al actual sistema de tasas de distribución a ciertos operadores de telecomunicaciones, especialmente de los países en desarrollo. Es comprensible que los operadores públicos y privados de estos países sean renuentes a modificar voluntariamente la situación actual.

Al abordar este tema más general los participantes en el Coloquio reconocieron que es probable que persistan y se aceleren las fuerzas que están impulsando el cambio y desestabilizando la estructura tradicional del sector (mayor importancia de la competencia y de las fuerzas del mercado, innovación y convergencia tecnológicas y arbitraje económico). Resulta, pues, importante actuar rápidamente.

Abordar estas cuestiones fundamentales sería urgente incluso si no existiera el sistema de tasas de distribución. En efecto, la problemática de las tasas de distribución sirve de «agente catalizador» para examinarlas oportunamente. Dicho de otro modo, no sólo hay que centrarse en las tasas al por mayor (las tasas de distribución y liquidación) sino, básicamente, en las tasas al por menor en régimen de competencia, esto es, los precios impuestos, en última instancia, al consumidor por los servicios de comunicaciones, así como en los diferentes aspectos del desarrollo.

Los cambios estructurales sobrevenidos en el sistema de tasas de distribución, la reducción acelerada de las tasas de liquidación, el transporte de tráfico a gran escala al margen de ese sistema, son hechos a los que asistimos todos los días. Estos cambios seguirán produciéndose y los diferentes países o grupos de países optarán por soluciones distintas. Los efectos de dicha transformación redundarán necesariamente en una redistribución de los beneficios económicos entre operadores, y entre países, y plantearán a algunos de éstos importantes problemas de ajuste, especialmente en el caso de muchos países en desarrollo y, sobre todo, de ciertos países menos adelantados.

El Coloquio reconoció que se están desplegando ya esfuerzos en foros muy diversos para reformar el sistema de las tasas de distribución y que uno de los principales, es la Comisión de Estudio 3 del UIT-T, como demuestra el Informe de su reunión de diciembre 1997. Es probable que se siga utilizando el sistema reformado en medida que aún no puede preverse, junto con nuevas modalidades de explotación. Es probable también que a dichos sistemas se incorporen tasas de distribución substancialmente reducidas, posiblemente basadas en «tasas de terminación». En consecuencia, el Coloquio no centró su atención en estos cambios «dentro del sistema», sino en aspectos más generales. Las conclusiones del Coloquio podrían contribuir a la preparación del segundo Foro Mundial de Política de las Telecomunicaciones de la UIT, que considerará estos temas en marzo de 1994, así como de la segunda Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

Es posible descubrir soluciones que promuevan realmente el desarrollo mundial de las telecomunicaciones, si se vincula la reestructuración del sistema de pagos internacionales a la reestructuración de otros aspectos de las relaciones económicas internacionales en el campo de las telecomunicaciones, así como también a ciertos aspectos más generales de la política de telecomunicaciones. Entre los elementos fundamentales que habrán de tomarse en consideración, figuran los siguientes:

- nuevos enfoques con respecto a la inversión en la red pública de telecomunicaciones;
- reestructuración de los precios para reflejar los costes;
- aprovechamiento por los operadores de los países en desarrollo de las útiles posibilidades brindadas por las «nuevas modalidades de explotación» de las telecomunicaciones internacionales;
- orientación de la reglamentación sobre telecomunicaciones en el sentido de la competencia, la inversión y las nuevas tecnologías.

En muchos países, las instancias políticas y los órganos reglamentadores siguen sin ser conscientes de la profundidad y la rapidez con que la tecnología y las fuerzas del mercado están transformando el mundo de las telecomunicaciones, así como de que ese ritmo de

cambio proseguirá, inclusive de forma acelerada, y que es imperativo introducir los cambios apropiados en la reglamentación. Es, por tanto, urgente una conciencia más profunda de las actuales tendencias, problemas y alternativas de política. Por otra parte, es necesario plasmar en la práctica dicha conciencia e instaurar urgentemente un proceso de transición con objetivos concretos.

Los trabajos del Coloquio se efectuaron en dos fases:

- una evaluación de las fuerzas del cambio y del probable ritmo y efecto de dicho cambio;
- una discusión sobre la forma en que los operadores, órganos reglamentadores y los gobiernos, asistidos por la UIT, y utilizando todos los mecanismos disponibles en la Unión, podrían adaptarse con éxito al nuevo entorno.

II. FUERZAS, RITMO Y EFECTOS DEL CAMBIO

El sistema de tasas de distribución es fruto de una época ya cada vez más lejana en que una serie de operadores monopolistas nacionales intercambiaban tráfico internacional de telecomunicaciones a través de relaciones entre correspondientes. La ruptura del antiguo régimen se ha visto acelerada por los siguientes tres factores esenciales:

1. *La rápida introducción de nuevas tecnologías y modalidades de explotación.* El sector se está reestructurando, debido a la introducción de redes y sistemas mundiales y a la intervención de una plétora de nuevos actores privados. Por otra parte, es cada vez más frecuente que los proveedores de comunicaciones y servicios afines sean sociedades anónimas.
2. *El Acuerdo sobre el comercio de telecomunicaciones básicas de la OMC de 1997 y la aplicación de las disciplinas básicas del AGCS al mercado mundial de telecomunicaciones en virtud de dicho Acuerdo.* Entre los elementos clave figuran el principio de la nación más favorecida, cuya aplicación entraña el trato no discriminatorio de los operadores extranjeros y

sobrepasa las políticas de «reciprocidad»; los compromisos de proporcionar acceso a los mercados a los operadores extranjeros; el trato nacional (esto es, considerar a los operadores extranjeros en pie de igualdad con los operadores nacionales); y un conjunto detallado de principios reglamentarios incluidos en las listas de un gran número de países Miembros de la OMC, contenidas en el documento de referencia. Estos principios se complementan con el procedimiento de solución de diferencias de la OMC. Estas características del Acuerdo de 1997 han permitido establecer nuevas reglas del juego para más del 90% del tráfico mundial de telecomunicaciones internacionales.

3. *La intensificación de las condiciones de competencia entre ciertos pares de países con estructuras industriales concurrentes, entre los países de la Unión Europea, así como entre los miembros más liberalizados de la OMC.* Estas condiciones se han interpretado por algunos como un «mercado único». En lo que concierne al tráfico entre dichos países (que representa más del 80% del tráfico mundial de telecomunicaciones internacionales) hay que señalar que es probable que en el futuro se registren diferencias relativamente menores entre los precios de las llamadas internacionales y nacionales de larga distancia. En muchos casos (por ejemplo, en el de la Unión Europea), se aplicarán a la terminación de las llamadas internacionales las mismas tasas de interconexión que a las llamadas nacionales de larga distancia, lo que quiere decir, que el operador A podrá acceder al país B con las tasas nacionales de dicho país.

Resulta interesante abundar en estos tres factores esenciales:

El advenimiento de «nuevas modalidades de explotación» de los servicios de telecomunicaciones internacionales, que escapan, de hecho, al régimen de tasas de distribución, es una de las fuerzas más decisivas del cambio. Las «nuevas modalidades» incluyen la reventa de líneas arrendadas; el transporte de tráfico en el marco de alianzas globales internacionales, por ejemplo, Concert, Global One o Unisource; los «procedimientos alternativos de llamada», como la reoriginación, y la concentración de tráfico; y la extensión de las

redes de un operador con el fin de establecer en otros países puntos de presencia, interconectados a la red pública con conmutación a tasas de interconexión locales en lugar de tasas de distribución internacionales. Los nuevos operadores están proporcionando en medida creciente estas nuevas modalidades de explotación. Algunos de estos nuevos actores no son siquiera Miembros de la UIT (aunque puedan ser Miembros de los Sectores), mientras que otros no se servirán nunca del antiguo sistema de tasas de liquidación.

El Acuerdo de la OMC tiene consecuencias de gran calibre que sólo ahora empiezan a comprenderse plenamente. Ciertos países (incluidos unos cuantos en desarrollo) han formulado compromisos en el marco del Acuerdo de la OMC para dismantelar muy radicalmente las barreras que imponían a la competencia transfronteriza, lo que incluye la supresión de restricciones a la participación del capital extranjero en empresas nacionales. Al comprometerse a aplicar las disposiciones del Documento de referencia en materia de reglamentación, se han comprometido también a establecer una serie de amplias salvaguardias reglamentarias para garantizar un trato equitativo a los operadores extranjeros. Además, entre las partes en el Acuerdo de la OMC existe el «entendimiento» de que la aplicación del sistema de tasas de distribución no se traducirá en la aplicación por los Miembros basadas de los mecanismos de solución de diferencias. Este entendimiento deberá revisarse cuando se inicie la próxima Ronda de negociaciones de la OMC sobre servicios, que comenzará el 1 de enero de 2000 a más tardar. El «entendimiento» precitado fue un instrumento necesario para acallar las inquietudes de que el actual sistema bilateral de tasas de distribución se opone fundamentalmente los principios multilaterales en los que se basa el AGCS.

Hay también efectos que van más allá de estos ambiciosos compromisos de liberalización asumidos por los países Miembros de la OMC. El análisis de estos efectos es más difícil que el de las repercusiones examinadas anteriormente. El efecto combinado del principio de la nación más favorecida y los compromisos del Documento de referencia es, al parecer, ofrecer a los operadores de *cualquier* país de la OMC ciertos derechos a utilizar las nuevas modalidades de explotación del tráfico entre dicho país y los países de la OMC que han formulado amplios compromisos de liberalización (como sucede

por ejemplo en el caso de la mayoría de los países de la Unión Europea). Ahora bien, estos derechos se limitan mediante una serie de disposiciones encaminadas a prevenir prácticas contrarias a la competencia. Es probable que los operadores de telecomunicaciones de los países liberalizados reaccionen negativamente si el acceso permitido por el Acuerdo de la OMC a sus mercados nacionales no se compensa con la posibilidad de aplicar «nuevas modalidades de explotación» en el otro sentido, por ejemplo, la reventa de líneas arrendadas o la telefonía por Internet. El nivel exacto del equilibrio y la consiguiente gama de nuevas oportunidades para los operadores de telecomunicaciones de los países de la OMC, considerados en general (incluidos los países en desarrollo) deberá ser establecido por cada país, con arreglo a la experiencia adquirida. Hay que añadir que esto abriría un abanico de posibilidades halagüeñas para los países en desarrollo.

Los tres fenómenos que hemos señalado intensificarán la presión que experimenta el sistema de tasas de distribución. El hecho es que veinte de los países más liberalizados, los cuales representan más del 80% del tráfico de telecomunicaciones internacionales, han decidido plegar sus actuaciones (y ya han comenzado a hacerlo) a nuevas reglas que permiten realmente a los operadores extranjeros acceder a los mercados nacionales y terminar las llamadas internacionales a tasas de interconexión nacionales, soslayando así no sólo las actuales tasas de distribución, sino también el propio sistema de tasas de distribución en lo que respecta al tráfico cursado entre ellos. Las bajas tasas de terminación y la dimensión de las redes de estos países atraerán en forma irresistible tráfico de concentración del extranjero. Lo que sucederá es que, si bien dichos países deberán seguir recurriendo al sistema de tasas de distribución para cursar tráfico con el resto del mundo, la mayoría de los países se quedará con la menor parte del tráfico que se encaminará con arreglo a dicho sistema y que gran parte de este tráfico quedará sujeto a una cierta dosis de reoriginación.

Cabe preguntarse de qué forma reaccionarán los países que no hayan formulado compromisos tan radicales para abrir sus mercados y que numéricamente constituyen una mayoría. Muchos de los países en desarrollo cuentan con los ingresos de liquidación para

atender a diferentes necesidades, no todas ellas de telecomunicaciones. En un gran número de casos, que no se limitan exclusivamente a los países en desarrollo, los pagos de liquidación constituyen un porcentaje esencial de los ingresos de telecomunicaciones. Los operadores de algunos países que son pagadores netos de tasas de liquidación ya no garantizan la continuidad del flujo de los pagos de liquidación con arreglo al antiguo sistema. La posibilidad de que se reduzcan los pagos de liquidación pone de relieve otros problemas estructurales que afronta el sector de las telecomunicaciones, en particular (pero no exclusivamente) en los países en desarrollo: baja penetración telefónica; estructuras comerciales muy poco satisfactorias; falta de diversidad en las fuentes de ingresos; elevados precios impuestos a los usuarios; establecimiento de precios ineficaces desde el punto de vista económico; proveedores de servicios en régimen de monopolio (sean públicos o privados); servicios poco competitivos; y reglamentación inadecuada o ausencia total de normas, procedimientos e instituciones reglamentarios explícitos y estructurados.

Son estas cuestiones subyacentes las que habrá que abordar con urgencia.

III. ADAPTACIÓN AL NUEVO ENTORNO

A continuación se sugieren ciertas formas de abordar concretamente los problemas planteados, en particular, aunque no exclusivamente, por parte de los países en desarrollo. Estas modalidades no son mutuamente excluyentes y pueden aplicarse de manera combinada. Aunque, en muchos casos, los problemas que se plantean no son nuevos, están lejos de haberse resuelto y la actual controversia en torno a las tasas de distribución las pone simplemente de manifiesto. Dado el rápido y acelerado ritmo del cambio, urge que las distancias decisorias y los órganos reglamentadores concedan atención a estos problemas y adopten lo antes posible medidas correctoras.

Cabe preguntarse qué opciones tienen los países en desarrollo. La solución de los problemas estructurales antedichos no es sólo una cuestión de gasto, y, en todo caso, los fondos públicos presupuestados por los organismos internacionales competentes (por ejemplo, el Banco Mundial y la UIT), o no son suficientes o no están disponibles para atenuar apreciablemente las consecuencias adversas de una reducción de talla en los ingresos de liquidación. Por esa razón, los países en desarrollo deben investigar otras soluciones. Por ejemplo, los operadores de los países en desarrollo pueden aplicar modalidades de explotación. Esto requerirá una gran dosis de iniciativa en tales países, así como la cooperación de operadores, entidades reglamentadoras, instancias decisorias y otros órganos públicos, insistir en los derechos otorgados por el Acuerdo de la OMC y ejercerlos en la práctica.

Examinamos sucesivamente cinco esferas específicas en que se plantean desafíos y se abren posibilidades:

- inversión y desarrollo de las telecomunicaciones
- políticas de precios
- nuevas modalidades de explotación
- papel del órgano reglamentador nacional
- aspectos de la transición

En la sección 6, concluimos discutiendo la función de la UIT y de qué forma la Unión puede contribuir mejor a garantizar la adecuada adaptación de los operadores, los órganos reglamentadores y los Estados al nuevo entorno.

1. Inversión y desarrollo de las telecomunicaciones

La inversión en telecomunicaciones es una condición necesaria para garantizar un desarrollo con una amplia base económica. Un número creciente de Estados ha llegado a la conclusión de que las necesidades de inversión se atienden más adecuadamente recurriendo al mercado, lo que da lugar, entre otras cosas, a la participación de inversionistas privados extranjeros en la mayoría de los

casos en asociación con los inversores del país. No obstante, atraer dicha inversión y garantizar buenos resultados es una tarea muy difícil, motivo por el cual el intercambio de conocimientos técnicos y experiencias a nivel internacional podría ser un elemento muy útil. Entre los factores más importantes para captar inversión, podemos citar los siguientes:

- Adopción de una política de precios coherente y económicamente adecuada, como se describe más abajo.
- Establecimiento de un régimen reglamentario estable, transparente y no discriminatorio para las telecomunicaciones (como se señala en el Documento de referencia de la OMC y los trabajos de anteriores Coloquios sobre Reglamentación de la UIT).
- Establecimiento de un régimen reglamentario y jurídico estable y adecuado (incluido el contexto fiscal) para la inversión en general y, en particular, para la inversión extranjera, garantizándose al mismo tiempo la satisfacción de las prioridades nacionales (por ejemplo, penetración telefónica y retención de un porcentaje razonable de ingresos en el mercado nacional), gracias a la supervisión del órgano reglamentador.
- Fomento de la inversión privada local, lo que propicia la confianza de los inversores extranjeros.
- Plena utilización de métodos modernos para financiar proyectos de inversión en capital social.
- Inversión mancomunada de varios países para establecer proyectos de inversión atractivos.

La concesión de privilegios de monopolio o de licencia de exclusiva durante largos periodos no suele alentar una inversión sostenida o la eficiente utilización del capital empleado, incluso si en ciertos casos se conceden privilegios de este tipo con la esperanza de obtener efectos favorables. Resulta también importante reconocer que el cambio del régimen de tasas de distribución puede afectar al valor de los activos del ramo y a las perspectivas de privatización.

2. Política de precios

La política pública en materia de precios debería centrarse no sólo en las tasas «al por mayor» (esto es, tasas de distribución y liquidación) sino también en las tasas de percepción «al por menor», esto es, lo que los consumidores pagan por los servicios de comunicaciones. Lo que se requiere actualmente es una política de precios racional que pueda aplicarse a las líneas de acceso y al tráfico nacional (local y de larga distancia), e internacional. La preparación de dicha política en cualquier país, desarrollado o en desarrollo, se basa en tres condiciones:

- Objetivos claros y adaptación lógica de la política y prácticas de precios a dichos objetivos.
- Recogida de información adecuada sobre costes y análisis de la forma de atribuirlos, e identificación explícita de cualesquiera subvenciones cruzadas intencionalmente incorporadas al sistema de precios. Para lograr esto se requiere transparencia.
- Reconocimiento de la evolución de la tecnología y de los imperativos comerciales.

Una política de precios que se adapte con éxito al nuevo entorno no puede ser la misma para todos los países, ya que deberá reflejar diferentes metas y métodos de fijación de precios, pese a lo cual es probable que las diferentes políticas compartan ciertos objetivos:

- Acceso generalizado a las telecomunicaciones. Esto incluye el acceso público, métodos compartidos de acceso (que pueden ir de teléfonos de previo pago a «cafés Internet»), así como líneas en viviendas y empresas.
- Transformación de las estructuras de precios, lo que va más allá de un mero reequilibrio de las tarifas, mediante incrementos generales de los precios locales. Es probable que la estructura de precios se modifique, por ejemplo, al introducirse características nuevas o mejoradas para alentar el tráfico fuera de las horas punta (en las cuales los costes incrementales suelen ser muy bajos, incluso en el caso de llamadas internacionales).

- Adopción de medidas para reducir costes cuando la simple transferencia de costes del sector liberalizado (por ejemplo, internacional) a uno de menor competencia (local) no sea práctico desde un punto de vista político y económico.

Esa «reestructuración» de precios debería reducir la dependencia con respecto a una o unas pocas cuantas fuentes de ingresos, por ejemplo los pagos internacionales de liquidación, y fomentar en la medida de lo posible una «combinación» más sana y diversificada de ingresos. Para ello, habrá que tomar en consideración la demanda y los imperativos comerciales, así como los costes.

En resumen, establecer correctamente una política de precios es una de las claves para adaptarse al nuevo entorno, en particular por parte de los países en desarrollo. La nueva política de fijación de precios de telecomunicaciones debería ofrecer a la vez un mapa preciso y un calendario claro. Por otra parte, tendría que apuntar directamente a la inversión extranjera, ya que, si sus características son las adecuadas, puede alentar al capital extranjero a invertir en facilidades nacionales e internacionales.

3. Nuevas modalidades de explotación

Aunque las nuevas modalidades de explotación difieren entre sí, tienen como rasgo común que desvían tráfico fuera del sistema de tasas de distribución. Las nuevas modalidades de explotación incluyen las siguientes:

- reventa de líneas arrendadas (práctica conocida también como reventa de líneas privadas o reventa simple internacional);
- reoriginación y concentración del tráfico;
- alianzas internacionales entre operadores para proporcionar servicio a empresas multinacionales;
- extensión de redes de un país a otro, utilizando circuitos internacionales de extremo a extremo (no medios circuitos) con puntos de presencia en el extremo distante, interconectados a la RTPC (en forma abreviada, puntos de presencia extranjeros);
- telefonía por Internet.

El caso de los puntos de presencia extranjeros pone de relieve el gran alcance de las nuevas modalidades de explotación. En este caso, el operador de telecomunicaciones proporciona directamente servicios a otro país, terminando llamadas (a menudo, basándose en acuerdos de interconexión) en ese país del mismo modo que cualquier operador nacional. Juntamente con los compromisos de apertura de mercados incorporados al régimen de la OMC (especialmente en el caso de países que han formulado compromisos particularmente amplios), las nuevas modalidades de explotación brindan grandes posibilidades para una vasta y rentable expansión de las empresas de servicios internacionales.

En lo que concierne a los operadores de los países en desarrollo, las nuevas modalidades de explotación, combinadas con un acceso mejorado a los mercados de los países industrializados que han formulado amplios compromisos en el marco de la OMC, brindará oportunidades para aumentar considerablemente su tráfico, en particular el saliente entre los países en que están instalados y en los países industrializados. La adopción de iniciativas basadas en las nuevas modalidades de explotación podría compensar sustancialmente, e incluso más que compensar, la pérdida de ingresos resultante de la reducción de tasas de liquidación en el marco de los acuerdos tradicionales entre corresponsales. Los operadores de los países en desarrollo podrían comenzar a actuar en ese sentido, sea independientemente o en colaboración con otros operadores, tal vez de los países vecinos (en la práctica, la segunda posibilidad será con frecuencia la más realista). Ahora bien, para aprovechar dichas posibilidades, estos operadores deberán tener en cuenta que los operadores de los países de «mercados abiertos» pueden exigir que se impongan condiciones al empleo aplicación de las nuevas modalidades de explotación por parte de los operadores de los países en desarrollo (por ejemplo, obligar a reducir sus tasas de liquidación, para llevarlas a los niveles de «referencia» que la FCC ha decidido establecer en los Estados Unidos), y/o que en los países en desarrollo se concedan las mismas posibilidades a los operadores de los países desarrollados.

4. Función del órgano reglamentador nacional

La reglamentación de las telecomunicaciones no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para lograr objetivos nacionales.

Para abordar realmente los aspectos de política examinados en el presente Informe es necesario que exista un órgano reglamentador nacional con atribuciones apropiadas, un proceso decisorio transparente y políticas claras y estables (para una descripción detallada de las opciones en la esfera de la reforma de la reglamentación, véase el Informe del Presidente del Primer Coloquio sobre Reglamentación de la UIT y el Documento Informativo conexo). Como las telecomunicaciones de un país se ven afectadas cada vez más por las decisiones reglamentarias de otros países, es necesario que el gobierno y la entidad reglamentadora nacional de un país administren realmente y de forma responsable sus relaciones con los órganos reglamentadores nacionales de otros países. El ejemplo más claro que puede aducirse en este contexto es la decisión sobre tasas de distribución de «referencia» adoptada recientemente por la FCC, pese a que la FCC no es el único órgano reglamentador que ha adoptado decisiones unilaterales con repercusiones considerables para los operadores de otros países. La adopción de decisiones de gran alcance en el plano internacional debería hacerse únicamente después de proceder a extensas consultas bilaterales o multilaterales (puede plantearse un problema similar si, para sustituir el sistema de tasas de distribución, una administración impone unilateralmente tasas de terminación para el tráfico internacional).

5. Aspectos de la transición

Se ha debatido mucho el tiempo que los países en desarrollo pueden requerir para adoptar nuevas disposiciones operacionales y financieras que se ajusten al nuevo entorno mundial de las telecomunicaciones. Lo que se trata de saber aquí es lo siguiente: transición por quién, para qué y cuándo, y cuáles son las técnicas que han de utilizarse para ayudar a abordar eficazmente la transición. No hay una sola respuesta a estas preguntas, ya que todos los países no son iguales. Los países de la Unión Europea y otros Estados que han formulado ambiciosos compromisos de

apertura de sus mercados en el marco del Acuerdo de la OMC, tienen itinerarios y calendarios bastante similares. Las cuestiones de transición de mayor enjundia conciernen a los países en desarrollo (distintos del exiguo grupo de naciones como Chile y la República Dominicana que figuran entre los países que se han comprometido en el marco de la OMC a abrir considerablemente sus mercados), que dará lugar normalmente a itinerarios de la transición muy distintos.

La transición no es sólo un asunto de calendarios, sino también de preparación oportuna de políticas que responda de forma realista a un entorno no sólo nuevo sino también cambiante:

- los plazos fijados deberían ser razonables a la vista de las experiencias de otros países (en esencia, países industrializados) que hayan introducido previamente cambios fundamentales comparables en la política de telecomunicaciones y estructura del sector, y también lo suficientemente breves para responder de manera realista a los desafíos suscitados por el nuevo entorno;
- debería establecerse un plan de transición definido con plazos, como el que formaba parte del programa mexicano de reequilibrio de precios;
- en la política y las estrategias de la transición habría que tomar en consideración el aprovechamiento proactivo de las oportunidades analizadas en la sección 3, así como otras medidas, para mitigar las repercusiones adversas de la reducción de los pagos de liquidación. Entre dichas medidas podría figurar, por ejemplo, una reestructuración general de los precios de usuario final de los servicios de telecomunicaciones nacionales e internacionales.

Para lograr estos objetivos habría que fortalecer el elemento de reglamentación. Los grandes cambios que se están registrando en los mercados que representan la mayoría del tráfico mundial hacen que esta tarea sea más urgente que nunca.

Disponer de un programa de transición bien concebido no garantizará los resultados definitivos, pero permitirá un cierto margen de maniobra en el tiempo, gracias al cual los operadores de telecomunicaciones, gobiernos y entidades reglamentadoras podrán tomar medidas para corregir deficiencias estructurales tales como un

sistema de precios antieconómico para los servicios nacionales de telecomunicaciones y, a continuación, ajustarse al nuevo entorno. El sistema de tasas de distribución, al menos en la forma en que se aplica actualmente, no puede mantenerse a largo plazo en una economía de mercado, por lo cual es necesario planificar una explotación y expansión económicamente viables sin tasas de liquidación elevadas. Prolongar el plazo de transición para amortiguar los efectos adversos, en caso de que esto sea posible, sólo sería realmente positivo si el tiempo se aprovechase para planificar e introducir los cambios estructurales. Aunque puede suceder que un «aterrizaje suave» al final del periodo de transición no sea muy «suave» y que, a fin de cuentas, dicho periodo no sea muy largo, pueden obtenerse buenos resultados si se adopta un enfoque en el que se tomen en consideración desde el principio y de forma realista los imperativos rigurosos del nuevo entorno.

6. Papel de la UIT

Habría que definir más a fondo y desarrollar más la función que incumbe a la UIT con respecto a estas cuestiones, función que va más allá de las importantes actividades que desempeña permanentemente la Comisión de Estudio 3. En esferas como estas en que hay intereses en conflicto, la UIT, como órgano imparcial en que ha depositado su confianza un gran número de agentes en los países desarrollados y no desarrollados, puede contribuir significativamente a encontrar soluciones positivas y aceptables para el mayor número posible de participantes.

El próximo Foro de Política brinda a la Unión una oportunidad de intervenir en este sentido en un momento muy adecuado.

Por otra parte, habrá que tener presente los límites inherentes al cometido de la UIT. El mecanismo de establecimiento de precios en cada país, que tantos elementos condiciona, es el mercado (con ciertas intervenciones de las entidades reglamentadoras nacionales), pero no la UIT.

Por otra parte, no resulta claro si la búsqueda de soluciones multilaterales globales, bajo la égida de la UIT o de cualquier otra organización, es posible o deseable, y tampoco lo son los elementos en que habrán de consistir dichas soluciones.

La UIT tiene un ancho campo para una acción de apoyo y catalizadora.

Esto incluye dos funciones esenciales: promover el **desarrollo** de las telecomunicaciones en sus Estados Miembros y ayudar a los Miembros a establecer **procedimientos e instituciones de reglamentación**.

1. **Desarrollo de las telecomunicaciones nacionales**

En colaboración con el Grupo del Banco Mundial e *infoDev*, la CFI y otros organismos, la UIT debe tratar de facilitar el acceso de los países a fondos de inversión para financiar el desarrollo de sus redes, por ejemplo, prestando asesoramiento y consultoría, y adoptando medidas para mitigar los riesgos de dichas inversiones, por ejemplo, promoviendo los acuerdos de garantía del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI).

Hay que conceder especial atención a tres iniciativas que podría emprender la UIT:

- a) Al colaborar con los organismos mencionados, la UIT debería contribuir a promover la concentración de los dispersos recursos existentes y a crear un «punto central» que atienda todas las necesidades de financiación del desarrollo de redes, apoyar el establecimiento de una estructura de «vendedores» con el fin de alentar a los países a solicitar tanto la financiación en régimen favorable como en condiciones comerciales para el desarrollo de sus redes, así como de informar a dichos países al respecto, y hacer que dichos «vendedores» les ofrezcan asesoramiento y capacitación técnicos. Habría que conceder particular atención al papel que desempeñan las modalidades innovadoras de financiación en condiciones comerciales, por

ejemplo construcción-explotación-transferencia. Habría que alentar a los países a diversificar las fuentes de financiación de sus redes, y a mantener al mismo tiempo un control reglamentario y político de su proceso de desarrollo.

- b) A la vista del esencial cometido que desempeñan actualmente los nuevos actores – proveedores de servicio que no forman parte tradicionalmente de la familia de la UIT – la Unión debe encontrar otras soluciones para integrar al sector privado en sus actividades.
- c) Mediante información y capacitación, la UIT debería alentar la adopción de actitudes empresariales en los países en desarrollo, que permitan aprovechar realmente las nuevas modalidades de explotación y adoptar otras políticas conducentes a aumentar los ingresos y acelerar el desarrollo de las telecomunicaciones.

2. **Procesos y entidades de reglamentación**

Una función igualmente vital que puede desempeñar la UIT es ayudar a los países a establecer regímenes y sistemas de reglamentación y fortalecer las capacidades de los órganos reglamentadores, con el fin de alentar el desarrollo de las telecomunicaciones. Así, por ejemplo, un órgano reglamentador independiente puede ofrecer la estabilidad que desean los posibles inversores y garantizar, por otra parte, que se atienden los objetivos del desarrollo del país. La UIT, el Grupo del Banco Mundial e *infoDev*, y, en su caso, otros organismos internacionales, deberían promover y coordinar las actividades de asistencia técnica que se realizan en esta esfera y reforzar las competencias de cada país en materia de reglamentación a través de seminarios regionales, misiones de larga duración en los diferentes países y servicios de formación y capacitación. El objetivo esencial sería informar a los gobiernos, entidades reglamentadoras y operadores nacionales acerca de toda la gama de opciones de política que se adecúan concretamente a las necesidades de cada país. Una forma de proceder a este respecto es facilitar el acceso a la información sobre procesos de aprobación en los diferentes países (legislación, licencias, procedimientos y estructuras de organización).

IV. Conclusiones

1. El sistema de tasas de distribución, tal como funciona en la actualidad, es el reflejo de una época que está pasando rápidamente. La crisis que experimenta en nuestros días dicho sistema ha puesto de manifiesto una serie de deficiencias estructurales que ha caracterizado durante largo tiempo el desarrollo de las telecomunicaciones en muchos países. Huelga decir que muchas de estas deficiencias, por ejemplo, precios insostenibles económicamente en muchos servicios nacionales de telecomunicaciones o la imposibilidad de atraer un volumen suficiente de inversiones en condiciones mutuamente beneficiosas para los inversores y los usuarios de telecomunicaciones, requerían análisis. La crisis hace que esta tarea sea mucho más urgente en la actualidad. El mantenimiento de un sistema antieconómico se lograría únicamente con un gran coste para el desarrollo económico.

2. El doble impacto de las fuerzas del mercado (el impacto de las nuevas modalidades de operación y del Acuerdo sobre el comercio de telecomunicaciones básicas de la OMC de 1997) hará que el sistema de tasas de distribución (al menos como funciona en la actualidad) sea cada vez más obsoleto o irrelevante. Ahora bien, no hay una idea clara de cuáles serán las líneas generales del sistema que lo reemplazará y es probable que éste consista en una serie de enfoques coexistentes en lugar de una solución única. Lo que resulta claro es que el antiguo enfoque de las tasas de distribución, con arreglo al cual los países procuraban mantener sus elevados ingresos de liquidación, no podrá mantenerse por más tiempo.

3. Las instancias políticas y reguladoras de las telecomunicaciones de muchos países no entienden adecuadamente estos cambios radicales, ni tampoco las opciones que tiene ante sí para responder eficazmente al nuevo entorno. En consecuencia, urge instaurar un proceso sistemático de análisis, debate y difusión de ideas y experiencias.

4. Es importante que la UIT aproveche especialmente el Foro Mundial de Política de las Telecomunicaciones y la segunda Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones, para:

- i) contribuir a que las esferas decisorias y los órganos reglamentadores tomen conciencia de que es urgente entender las características del nuevo entorno, incluidas las repercusiones de los nuevos compromisos de la OMC, así como reformar sus regímenes reglamentarios para facilitar la adaptación de los diferentes países a una economía de mercado abierto;
- ii) alentar respuestas «pro-activas», especialmente en los países en desarrollo, con respecto a las posibilidades que representan mercados más abiertos y las «nuevas modalidades de operación», aparte de los esfuerzos necesarios para mitigar los efectos adversos de la reducción de tasas de liquidación;
- iii) organizar programas de ayuda a los países que carezcan de los recursos necesarios para negociar la introducción de cambios en los acuerdos de pagos internacionales; establecer políticas de precios que se ajusten al nuevo entorno; crear un régimen reglamentario; atraer fondos de inversión para el desarrollo de las telecomunicaciones; y negociar un periodo de transición apropiado.

Apéndice 1
(al Informe del Presidente)

SÉPTIMO COLOQUIO DE REGLAMENTACIÓN
3-5 de diciembre 1997

LISTA DE PARTICIPANTES

Sr. Alexander A. ARENA
Asesor especial en telecomunicaciones
Oficina de Servicios Económicos
Gobierno de Hong Kong
Región Administrativa Especial
Hong Kong

Sr. Abderrazak BERRADA
Consejero
Marruecos

Dr. Colin R. BLACKMAN
Redactor, Telecommunications Policy
The Camford Group
Reino Unido

Sr. Carlos A. Primo BRAGA
Economista superior
Banco Mundial

Sr. Robert BRUCE
Asociado
Debevoise & Plimpton
Reino Unido

Sr. David CLEEVELY
Director Gerente
Analysys Limited
Reino Unido

Sr. Gary EPSTEIN
*Antiguo Jefe de la Oficina de empresas
de telecomunicaciones
públicas de la FCC*
Latham & Watkins
Estados Unidos de América

Sr. Albert HALPRIN
*Antiguo Jefe de la Oficina de empresas
de telecomunicaciones
públicas de la FCC*
Halprin, Temple, Goodman & Sugrue
Estados Unidos de América

Dra. Krisztina HELLER
Jefa del Departamento de
Reglamentación
Compañía húngara de
telecomunicaciones
Company Ltd.
Hungría

Embajador Gerald B. HELMAN
Vicepresidente
Mobile Communications Holdings, Inc.
Estados Unidos de América

Sr. Simeon KINTANAR
Vocal
Comisión Nacional de
Telecomunicaciones
Filipinas

Sr. David LEIVE
Presidente de los Coloquios
Latham & Watkins
Estados Unidos de América

Sr. Kenneth LINDHORST
Vicepresidente para asuntos
internacionales y públicos
AT&T
Estados Unidos de América

Sr. Nape MAEPA
Presidente de la Autoridad
sudafricana de reglamentación
de las telecomunicaciones
Sudáfrica

Sr. Neil MACMILLAN
Director de política internacional de las
comunicaciones
División de Comunicaciones e
Información
Departamento de Comercio e Industria
Reino Unido

Sr. Tsunekazu MATSUDAIRA
Director Gerente
Asuntos internacionales
Kokusai Denshin Denwa (KDD)
Japón

Sr. Steven MIJIGA
Director Gerente (PDG)
CITG (Consultores en ingeniería de
telecomunicaciones)
Malawi

Sr. Luis F.T. PERRONE
Miembro del Consejo de Dirección
ANATEL
Brasil

Dr. John PRINCE
Secretario Permanente de la Oficina del
Primer Ministro (Ciencia, Tecnología y
Educación terciaria)
Trinidad y Tabago

Sr. Roderick SANATAN
Secretario General
Unión de Telecomunicaciones del
Caribe

Sr. Alain SERVANTIE
Jefe de Unidad, Aspectos
internacionales de la sociedad de la
información y de las
telecomunicaciones
Comisión Europea

Sr. Peter A. STERN
Asesor especial en política de
reglamentación
Telesystem International Wireless Inc.
Canadá

Srta. Maev SULLIVAN
TELCOM Limited
Reino Unido

Sr. Jerker TORNGREN
Director
ETNO

Sr. Pape Gorgui TOURE
Jefe de la Unidad relaciones
internacionales y teleservicio
SONATEL
Senegal

Sr. Michael TYLER
Presidente
Spectrum Strategy Consultants
Reino Unido

Sra. Salma JALIFE VILLALON
Coordinadora General de asuntos
internacionales
Comisión Federal de
Telecomunicaciones (COFTEL)
México

Dr. Erich VOGT
Director
Departamento de medios y
comunicaciones
Fundación Friedrich-Ebert

Sr. Thomas WASILEWSKI
Jefe del Servicio de asuntos
multilaterales y desarrollo
División de Telecomunicaciones
Comisión Federal de
Comunicaciones (FCC)
Estados Unidos de América

Sr. Fred WEISSMILLER
Vicepresidente Ejecutivo
Pacific Gateway Exchange
International Marketing
Estados Unidos de América

Sr. Dimitri YPSILANTI
Jefe de la Sección de
Telecomunicaciones
OCDE

PARTICIPANTES DE LA UIT

Dr. Pekka TARIJANNE
Secretario General

Dr. Henry CHASIA
Vicesecretario 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. Ahmed LAOUYANE
Director de la Oficina de Desarrollo
de las Telecomunicaciones (BDT)

Sr. Don MACLEAN
Jefe de la Unidad de planificación
estratégica y análisis operacional
(SPU)



Apéndice 2

SÉPTIMO COLOQUIO SOBRE REGLAMENTACIÓN DE LA UIT

ESQUEMA DE LOS DEBATES

INTRODUCCIÓN

Los puntos abordados en el Coloquio se clasifican en tres grupos:

1. Evaluación de las fuerzas de cambio y ritmo probable del cambio.
2. Evaluación de las consecuencias probables del cambio.
3. Adaptación al nuevo entorno (especialmente, estrategias para operadores y gobiernos en los países en desarrollo).

1. Evaluación de las fuerzas de cambio y ritmo probable del cambio

- 1.1 ¿Es probable que se llegue a un acuerdo general sobre la transición a un régimen de tasas de liquidación bajas (como se señala en Grupo Oficioso de Expertos y en el escenario de «aterrizaje suave» del Documento Informativo)? ¿Qué opciones de política (en caso de que exista alguna) contribuirán a hacer de esto una realidad?
- 1.2 ¿Qué novedades del mercado, por ejemplo reorigina-ción/concentración del tráfico, comunicación por intermedia-rio/inversión del sentido de las llamadas y telefonía por Inter-net obligarán a elegir entre el escenario de «aterrizaje suave» o la desaparición del sistema tradicional de liquidación de las cuentas?

- 1.3 ¿Permite el concepto de mercado único hacerse una idea de la situación que dará lugar la reforma de las tasas de liquidación, la nueva legislación de la Unión Europea y el Acuerdo de telecomunicaciones de la OMC, para los países que se han comprometido a abrir sus mercados?
- 1.4 ¿Con qué rapidez se creará en la práctica un entorno de mercado único, como el previsto en la legislación de la Unión Europea y, en el caso de ciertos países, el Acuerdo de la OMC? ¿Los acuerdos tradicionales de liquidación de cuentas quedarán totalmente superados en el tráfico entre pares de países cuando las condiciones de «mercado único», o los mecanismos tradicionales seguirán aplicándose para al menos parte del tráfico, aunque a tasas de liquidación reducidas?
- 1.5 ¿En la práctica, los operadores de los países Miembros de la OMC que *no* se han comprometido a abrir sus mercados sin limitaciones no se verán obstaculizados por los órganos reglamentadores de países con relaciones de mercado único para ejercer el derecho a encaminar el tráfico hacia y desde los países de «mercado abierto», aprovechando las nuevas modalidades de explotación que garantiza, aparentemente el principio de nación más favorecida del AGTS?
- 1.6 ¿Son criticables en principio los mecanismos tradicionales de liquidación por ejemplo, por ser desfavorables al acceso de nuevos concurrentes? ¿Podrían ser aceptables y sostenibles dichos mecanismos en compañía de mecanismos alternativos («nuevas modalidades de explotación»), incluso en un mercado único, en caso de que se recortaran las tasas de liquidación?
- 1.7 ¿Es el escenario de «conflicto» una posibilidad seria y una amenaza grave para la gestión armoniosa de las relaciones internacionales en el sector de las telecomunicaciones? De ser así, ¿qué habría que hacer para impedirlo?

2. Evaluación del impacto probable del cambio

- 2.1 ¿En qué medida el problema del ajuste se plantea a los operadores que son en la actualidad receptores netos de ingresos considerables de liquidación, y en qué casos dichos ingresos netos revisten gran importancia para la viabilidad financiera de los operadores? ¿Cuáles son sus repercusiones?
- 2.2 ¿En qué medida permite mitigar este problema de ajuste una asistencia puntual como la prevista por el Grupo Oficioso de Expertos (por ejemplo, asistencia al Banco Mundial o de la UIT)?
- 2.3 ¿En qué medida el hecho de que los países receptores netos de ingresos de liquidación pasen a conceder mayor importancia a una expansión más rápida del tráfico internacional saliente, junto con la percepción de beneficios más elevados por cuenta de este tráfico gracias a las «nuevas modalidades de explotación» (como se señala en el Escenario 3 «Responder compitiendo» del Documento Informativo) podría mitigar o incluso compensar las consecuencias adversas de una reducción de las tasas de liquidación?

3. Adaptación al nuevo entorno

- 3.1 Si los operadores que transportan tráfico con arreglo a las condiciones de un mercado único (por ejemplo, dentro de la Unión Europea o a través del Atlántico Norte) se adaptan a un régimen de competencia abierta en el plano internacional, ¿cómo deberían ajustarse a esta situación las entidades reglamentadoras nacionales? En particular ¿deberían imponer restricciones «a priori» a las nuevas «modalidades de explotación», por ejemplo reventa de líneas arrendadas (como hace la FCC en Estados Unidos) para intentar impedir abusos contrarios a la competencia, ¿o deberían autorizar sin restricciones dichas modalidades para encaminar tráfico internacional, conservando las «facultades reservadas» (como hace Oftel en el Reino Unido), que les permitan intervenir en caso de que se cometan abusos contrarios a la competencia?

- 3.2 ¿Cuál es el papel que desempeñarán probablemente las reglas del AGCS sobre reglamentación nacional y conductas contrarias a la competencia, así como el Entendimiento sobre solución de diferencias, en relación con esta cuestión? Por ejemplo, ¿podría o debería un país que se estime lesionado por medidas restrictivas adoptadas unilateralmente por otro país, invocar el entendimiento sobre solución de diferencias alegando motivos de defensa de la competencia?
- 3.3 ¿De qué forma los operadores que realizan sus actividades fuera de los países que participaron inicialmente en acuerdos de mercado único deberían adaptarse al nuevo entorno? En caso de que tengan sus sedes en países de la OMC, ¿deberían procurar hacer valer el derecho que, al parecer, se les concede en virtud del Acuerdo de la OMC de 1997 y el AGCS (en sus cláusulas de la nación más favorecida y trato nacional) a encaminar tráfico hacia y desde países de mercado único, aplicando las «nuevas modalidades de explotación»?
- 3.4 ¿Resultaría una opción interesante emprender dicha iniciativa en el marco de una estrategia comercial en que se destaque la expansión del tráfico saliente y de las nuevas actividades (tráfico entrante o saliente) facturadas por dichos operadores? ¿Sería ello realista desde el punto de vista institucional/reglamentario? ¿Qué capacidades requerirían, en particular, los operadores de los países en desarrollo? ¿Qué nuevas alianzas habrían de forjar los operadores y/o los gobiernos/entidades reglamentadoras para llevar a cabo dicha iniciativa?
- 3.5 ¿Las entidades reglamentadoras de los países en desarrollo deberían adoptar la medida «inversa» del nuevo condicionamiento aplicable a las autorizaciones de la FCC en virtud de el artículo 214, esto es, exigir la supresión de las prestaciones a la utilización de las «nuevas modalidades de explotación» en el país corresponsal como condición para acelerar la reducción de las tasas de liquidación?

**TRANSFORMACIÓN DE LAS
RELACIONES ECONÓMICAS EN
LAS TELECOMUNICACIONES
INTERNACIONALES**

Documento Informativo

Sr. Michael Tyler

Preparado para el

**SÉPTIMO COLOQUIO DE LA UIT SOBRE LA
REGLAMENTACIÓN**

Ginebra, 3-5 de diciembre de 1997

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN DE CONCLUSIONES	43
1. RELACIONES ECONÓMICAS Y PAGOS POR LAS LLAMADAS INTERNACIONALES: NUEVOS MECA- NISMOS EN UN MERCADO ABIERTO	44
2. SITUACIÓN ACTUAL	56
3. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LOS MECANISMOS TRADICIONALES.....	59
4. PRESIONES EN FAVOR DEL CAMBIO: EL DESAFÍO PARA EL SISTEMA TRADICIONAL.....	79
5. EL FUTURO INMEDIATO	94
6. CÓMO AFRONTAR LA TRANSICIÓN: ASPECTOS DE POLÍTICA Y GOBERNACIÓN	96
7. POSIBLES RESULTADOS	103
8. EPÍLOGO: UNA OPINIÓN PERSONAL SOBRE EL PRÓXIMO FUTURO.....	108

RESUMEN DE CONCLUSIONES

El presente Documento Informativo, preparado con vistas al Séptimo Coloquio sobre Reglamentación de la UIT, versa sobre las relaciones económicas internacionales entre los operadores de telecomunicaciones que permiten a éstos conectar llamadas internacionales. El análisis se centra en la forma en que están evolucionando tales relaciones y en las políticas de reglamentación asociadas. Se presentan también en forma resumida los mecanismos existentes sobre tasas de distribución y liquidación de cuentas, se analizan las intensas presiones en favor del cambio y se indican los tipos de transformaciones que podrían producirse.

Por otra parte, el autor da su punto de vista sobre los resultados que serían preferibles y las opciones que deberían escoger las instancias decisorias y los órganos reglamentadores nacionales para que dichos resultados se tradujeran a la práctica con cierta probabilidad. Se *trata*, pues, de una opinión personal que, como las demás partes del presente Informe, no representan necesariamente las de los participantes en el Coloquio, la UIT o sus Miembros. Este documento representa únicamente un punto de partida para discutir una serie de asuntos y aspectos de política.

En el presente resumen se examinan sucesivamente:

- Dos modalidades radicalmente diferentes de relaciones económicas en las telecomunicaciones internacional: un enfoque basado en mercados abiertos a la competencia en que se distingue escasamente entre operaciones internacionales y nacionales; y el enfoque tradicional, basado en el intercambio de tráfico entre operadores de diferentes países.
- La situación actual.
- Las presiones en favor del cambio.

- Los resultados posibles, resumidos en forma de tres escenarios.
- Los problemas de política que afrontan en esta esfera los gobiernos y las entidades reglamentadoras.

1. RELACIONES ECONÓMICAS Y PAGOS POR LAS LLAMADAS INTERNACIONALES: NUEVOS MECANISMOS EN UN MERCADO ABIERTO

En la primera fase de la transición del monopolio a la competencia en el campo de las telecomunicaciones se estableció una nueva estructura industrial para las telecomunicaciones fijas, basada en múltiples operadores concurrentes. Hasta mediados de la década de 1990, este fenómeno se había registrado únicamente en unos cuantos países, concretamente en Australia, Chile, Finlandia, Japón, Nueva Zelandia, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos.

Desde entonces, varios Estados comenzaron a conceder a los operadores de telecomunicaciones extranjeros derechos de acceso en régimen de competencia¹ y la protección reglamentaria encaminadas a hacer posible la competencia², que ofrecían previamente sólo a los concurrentes nacionales. Por ejemplo, en la mayoría de los quince países de la Unión Europea (UE), la política de acceso libre a los mercados por parte de operadores de cualquier país de la UE³

¹ De los Estados que aplicaron una política de telecomunicaciones «favorable a la competencia», sólo Nueva Zelandia ha permitido la participación extranjera sin restricciones en el mercado nacional de telecomunicaciones desde que en éste se implantara la competencia.

² Por ejemplo, las que garantizan el derecho de los competidores a interconectar sus redes a la red telefónica pública conmutada (RTPC) explotada por el operador de telecomunicaciones públicas.

³ Para un examen detallado de la legislación pertinente de la UE, véase el Capítulo 2.3.

comenzó a aplicarse el 1 de enero de 1988. Estos factores han de transformar el mercado de servicios de telecomunicaciones internacionales durante los próximos años.

Estas consideraciones influirán en gran medida en la forma de transportar las llamadas internacionales y en los mecanismos financieros asociados. En un grupo de países que autorice a operadores extranjeros (o de propiedad extranjera) a acceder sin restricciones a sus mercados y que concederá además a dichos operadores derechos de interconexión, no habrá mayor necesidad de distinguir entre tráfico internacional y el cursado dentro de un solo país («llamadas nacionales»). En ese entorno, los órganos reglamentadores pueden y deben tratar a los operadores nacionales y extranjeros de forma no discriminatoria para promover una competencia equitativa y eficaz. Esto hace necesario que las llamadas internacionales se encaminen a través de la red pública del país de destino en virtud de mecanismos similares a los que se aplican a las llamadas nacionales de larga distancia. A las llamadas internacionales se aplicarán tasas de interconexión iguales o, al menos, similares a las correspondientes a las llamadas nacionales de larga distancia. El servicio de interconexión suministrado es esencialmente el mismo en ambos casos. Tratándose de las llamadas en la UE, estas diferencias desaparecerán como resultado de la legislación de la UE. Así, por ejemplo, si una llamada de larga distancia encaminada a Glasgow (Escocia) por uno de los nuevos competidores de BT puede terminarse en esa localidad a través de la red local y el servicio de interconexión de BT a aproximadamente 0,6 peniques por minuto⁴ (aproximadamente un centavo de dólar EE.UU.⁵ al tipo de cambio vigente), un operador francés podrá encaminar del mismo modo una llamada de París a Glasgow. Esto es radicalmente diferente de lo que sucedía en el marco tradicional de encaminamiento del tráfico internacional y remuneración de los operadores de

⁴ La tasa de interconexión local por minuto de BT (0,618 peniques); para mayor información, véase el Capítulo 3.

⁵ 1,012 centavos de dólar EE.UU.

telecomunicaciones participantes, que se describe en la sección 2 del presente resumen.

Huelga decir que se seguirán imponiendo a las llamadas internacionales precios de usuario final algo superiores a los correspondientes a las llamadas nacionales de larga distancia, incluso en el caso de llamadas que se originan y terminan en los países que no imponen limitaciones a la competencia. Sin embargo, la diferencia entre ambos precios será probablemente pequeña y reflejará únicamente las divergencias (relativamente reducidas) entre los costes de la red, las diferencias restantes en las tasas de interconexión, en caso de haber alguna; la gran complejidad de la tramitación comercial de las llamadas internacionales; y probablemente la persistencia de márgenes beneficiarios superiores a la media como resultado del valor atribuido a las llamadas internacionales⁶.

Quien critique el panorama que hemos trazado, aduciendo que es demasiado ideal e hipotético, estará en lo cierto en lo primero y se equivocará en lo segundo. Estas situaciones no son hipotéticas, existen ya y se propagan a un ritmo acelerado. Ciertamente es que nuestra descripción es algo ideal, ya que en la práctica habrán de librarse innumerables batallas reglamentarias y comerciales antes de que pueda perfilarse un mercado internacional íntegramente abierto a la competencia, pero no lo es menos que las tendencias generales se dibujan con toda claridad.

En el presente informe el término **Mercado Único** remite a una serie de casos similares a los que hemos descrito. Por mercado único entendemos concretamente un grupo de dos o más países en que los operadores de telecomunicaciones con base en cualquier país del grupo pueden:

- vender servicios internacionales en cualquier otro país del grupo;

⁶ En un mercado perfecto, esto no podría suceder según la teoría económica, ya que los precios se ven presionados a la baja hacia los costes (incluido el coste de renuncia del capital). Sin embargo, la competencia imperfecta es un modelo más plausible.

- extender su red a cualquier otro país del grupo y establecer en dicho país puntos de presencia en la red, conocidos también como puntos de interconexión;
- interconectar sus puntos de presencia a la red pública conmutada del operador establecido de cualquier otro país del grupo, y terminar llamadas internacionales (u originarlas) en las condiciones y a precios de interconexión que se aplican a los operadores y las llamadas nacionales.

Aunque los mercados únicos que satisfacen esta definición existen ya, están integrados únicamente por unos cuantos pares de países. Estados Unidos y el Reino Unido constituyen algo parecido a un mercado único. Los operadores estadounidenses pueden realizar muchas de sus actividades en el Reino Unido, y ya lo están haciendo en grado apreciable en la forma que hemos señalado. En cierta medida, los operadores con sede en Reino Unido están haciendo algo similar en Estados Unidos, pese a que siguen afrontando algunos obstáculos y limitaciones reglamentarios de talla. Los precios de usuario final («tasas de percepción») de las llamadas entre ambos países se han recortado drásticamente. En 1992, fecha en la que aún no existía un mercado único en la ruta Reino Unido/Estados Unidos, el precio de «línea principal» de BT (deducidas las rebajas que permitían los planes de descuento) para las llamadas del Reino Unido a Estados Unidos era en los periodos punta de 51 peniques (84 centavos) por minuto. En 1995 este precio se redujo y pasó a 42 peniques (69 centavos) por minuto⁷. El año decisivo del mercado único entre Estados Unidos y el Reino Unido fue 1996, fecha en la que el Reino Unido suprimió las restricciones que imponía a la reventa de líneas arrendadas. A fines de 1997, el precio de línea principal de BT estaba en 24 peniques (30 centavos por minuto) y varios operadores se encontraban conectando llamadas efectuadas

⁷ La tasa del Reino Unido a Estados Unidos para 1992 fue proporcionada por BT, respondiendo a una pregunta formulada por teléfono.

durante el día del Reino Unido a Estados Unidos a precios que oscilaban entre 8 y 15 peniques (de 13 a 25 centavos por minuto)⁸.

Entre otros mercados únicos de pares de países, podemos citar Canadá-Reino Unido, Suecia-Reino Unido, Nueva Zelanda-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos⁹. Cada uno de estos pares se caracteriza por una serie de precios de usuario final relativamente bajos, volúmenes de tráfico elevados y en rápida expansión, y estructuras del sector y mecanismos para cursar tráfico internacional diversos y muy cambiantes.

El ámbito de los mercados únicos está a punto de ampliarse espectacularmente, ya que no se limitará a unos cuantos pares de países, sino que estará integrado también por grandes grupos multilaterales de países. A partir del 1 de enero de 1998, la mayoría de los 15 países de la Unión Europea (UE)¹⁰, junto con los tres países asociados a la UE a través del Espacio Económico Europeo (EEE)¹¹, además de Suiza¹², formarán un mercado único de telecomunicaciones abierto a la competencia. Los operadores de telecomunicaciones de cualquier país de la UE estarán autorizados a construir planta de red y a realizar actividades en cualquier otro país de este mercado único. Por otra parte, podrán terminar llamadas

⁸ Swiftcall, por ejemplo, ofrece llamadas de cualquier localidad del Reino Unido a cualquier otra de Estados Unidos a 8 peniques por minuto durante todas las horas del día de lunes a viernes.

⁹ Canadá ha mantenido algunas restricciones impuestas en ese país a la participación de extranjeros en empresas nacionales, pero en la práctica esto no menoscaba sustancialmente el tipo de competencia abierta que se describe en el presente informe.

¹⁰ El plazo límite se ha ampliado para Irlanda, Grecia, Portugal y España, como se detalla en el Capítulo 2.

¹¹ Noruega, Islandia y Liechtenstein.

¹² Aunque Suiza no pertenece al EEE ni a la UE, ha decidido armonizar unilateralmente sus políticas de telecomunicaciones con los países miembros del EEE y la UE.

internacionales por las redes de los operadores establecidos, pagando únicamente la tasa de interconexión aplicable a la terminación de llamadas nacionales de larga distancia. Huelga decir que en la práctica se producirán los retrasos y dificultades usuales en lo que concierne a la aplicación de las nuevas normas¹³, pero el resultado final está claro.

Se está asistiendo al nacimiento de un mercado único aún más amplio. Veinte de los sesenta y nueve países¹⁴ que participan en el Acuerdo sobre el comercio de telecomunicaciones básicas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), firmado el quince de febrero de 1997 (incluidos nueve de los quince países de la UE) convinieron en aceptar condiciones que, una vez plenamente aplicadas, harán de estos países también un «mercado único»¹⁵. Designaremos aquí de manera informal a estos veinte países el «Grupo A». Otros doce países han formulado compromisos que, si bien son algo menos ambiciosos, brindan un marco bastante amplio a la competencia transnacional. Denominaremos a estos países «Grupo B». En el Recuadro ES.1 se indican estos grupos junto con los criterios que los definen.

¹³ Por ejemplo, la Comisión de las Comunidades Europeas ha interpuesto recursos jurídicos en contra de ciertos gobiernos de la UE por sus retrasos a la hora de aplicar los elementos esenciales de la legislación de mercado único de la UE.

¹⁴ Hemos determinado esta cifra de 20 países, contando únicamente aquellos que: a) han formulado compromisos en el marco de sus listas OMC para abrir sus mercados nacionales a las telecomunicaciones fijas básicas; b) han incorporado en sus compromisos todas o prácticamente todas las disposiciones del documento de referencia sobre asuntos reglamentarios que, entre otras cosas, permiten que los nuevos concurrentes se interconecten con la red del operador establecido en condiciones de interconexión basadas en los costes, e idénticas a las ofrecidas a los competidores nacionales; y c) se encuentran comprometidos en suprimir todas las restricciones impuestas a la participación del capital extranjero en empresas nacionales.

¹⁵ En el Capítulo 2 del presente informe se detalla el contenido del Acuerdo.

Recuadro ES.1

**EL MERCADO ÚNICO DIMANANTE DEL ACUERDO SOBRE
TELECOMUNICACIONES BÁSICAS DE LA OMC DE 1997**

GRUPO A	GRUPO B
Los compromisos incluyen: • apertura a los concurrentes extranjeros de los mercados de servicios fijos básicos, nacionales e internacionales, a partir del 1 de enero de 1998 • derecho sin restricciones de los operadores extranjeros a establecer redes • interconexión no discriminatoria a precios basados en los costes	Los compromisos incluyen: • apertura de los mercados a los nuevos concurrentes con participación extranjera • ...pero con un breve retraso (de hasta tres años) a contar del 1 de enero de 1998 • ...o a reserva de seguir imponiendo algunas restricciones a la propiedad extranjera o al número de operadores del servicio fijo
Australia* Chile República Dominicana El Salvador UE: Austria Bélgica Dinamarca Finlandia Alemania Italia Países Bajos Suecia Reino Unido Guatemala Islandia Japón* Nueva Zelandia* Noruega Suiza Estados Unidos	Brasil Canadá UE: Francia Grecia Irlanda Luxemburgo Portugal España Hong Kong México Corea del Sur Singapur

* Se imponen ciertas restricciones a la participación extranjera en el capital del operador nacional.

La idea es que el acuerdo precitado entre en vigor el 1 de enero de 1998¹⁶; ahora bien, este plazo se ha ampliado debido a que algunos de los países participantes no han completado sus procedimientos de ratificación u otros procedimientos nacionales que se requieren para confirmar el Acuerdo en la fecha mencionada¹⁷. Con todo, es probable que el Acuerdo entre en vigor durante el primer semestre de 1998.

En este amplio mercado único, el Acuerdo sobre el comercio de telecomunicaciones básicas exige que se autorice a los operadores de telecomunicaciones con sede en cualquiera de los veinte países a realizar actividades en pie de igualdad con los operadores nacionales de cualquier otro país de los veinte citados. Además, de conformidad con el Acuerdo (en aplicación del principio de la nación más favorecida), se garantizarán también los mismos derechos a los operadores de cualquier otro país Miembro de la OMC¹⁸. Aunque hay indicios de que la plena aplicación del Acuerdo no será fácil, rápida ni unánime¹⁹, no puede ponerse en duda la intensidad o el alcance del impulso hacia el mercado único y es casi una certeza que el mercado único será realizado en la práctica, por casi todos, si no la totalidad, de los veinte países del Grupo A (y posiblemente por un número aún mayor de países de la OMC) en un futuro próximo²⁰.

¹⁶ Ciertos compromisos nacionales tienen plazos de aplicación retrasados.

¹⁷ En enero de 1988, fecha en que el presente Informe entraba en prensa, 20 de los 69 Estados participantes habían sobrepasado el plazo límite (1 de enero de 1998).

¹⁸ La OMC cuenta en la actualidad con 132 Miembros.

¹⁹ En Estados Unidos se han suscitado ya ciertas dificultades concretas, que se examinan en la sección 4 del presente resumen y el Capítulo 2 del Informe principal.

²⁰ De hecho, en el Acuerdo podrán participar más países (incluso algunos que no forman parte aún de la OMC). Este asunto se examina con mayor detalle en el Capítulo 2.

Huelga decir que, incluso después de que se instaure el mercado único de telecomunicaciones de la UE, y de que se aplique más o menos plenamente el Acuerdo de telecomunicaciones de la OMC, la mayoría de los países del mundo seguirán sin estar integrados en pares o agrupación más grandes de naciones con mercado único. La abrumadora mayoría de las «relaciones» entre pares de países para el transporte del tráfico internacional seguirá quedando al margen del mercado único. Sin embargo, la mayor parte de las rutas del tráfico intenso *estarán* centradas en pares de países que constituyan un mercado único. Por consiguiente, el grueso del tráfico mundial de telecomunicaciones internacionales fluirá dentro de las agrupaciones de mercado único. Por esta razón, las relaciones económicas predominantes en el transporte de tráfico internacional estarán caracterizadas por un entorno de mercado único.

El transporte del tráfico internacional abierto a la competencia y sin limitaciones en un mercado único es muy diferente del entorno en que se establecieron los acuerdos tradicionales para el transporte de dicho tráfico. La diferencia entre ambos se indica someramente en el Recuadro ES.2 y consisten esencialmente en que las relaciones tradicionales para el encaminamiento del tráfico de un país a otro se forjaron entre pares de operadores, cada uno de ellos de un país. Estos operadores eran normalmente monopolios a los que se autorizaban únicamente a realizar sus actividades en su país «de origen». Los acuerdos financieros específicos que los vinculaban, acuerdos a los cuales nos referiremos con el nombre de «acuerdos tradicionales» (y que se describirán en la siguiente sección del Resumen) se adaptaban perfectamente a dicha situación, que los economistas denominan monopolio bilateral.

Una vez que se reemplacen total o parcialmente por mercados abiertos a la competencia los monopolios creados por los mecanismos tradicionales, lógicamente se suscitarán desafíos y alternativas a dichos acuerdos. Un mercado único brinda un gran número de nuevas posibilidades a los operadores de telecomunicaciones con respecto a la forma en que cursarán su tráfico internacional, al cometido que otros operadores desempeñarán en este proceso y a la modalidad y nivel de los pagos a tales operadores.

Recuadro ES.2

EL CURSO DEL TRÁFICO INTERNACIONAL EN EL ENTORNO DE «MERCADO ÚNICO» Y EN EL ENTORNO TRADICIONAL

	ENTORNO DE MERCADO ÚNICO PLENAMENTE ABIERTO A LA COMPETENCIA ^{1,2}	ENTORNO TRADICIONAL
¿Puede el operador del «país A» realizar sus actividades (encaminar tráfico, establecer sus propias facilidades) en el país B?	Sí	No ³
¿Garantizan las normas reglamentarias al operador del país A derechos de interconexión automática en el país B?	Sí	No ⁴
¿Son las tasas por minuto aplicables a la terminación de las llamadas nacionales a través de la red nacional (tasas de interconexión) distintas de las tasas correspondientes a las llamadas internacionales, para una utilización comparable de la red nacional?	No (puede haber ciertas excepciones) ⁵	Sí
¿De qué forma se determinarán los pagos de A a B por la determinación llamadas internacionales en el país B?	Mediante competencia, negociación o determinación de la autoridad reglamentaria de las tasas de interconexión. Se aplica tanto a las llamadas nacionales como internacionales ⁶	Mediante negociación bilateral entre operadores monopolísticos en el país A y el país B

NOTAS AL RECUADRO ES.2

- ¹ El concepto de mercado único se explica en la sección 1 del Resumen de Conclusiones.
- ² Se presupone que la legislación, reglamentación y práctica de los países son conformes con las condiciones del mercado único, según se definen éstas en el presente Informe. Los compromisos de los países del «Grupo A» que han firmado el Acuerdo sobre el comercio de telecomunicaciones básicas de la OMC son acordes con dichas condiciones, como lo es también la legislación de telecomunicaciones de la UE (excepto temporalmente en los países de la UE a los que se ha concedido una ampliación de la fecha límite de 1 de enero de 1998).
- ³ Excepto en el caso de los servicios «directo a país», de llamada con tarjeta de crédito y de comunicación por intermediario.
- ⁴ Si no se aplican los mecanismos de liquidación de cuentas tradicionales. De conformidad con estos acuerdos, los corresponsales tienen derecho a basarse en la tasa de liquidación previamente concertada, si los operadores no llegan a ponerse de acuerdo sobre una nueva tasa de liquidación. Sin embargo, en el caso de los operadores estadounidenses, esta práctica puede quedar sujeta a las decisiones adoptadas por la FCC en 1997 sobre tasas «de referencia».
- ⁵ El operador u operadores podrán imponer un recargo a la tasa de interconexión de las llamadas internacionales, que contribuirán así a cubrir sus costes conjuntos y comunes y los costes de atención a las obligaciones del servicio universal (USO) en mayor medida que la tasa de interconexión nacional, siempre y cuando la entidad reguladora disponga que esta práctica no viola las normas de mercado único, a condición de que: a) la tasa siga atendiendo a los criterios de «orientación a los costes» y b) los operadores nacionales y extranjeros abonen la misma tasa. Con todo, garantizar la aplicación de b) en el caso del operador nacional será imposible si la entidad reguladora no impone al mismo tiempo el requisito de separación de cuentas, como sucede en el Reino Unido.
- ⁶ Es probable que las tasas de interconexión queden sujetas a reglamentación en el caso (frecuente) de que no se hayan suprimido aún los estrangulamientos locales producidos por los monopolios.

En el presente Resumen se denomina a esas alternativas que se describen en la sección 3²¹ «nuevas modalidades de operación». Estas modalidades son, en resumen, las siguientes:

- Reventa.
- Reoriginación y concentración de tráfico.
- Alianzas internacionales entre operadores de telecomunicaciones.
- Extensión de las redes de los operadores extranjeros a los países de destino para los principales flujos de tráfico internacional; puntos de presencia, que se denominan también puntos de interconexión, en el país de destino y, en ciertos casos, incluso hasta los locales del cliente en dicho país. En algunos casos, estos acuerdos se denominan de «acceso a las infraestructuras» o «autoterminación».
- Telefonía por Internet.

Contrariamente a lo que suele aducirse, las «nuevas modalidades de explotación» no reemplazarán *necesariamente* la totalidad de los mecanismos tradicionales. Estos mecanismos seguirán aplicándose dentro de una amplia gama de métodos *alternativos* a disposición de los operadores. En opinión del autor, es probable que dichos mecanismos, dada su simplicidad, sigan utilizándose para un volumen apreciable de tráfico internacional, incluso entre países en «mercado único».

No cabe decir lo mismo, empero, del nivel de las *tasas* (tasas de liquidación) abonadas por un operador a otro para el transporte de tráfico internacional de conformidad con un acuerdo tradicional. Para que dichos acuerdos sigan aplicándose junto con las «nuevas modalidades de operación», las tasas de liquidación deberán reducirse a niveles que hagan de dichos acuerdos opciones interesantes (desde el punto de vista de los pagadores netos de tasas de liquidaciones) en comparación con las «nuevas modalidades de

²¹ Para un análisis más a fondo, véase el Capítulo 14.

explotación». Esto hará necesario reducir tales tasas hasta un nivel en que sean comparables al coste de terminar las llamadas:

- mediante la reventa de líneas arrendadas, o ...
- utilizando la red transnacional del operador extranjero hasta un punto de presencia en el país de destino y teniendo en cuenta también las tasas de interconexión entre el punto de presencia y el cliente, o ...
- a través de la red del operador extranjero hasta los locales del cliente en el país de destino, en caso de que el operador extranjero disponga de una red local en la ciudad distante, como tiene en varias ciudades europeas WorldCom/MFS.

En el caso de los grandes operadores en importantes rutas entre países de un mercado único, la autoterminación se convertirá en la modalidad predominante de explotación.

2. SITUACIÓN ACTUAL

En nuestros días, la mayor parte del tráfico internacional sigue encaminándose en el marco de lo que hemos denominado los «mecanismos tradicionales». Estos acuerdos se basan en relaciones bilaterales internacionales (denominadas aquí **relaciones**) entre pares de operadores de telecomunicaciones de diferentes países, a los que suele llamarse «corresponsales». En la parte 2 del presente Informe se describen detalladamente estos mecanismos, mucho de los cuales se basan en las Recomendaciones del Sector de Normalización de las Telecomunicaciones de la UIT (UIT-T). Los rasgos esenciales de tales mecanismos son bastante simples:

- Si el número de minutos de tráfico del país «A» al país «B» sobrepasa el flujo de tráfico en el sentido opuesto, el operador del país A hace un pago neto («liquidación») al operador del país B, sobre la base del flujo *neto* de tráfico de A a B (esto es, el volumen de tráfico de A a B, menos el volumen de tráfico de B a A).

- La cuantía del pago neto se calcula a partir del flujo neto de tráfico (medido en minutos) multiplicado por la cantidad de dinero por minuto que convengan los dos operadores²². La cantidad abonada por minuto por un operador a su «corresponsal» es normalmente la mitad de la tasa de distribución y se denomina **tasa de liquidación**. En el caso de que el tráfico fluya de A a B indirectamente²³ a través de un tercer país (el país de «tránsito»), se aplican mecanismos modificados. Aunque la tasa de distribución y la tasa de liquidación tienen por objeto, según las Recomendaciones de la UIT, reflejar el coste del transporte de las llamadas internacionales, hasta que punto es eso cierto es uno de los temas de más intenso debate en la actualidad²⁴.

²² A los efectos de la contabilidad e información financiera, es una práctica común que los operadores de telecomunicaciones presenten sus pagos e ingresos con arreglo al sistema de liquidación en *bruto*, aunque sólo se registren realmente flujos monetarios netos entre los operadores. Como consecuencia de dicha práctica, los ingresos consignados son superiores a lo que sería el caso si se aplicaran otras prácticas de contabilidad.

²³ Como los costes pueden ser diferentes de un país a otro, un sistema en que las liquidaciones se vinculen más estrechamente a los costes (como se preconiza en la Recomendación D.140 del UIT-T) tendería a ser asimétrico, esto es, a basarse en tasas de distribución distintas en cada sentido. En la región de Europa y la Cuenca Mediterránea se ha aplicado ya una variante asimétrica del sistema tradicional de conformidad con la Recomendación D.300R del UIT-T.

²⁴ Aunque la UIT sólo puede asesorar a Estados Miembros y operadores de telecomunicaciones («Miembros de los Sectores» de la UIT), las Comisiones de Estudio de la UIT y el Grupo Oficioso de Expertos designado por el Secretario General han recomendado practicar reducciones concretas y substanciales en las tasas de liquidación, según se describe en el Capítulo 6. Basándose en datos de costes proporcionados por los Miembros, la Secretaría de la UIT ha realizado amplios estudios sobre el particular, que indican (según informó el Grupo Oficioso de Expertos) que llegar a un sistema de tasas de liquidación basadas en los costes aparejaría una reducción substancial de dichas tasas, que las situarían normalmente por debajo de 25 centavos de dólar EE.UU. (Informe del Grupo Oficioso de Expertos sobre liquidación de cuentas en las telecomunicaciones internacionales, Ginebra, abril de 1997.)

Dichas tasas no guardan necesariamente relación con los precios cargados a los usuarios finales por efectuar llamadas internacionales (a los cuales nos hemos referido en este contexto como **tasas de percepción**).

- Cuando existan varios operadores concurrentes en uno o ambos extremos de la «relación», en los mecanismos de explotación concertados entre pares de corresponsales se podría estipular un **retorno proporcional**, pese a que esta modalidad no se haya contemplado en las Recomendaciones de la UIT. El retorno proporcional significa que si un operador del país A origina, por ejemplo, el 35% del tráfico total del país A al país B, el operador del país B deberá enviar el 35% de su tráfico de retorno al operador del país A. Es muy posible que las entidades reglamentadoras del país A insistan en un acuerdo de este tipo, especialmente en el caso de que exista un monopolio de telecomunicaciones en el país B. Concretamente, la exigencia de un retorno proporcional es una característica fundamental de la política de pagos internacionales de liquidación de la Comisión Federal de Comunicaciones de Estados Unidos. En cambio, las autoridades reglamentadoras de otros países con mercados de telecomunicaciones abiertos a la competencia (por ejemplo, DTI y Oftel en el Reino Unido) *no* imponen dicha obligación. Los órganos reglamentadores que exigen el retorno proporcional de tráfico lo justifican normalmente aduciendo que sirve para impedir que el operador del país B tenga un poder excesivo de negociación al asignar tráfico de retorno a varios operadores concurrentes del país A. No obstante, el retorno proporcional de tráfico tiende a favorecer a los operadores establecidos y supone un obstáculo a la entrada a los mercados, motivo por el cual suele impedir la transición a un mercado de plena competencia para las llamadas internacionales.

Codificados en las Recomendaciones del UIT-T, estos aspectos de los «mecanismos tradicionales» han ejercido gran influencia. Aunque las Recomendaciones no son jurídicamente vinculantes, sus principales rasgos estructurales se elaboran por consenso en el seno de la industria de telecomunicaciones y, en la práctica, sus principales características se aplican en general. Los aspectos esenciales de este

punto se examinan en el Capítulo 6 del presente informe. Aparte de lo que hemos denominado los «mecanismos tradicionales», en las Recomendaciones se contempla también una serie de mecanismos alternativos, por ejemplo el de «la retención íntegra en origen», en los casos en que no se efectúan pagos de liquidación.

3. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LOS MECANISMOS TRADICIONALES

Ventajas de los mecanismos tradicionales

Los «mecanismos tradicionales» tienen ciertas virtudes. Son de fácil administración, lo cual reviste importancia, ya que hay más de 200 países y territorios que participan en las telecomunicaciones internacionales y, en principio, se registran del orden de 20 000 flujos de tráfico distintos entre dichos países que requieren administración²⁵. Los mecanismos tradicionales han dado lugar a una transferencia internacional substancial, continua y creciente, de recursos entre operadores de telecomunicaciones. Dichas transferencias han ayudado a los operadores de telecomunicaciones de algunos países en desarrollo a ampliar y mejorar sus redes, así como atender más satisfactoriamente sus objetivos de servicio universal. Sin embargo, muchos críticos impugnan los mecanismos tradicionales, aduciendo que entran en conflicto con los principios de la competencia. Se suele sostener que existen modalidades alternativas más adecuadas para generar fondos para avanzar rápidamente hacia los objetivos de ampliación de la red y servicio universal. También se objeta que, en ciertos países en desarrollo o de reciente industrialización, los ministerios de finanzas retienen las entradas de divisas a que dan

²⁵ Esta cifra se ha obtenido elevando al cuadrado 200 y dividiendo por dos la cantidad así obtenida. Se han descubierto varias formas de evitar tan considerable proliferación numérica de «relaciones»: por ejemplo, el recurso a acuerdos indirectos para flujos de tráfico poco importantes, así como dejar al margen de los mecanismos de contabilidad/liquidación los flujos de tráfico muy pequeños o muy equilibrados.

lugar los pagos internacionales de liquidación, de manera que esos ingresos no se canalicen para invertir en la infraestructura de telecomunicaciones.

No podemos desdeñar la importancia que reviste este punto para los países en desarrollo (especialmente para aquéllos con economías relativamente pequeñas o «abiertas», es decir, orientadas a la exportación). Éste es el caso de Jamaica, país en que los ingresos de liquidación son cobrados directamente por el operador nacional de telecomunicaciones²⁶ y el 46% de los ingresos de telecomunicaciones obtenidos en 1995 provino de las liquidaciones netas recibidas en concepto de tráfico internacional²⁷. La media de estos ingresos para los pequeños países insulares del Caribe se sitúa entre el 30 y el 50%. Para la India, el total de estos fondos es una cantidad apreciable en términos absolutos (254 millones de dólares EE.UU. en 1994)²⁸, pero representó únicamente el 9% de los ingresos de telecomunicaciones nacionales e internacionales en 1994²⁹, hecho que refleja el gran tamaño del mercado de telecomunicaciones nacionales de la India³⁰.

Las repercusiones para los países en desarrollo de los cambios sobrevenidos en el sistema de pagos internacionales de liquidación deberían preocupar a los gobiernos y a los operadores de telecomunicaciones de los países industrializados, ya que los intereses de los países desarrollados y en desarrollo son más convergentes de lo que generalmente se cree. Pese a la insatisfacción que han expresado ante el actual nivel de las tasas de liquidación, los operadores de telecomunicaciones de los países industrializados avanzados (y sus clientes) se benefician de la expansión y modernización de las

²⁶ En ciertos años, fue el Tesoro el que cobró directamente los fondos de liquidación para hacer frente a emergencias.

²⁷ Fuente: datos comunicados por el operador.

²⁸ Fuente: UIT/Telegeography, «Direction of Traffic», 1996, <<http://www.itu.int/ti>>.

²⁹ Fuente: «Direction of Traffic».

³⁰ Huelga decir que el porcentaje correspondiente al operador internacional VSNL, considerado aisladamente, es muy superior.

redes públicas en los países en desarrollo que son financiadas hasta cierto punto con cargo a los pagos de liquidación. Para la gran mayoría de los operadores de telecomunicaciones de los países industrializados y en desarrollo, las llamadas internacionales representan uno de los flujos de ingresos más rentables.

El tráfico en que se basan estas actividades rentables está aumentando rápidamente, como demuestra el hecho de que el crecimiento anual de las cinco mayores rutas internacionales sea del orden del 15% y que en algunas de estas rutas, por ejemplo, Estados Unidos-México el tráfico esté aumentando en más del 20% al año. Esto no significa necesariamente que los ingresos estén aumentando a dicho ritmo en todos los casos, ya que los precios se están reduciendo en general muy rápidamente en las rutas en que prevalece la competencia, hecho que puede verse en la ruta Reino Unido-Estados Unidos.

Sin embargo, las perspectivas de crecimiento se ven limitadas por la escasa penetración telefónica en los países en desarrollo y la congestión y otros problemas de servicio. La congestión hace que no se consumen un gran número de tentativas de llamada, lo que se traduce en costes para el operador de telecomunicaciones que intenta originar la llamada, así como para el operador del país en desarrollo, y, por lo demás, no genera ingresos. Interesa en gran medida a los operadores y usuarios de telecomunicaciones (y, por tanto, a toda la economía nacional) de los países industrializados avanzados, que los operadores de los países en desarrollo sigan estando en condiciones de financiar los programas de expansión que limitan estos obstáculos contra el crecimiento mundial del tráfico y los ingresos de telecomunicaciones.

Huelga decir que hay muchas formas de financiar las inversiones de capital que requieren tales programas. En el caso de los operadores privados o que se están privatizando, dichas modalidades incluyen la inversión directa en el capital social de empresas (extranjeras o nacionales), la financiación de proyectos (por ejemplo, programas de construcción-explotación-transferencia o de arrendamientos condicionados) y crédito. Ahora bien, la viabilidad de estas

modalidades depende, a su vez, de la rentabilidad de los operadores, que en muchos países en desarrollo guarda relación con el flujo de pagos netos de liquidación.

En este Resumen analizaremos (sección 6, bajo el título «Gestión de la transición: aspectos de política y administración») de qué forma las instancias decisorias públicas y las entidades reglamentadoras de los países en desarrollo y desarrollados pueden evaluar la importancia de los flujos de liquidación en relación con las necesidades financieras de dichos programas de capital; estimar las probables repercusiones de la reforma de las tasas de liquidación y de otros cambios impulsados por el mercado en las relaciones económicas internacionales en el sector de las telecomunicaciones; y seleccionar las medidas más adecuadas para atender a los intereses nacionales que tienen el mandato de salvaguardar.

Deficiencias de los mecanismos tradicionales

Se ha tomado cada vez mayor conciencia de las deficiencias de los mecanismos tradicionales, a medida que el mercado de telecomunicaciones se ha ido abriendo a la competencia, así como a nuevos concurrentes y modalidades innovadoras de explotación. Hay que señalar, en particular, lo siguiente:

- La estructura de estos mecanismos suele limitar el grado de competencia real en una ruta. El hecho de aplicar las mismas tasas de distribución y liquidación a todos los operadores en una ruta (procedimiento que a veces se denomina de «contabilidad paralela») impide que los operadores puedan competir en materia de precios para atraer tráfico de terminación. Resulta claro que la exigencia de un retorno proporcional de tráfico tiene este efecto. El retorno proporcional hace que una parte del volumen total del tráfico e ingresos pase a manos de los operadores establecidos que encaminan grandes flujos de tráfico saliente, lo que perjudica a los nuevos concurrentes que, de otro modo, hubieran podido aspirar a cursar dicho tráfico de terminación. Esto explica que la estructura tradicional pueda entrar en conflicto con una política general favorable a la competencia.

- Dado que la idea es que las tasas de liquidación (con arreglo a la Recomendación D.140 del UIT-T) se basen en los costes³¹ y como los costes de los operadores de telecomunicaciones por minuto de tráfico son mucho más elevados en ciertos países (especialmente en los países en desarrollo) utilizar la misma tasa de distribución en ambos sentidos del tráfico parece un procedimiento inadecuado. Un sistema «asimétrico» que incluyese tasas por minuto diferentes abonables por los operadores en los dos sentidos de una relación correspondería en mayor medida a las realidades económicas.
- Actualmente, las tasas de liquidación para las llamadas a un determinado país pueden variar en una relación de 5:1 o más (algunas veces, mucho más) dependiendo del país de que proceda el tráfico. Esto no es muy lógico, ya que, si bien la idea es que las tasas de liquidación se basen en los costes, las tasas de terminación de las llamadas internacionales en un determinado país dependen en gran medida de cuál sea el otro país del que proceden tales llamadas. La estructura de las tasas de liquidación debería reflejar este fenómeno³². Esto ha llevado a formular una propuesta de «tasas de terminación» uniformes para cada país, con independencia del país de origen del tráfico; este criterio fue el preconizado en particular por la delegación de Australia en las negociaciones de telecomunicaciones recientemente celebradas en el marco de la OMC. A medida que los operadores vean aumentar sus posibilidades de reencaminar tráfico en todo el mundo, a través de las rutas alternativas más baratas, la nivelación de las tasas de liquidación que hemos expuesto será un hecho insoslayable. El cambio tecnológico y la atenuación de las barreras reglamentarias están haciendo aumentar muy

³¹ Dicho sistema se aplica ya en la región de Europa y la Cuenca Mediterránea, de conformidad con la Recomendación D.300R del UIT-T.

³² En sentido estricto, éste es el único método aplicable a las rutas directas entre los países interesados. Cuando se recurre a acuerdos de tránsito, los costes en que incurre el operador de tránsito y las tasas de liquidación de tránsito podrían ser diferentes para el mismo país de destino, dependiendo del país en el que se origina el tráfico.

rápidamente esas posibilidades de reencaminamiento. Si no se llega a una nivelación de las tasas de liquidación, se evitarán las rutas en que se apliquen las tasas de liquidación más elevadas, fenómeno éste que es similar al del «arbitraje» en los mercados financieros. Las fuerzas del mercado harán que se produzcan resultados similares a los previstos en la propuesta de Australia, aunque no necesariamente en la forma en que dicha delegación la formuló concretamente.

- Aunque las tasas de distribución y, por tanto, las tasas de liquidación, se han reducido significativamente, (por ejemplo, las tasas de liquidación para el tráfico entre Asia y Estados Unidos pasaron de una media ponderada de 51,5 centavos por minuto en 1992 a 36,5 centavos en 1996 y a 35 centavos en agosto de 1997³³), es un hecho muy aceptado que estos recortes fueron insuficientes para aproximar dichas tasas a los costes reales de terminar las llamadas internacionales³⁴, o para reflejar las grandes reducciones de costes que traen consigo los cambios tecnológicos y las economías de escala. El Grupo Oficioso de Expertos convocado por el Secretario General de la UIT para asesorar sobre la reforma del sistema de tasas de liquidación indicó en su informe de abril de 1997 que los estudios efectuados por la Secretaría de la UIT sugieren que «salvo en ciertos casos, las tasas de liquidación deberían fijarse por debajo de 25 centavos de dólar EE.UU. por minuto»³⁵.

³³ Estimaciones de la FCC.

³⁴ Como se señala en el Capítulo 10, es muy difícil determinar qué indicador es el más apropiado para medir los costes, pero es muy probable que esto suceda también en el caso de cualquier concepto razonable de análisis de costes que pueda aplicarse a la mayoría de las rutas internacionales.

³⁵ Informe del Grupo Oficioso de Expertos sobre liquidación de cuentas en las telecomunicaciones internacionales de la UIT, Ginebra, abril de 1997. <<http://www.itu.int/intset/expert/issuesp2.html>>

- La estructura de los acuerdos de liquidación tradicionales, junto con el elevado nivel de las tasas de liquidación, ofrece incentivos económicamente ineficaces a los operadores de telecomunicaciones. Esta estructura:
 - limita (aunque no elimina en modo alguno) los incentivos de los operadores que son pagadores netos de liquidaciones a reducir los precios que imponen a los usuarios finales (tasas de percepción), ya que la tasa de liquidación es un coste no controlable que representa un porcentaje sustancial de la tasa de percepción³⁶,
 - reduce los incentivos que tienen los operadores receptores netos de ingresos de liquidación para reducir sus tasas de percepción y promueve normalmente un aumento de las llamadas salientes, gracias a mejoras de comercialización y prestación de servicios (ya que al proceder de este modo harían aumentar su tráfico saliente en relación con el tráfico entrante y reducirían sus ingresos netos de liquidación).
- En consecuencia, los acuerdos tradicionales de liquidación obstaculizan el crecimiento del tráfico internacional, pese a que éste haya sido muy rápido.

La estructura de incentivos inherente al sistema tradicional, que nivela hasta cierto punto el crecimiento del tráfico internacional saliente de los operadores receptores netos de ingresos de liquidación, es una de las causas (pero no la única) de los volúmenes de pagos de liquidación cada vez mayores que abonan los operadores de ciertos países industrializados.

³⁶ Cuanto más elevada sea la tasa de liquidación, mayor será la reducción porcentual de los beneficios ocasionada por un recorte del 1% de la tasa de liquidación (la disminución de los beneficios se ve compensada en parte por el hecho de que la reducción de precios genera, a través del retorno proporcional, un tráfico adicional de retorno para el operador que haya reducido sus precios.)

Como puede verse en el Recuadro ES.3 sobre los «10 primeros», Estados Unidos y Alemania abonan con mucho el mayor nivel de pagos de liquidación por tráfico saliente. En 1995 los pagos netos de Estados Unidos ascendieron a 4 900 millones de dólares EE.UU. En el caso de Alemania, en 1994 (la fecha más reciente para la que se disponen de datos detallados sobre países distintos de Estados Unidos), representaron 800 millones de dólares EE.UU. Hay que señalar que ningún otro país pagador neto abonó más de 160 millones de dólares EE.UU. ese año. Aunque los pagos de liquidación permiten a los operadores de telecomunicaciones de los países en desarrollo financiar en parte la expansión de la red, los operadores que están en situación de pagador suelen señalar que los pagos son muy superiores a los que se justificarían económicamente. Huelga decir que éste es uno de los temas de controversia más candente en el debate sobre el sistema de pagos internacionales. Ahora bien, hay que preguntarse si puede demostrarse, basándose en criterios suficientemente objetivos, que estos considerables pagos de liquidación por tráfico saliente (que representaron 5 600 millones de dólares EE.UU. en 1996 para Estados Unidos)³⁷ son inadecuados y perjudiciales.

Conviene recordar que el volumen de los pagos de liquidación depende de la magnitud del desequilibrio de tráfico, así como de las tasas de liquidación. Si el tráfico saliente y el entrante se encuentran aproximadamente en equilibrio, el nivel de las tasas de liquidación plantearía un problema mucho menor. Los desequilibrios del tráfico se explican en parte por razones fundamentales que no pueden controlar los operadores y las entidades reglamentadoras de las telecomunicaciones; por ejemplo, elevados ingresos per capita en los países industrializados avanzados, hábitos de utilización telefónica en dichos países y existencia de grandes comunidades de emigrantes.

³⁷ Estimaciones preliminares de la División de Análisis Industrial de la Oficina de Operadores de telecomunicaciones públicas de la FCC, enero de 1998.

Recuadro ES.3

LOS 10 PRINCIPALES PAGADORES Y RECEPTORES NETOS EN 1994

PAÍS	TOTAL DE PAGOS POR TRÁFICO SALIENTE (EN MILLONES DE DÓLARES EE.UU.)
Estados Unidos	4289*
Alemania	800**
Reino Unido	158**
Japón	151**
Emiratos Árabes Unidos	148**
Arabia Saudita	135**
Suiza	135**
Australia	100***
Hong Kong (Región Administrativa Autónoma)	78**

PAÍS	TOTAL DE PAGOS POR TRÁFICO ENTRANTE (EN MILLONES DE DÓLARES EE.UU.)
China	480
México	444
India	254
Filipinas	235
Rusia	185
Turquía	173
Israel	162
Portugal	148
Marruecos	145
Colombia	136

Fuente: datos actualizados extraídos de «*Direction of Traffic, 1996*», consultable en el sitio de la UIT en la Web: <<http://www.itu.int/ti>>

* FCC «Trends in Telephone Service», marzo de 1997

** Valor estimado

*** Valor estimado por la UIT, comunicación personal

El volumen y la agudización de los desequilibrios de tráfico reflejan también otros factores que son, hasta cierto punto, controlables. Los desequilibrios de tráfico se han hecho mayores debido a que la competencia ha reducido las tasas de percepción en los países con mercados de telecomunicaciones abiertos a la competencia, pese al efecto restrictivo de los pagos de liquidación para recortar los precios de usuario final. Los desequilibrios del tráfico se han agravado también por causa del fenómeno conocido como **«inversión»**. Los servicios «Directo a país», por ejemplo «UK Direct» de BT y «USA Direct» de AT&T representan una importante forma de inversión del sentido del tráfico. Si un llamante del país B llama al país A recurriendo a servicios «Directo a país» con una tarjeta de crédito telefónica/tarjeta de llamada la llamada se factura al cliente del país A y no así del país B. La llamada se contabiliza a efectos de liquidación como una llamada de A a B y no de B a A³⁸. Lo mismo sucede en el caso de una llamada del país B al país A, cuando se recurre a un operador de comunicación por intermediario del país A. El recurso al servicio «Directo a país», los servicios con tarjetas de llamada o de comunicaciones por intermediario, agudiza, de hecho, el desequilibrio del tráfico medido, que es el punto de partida para calcular los pagos de liquidación.

El efecto global de las diferentes formas de inversión del tráfico, consideradas conjuntamente, puede ser apreciable. En Estados Unidos, la relación entre los minutos de tráfico internacional saliente y entrante pasó de 1,82;1 en 1990 a 2,14:1 en 1995³⁹. En Hong Kong, que se encontraba en el extremo opuesto de este tráfico, la relación de llamadas entrantes *de* Estados Unidos (país en que se realiza una gran parte de esta actividad de inversión del tráfico) con respecto a las llamadas salientes *a* Estados Unidos era de 1,2:1 en 1992. En 1995, esta relación había pasado a 3:1 y a fines de 1996

³⁸ Como el operador del país A ha recibido el pago del llamante, el mecanismo de liquidación le obliga a contabilizarlo con el operador del país B.

³⁹ Datos de AT&T extraídos de FCC 43.61 International Traffic Reports y FCC Trends Report – Canadá 1990 (Comentarios adicionales de AT&T en CC Docket N.º 90-337, Phase II, 26 de febrero de 1996).

era de 7:1⁴⁰. Como 1992-1996 fue en esa ruta precisamente el periodo de expansión de las comunicaciones por intermediario y, en general, de las actividades de inversión del sentido del tráfico, es razonable suponer que un factor muy importante del desequilibrio de tráfico fueron los servicios de comunicación por intermediario y otros tipos de inversión del tráfico. En el caso de los operadores de comunicaciones por intermediario, el incentivo y la oportunidad de esta situación fueron las diferencias existentes entre los precios de usuario final («tasas de percepción») entre dos localidades. El incentivo que tenían los operadores de comunicaciones tradicionales para seguir realizando diferentes modalidades de inversión de tráfico quedó reforzado por la regla del retorno proporcional del tráfico que, debido a la insistencia de la FCC, se aplicó a la ruta Estados Unidos-Hong Kong.

Los efectos de dicha inversión, que agudizan los desequilibrios del tráfico, son particularmente apreciables entre países desarrollados y en desarrollo. Sería completamente erróneo suponer que los desequilibrios de tráfico que dan lugar a grandes y controvertidos pagos de liquidación por el tráfico saliente en algunos países industrializados obedecen únicamente a defectos estructurales y a incentivos inadecuados del sistema de liquidación tradicional. Ese desequilibrio obedece en gran parte a la competencia normal en los mercados, lo que incluye la creación de nuevos servicios, como el «Directo a país». Huelga decir que la magnitud de la inversión de tráfico se debe en grado considerable al deseo de los clientes de evitar el pago de los elevados precios de usuario final («tasas de percepción») en los países donde prevalecen monopolios de telecomunicaciones.

El hecho de que innovaciones como las que hemos descrito agudicen los desequilibrios de tráfico no quiere decir que éstas sean poco deseables, ya que, de hecho, los desequilibrios de tráfico y los flujos de pagos de liquidación resultantes no serían (o ciertamente

⁴⁰ Pun-Lee Lam, «Erosion of Monopoly Power by Callback: Lessons from Hong Kong», Telecommunications Policy 12-8, octubre de 1997, pp. 693-695.

no deberían ser) un problema, si el nivel de las tasas de liquidación representase un precio de mercado equitativo por el servicio de efectuar un minuto de llamada internacional.

Evaluación de los mecanismos tradicionales y justificación del cambio

¿Cómo habría que juzgar las ventajas e inconvenientes del sistema de liquidación tradicional? En cualquier «evaluación» que se dé globalmente sobre este punto habría que responder a las cuatro preguntas siguientes:

- ¿Son los incentivos económicamente ineficaces de los mecanismos tradicionales lo suficientemente perjudiciales como para justificar que un objetivo de la política gubernamental sea abolir dichos mecanismos?
- Dejando al margen del interés público que preconizan los gobiernos, el legislador y las entidades reglamentarias ¿podría mantenerse la estructura de los mecanismos tradicionales en el nuevo entorno con una competencia cada vez mayor?
- El *nivel* de las tasas de liquidación en el sistema tradicional, que es un aspecto distinto de la estructura de ese sistema, ¿resulta aceptable desde el punto de vista de la política general?
- ¿Podría mantenerse el nivel de las tasas de liquidación en un entorno cada vez más abierto a la competencia?

En la presente sección se examina cada una de estas cuestiones y se supone la opinión personal del autor al respecto.

Cuestión 1: ¿El hecho de que existan incentivos inadecuados justifica la abolición de los mecanismos tradicionales?

La respuesta es «no». Los incentivos adversos que entrañan los mecanismos tradicionales, por ejemplo, desalentar el crecimiento del tráfico saliente de los países que son receptores netos de ingresos de liquidación, son sólo económicamente significativos si las tasas de liquidación superan los niveles que justifican los costes. De

ser así, esos incentivos negativos deberían preocupar a los gobiernos y entidades reglamentadoras, incluso en los países que son receptores netos de ingresos de liquidación. La forma en que el sistema tradicional condiciona el crecimiento del tráfico saliente afecta adversamente a las economías nacionales de dichos países y sus empresas deberían tener las mismas posibilidades que las de otros países para utilizar el sistema de telecomunicaciones públicas con el fin de explorar y aprovechar oportunidades económicas en el extranjero. En caso contrario, el equilibrio de la competencia internacional se decantará *contra* los usuarios de telecomunicaciones de los países que son receptores netos de ingresos de liquidación (normalmente los países en desarrollo) en comparación con los usuarios de otros países.

La solución es hacer disminuir las tasas de liquidación y no necesariamente desechar en su totalidad la *estructura* de los mecanismos tradicionales.

Cabe preguntarse si los gobiernos y los órganos de reglamentación deben permitir que las «modalidades de explotación» alternativas, como la reventa de líneas arrendadas (líneas privadas) o el establecimiento de puntos de presencia de operadores extranjeros («autoterminación») proliferen al margen de los mecanismos tradicionales, o incluso desviar tráfico de los mecanismos tradicionales⁴¹. Los gobiernos de los países que son receptores netos de ingresos de liquidación pueden ser renuentes a autorizar estas actuaciones por temor a reducir el flujo de pagos de liquidación. Paradójicamente, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) de los Estados Unidos se ha demostrado también renuente, excepto en los casos en que los mercados de los países correspondientes están plenamente abiertos a la competencia y al acceso en condiciones de competencia de operadores de los Estados Unidos, o dicho de otro modo, aquellos países junto con los cuales Estados Unidos forma mercados únicos.

⁴¹ Autorizar la reventa de líneas arrendadas (también llamada reventa de líneas privadas o reventa internacional simple) es sólo eficaz si se permite a los operadores interconectar sus líneas arrendadas a la RTPC en ambos extremos y abonar por la utilización de esa red precios nacionales de usuario final o tasas nacionales de interconexión.

Sin embargo, los gobiernos y entidades reglamentadoras de otros países pagadores netos han adoptado un punto de vista distinto. Así, en Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido se permite en general la aplicación de «nuevas modalidades de explotación», como la reventa de líneas arrendadas o el establecimiento de puntos de presencia de operadores extranjeros, con independencia de cuál sea el país corresponsal. Esta política refleja la opinión, que comparte el autor del presente Informe, de que las ventajas de una intensificación de la competencia, (lo que incluye la presión muy eficaz para reducir las tasas de liquidación a que dará lugar la aplicación de modalidades de explotación alternativas que no entrañen el pago de tasas de liquidación), son superiores a los inconvenientes que puede plantear el peligro bastante teórico de que un monopolio corresponsal de otro país abuse de esta liberalización para aumentar su poder de negociación y beneficios⁴².

Cuestión 2: ¿Podrá mantenerse la estructura de los mecanismos tradicionales?

Cabe preguntarse si, la estructura actual de los acuerdos tradicionales puede mantenerse, con independencia de lo que decidan los gobiernos o entidades reglamentadoras. Esta respuesta es afirmativa, siempre que se introduzcan cambios significativos, por las siguientes razones:

- Un análisis comercial que compara un determinado tipo de mecanismo de liquidación tradicional con diversas alternativas indica que en un gran número de casos ese mecanismo puede seguir siendo una «modalidad de explotación» interesante para los **dos** operadores que constituyen una «relación», siempre y cuando el coste por minuto del operador pagador neto sea comparable al coste equivalente de las «nuevas modalidades de explotación» alternativas, por ejemplo, reventa de líneas arrendadas o puntos de presencia de operador extranjero. El grado en

⁴² La política que aplica actualmente la FCC en este caso se examina en la sección 4 del presente resumen y en el Capítulo 13 del Informe principal se analizan más a fondo sus diferentes aspectos.

que pueda mantenerse la aplicación de ese tipo de mecanismo de liquidación dependerá más del nivel de las tasas de liquidación que de la estructura del propio mecanismo.

- Sin embargo, es esencial introducir ciertas modificaciones si se desea seguir aplicando dichos mecanismos:
 - Las diferencias entre las tasas de liquidación de un país con diferentes países corresponsales deberán reducirse en medida apreciable o incluso eliminarse; de lo contrario, la reorientación y el arbitraje harán que se desvíe todo el tráfico a la ruta con la tasa de liquidación más baja. Estas anomalías brindan un gran número de oportunidades de arbitraje a los operadores distintos de los tradicionales, que pueden apropiarse de gran parte del valor del tráfico merced a su encaminamiento.
 - A medida que nos acercamos a un entorno abierto a la competencia, puede ocurrir que sea imposible mantener un sistema simétrico cuando se aplique la misma tasa de distribución en ambos sentidos del tráfico. El sistema de liquidación debería hacer posible imponer tasas más bajas para terminar las llamadas en los países de menor coste (esto se hace ya en el marco de los acuerdos tradicionales en la región de Europa y la Cuenca Mediterránea, con arreglo a la Recomendación D.300R del UIT-T).

La reforma de la *estructura* del sistema de liquidación es, en general, una cuestión muy distinta del *nivel de las tasas de liquidación*. Si las tasas se reducen en grado suficiente, no hay ninguna razón por la que la estructura del sistema de liquidación considerada en general (esto es, el conjunto de relaciones de corresponsales en las cuales los operadores intercambian tráfico y se abona un pago neto de liquidación) deba modificarse, a condición de que introduzcan los cambios estructurales necesarios, por ejemplo, reducir o eliminar las tasas de liquidación desiguales con respecto al mismo país, y utilizar tasas de liquidación asimétricas si los costes de terminación (u origen) de las llamadas son sustancialmente diferentes en los dos países interesados. En este caso, seguirá aplicándose una forma

modificada de mecanismo tradicional como un método de explotación del tráfico internacional, que coexistirá junto con las «nuevas modalidades de explotación».

Los complejos aspectos de la cuestión examinados se reducen, en última instancia, a tres simples preguntas: ¿en qué casos una tasa de liquidación es «demasiado elevada» y según qué criterios?, ¿quién lo decide? y ¿cómo?

Cuestión 3: ¿Resulta aceptable el nivel de las tasas de liquidación?

El ritmo relativamente lento de la reducción de las tasas de liquidación, en comparación con el rápido descenso de los costes de la red en los enlaces internacionales ha llevado a muchos a la conclusión elemental de que las tasas de liquidación son actualmente demasiado elevadas. Pese al hecho de que el coste de los enlaces internacionales de transmisión representan únicamente un pequeño porcentaje del coste total de una llamada internacional^{43,44}, por lo cual en estricta lógica esta comparación está viciada, la mayoría de los especialistas independientes (incluido el presente autor) siguen apoyando esa conclusión elemental.

Habría que preguntarse, sin embargo, cómo podrían juzgarse de manera más objetiva y analítica los niveles de las tasas de liquidación. La respuesta no es en absoluto evidente, ya que, por ejemplo, no podemos sostener, basándonos en los criterios de manual de microeconomía que suelen aducirse en estos casos, que las tasas de liquidación deberían aproximarse en cierta medida a los costes incrementales a largo plazo del operador corresponsal, como hizo la

⁴³ Por ejemplo, en la ruta Brasil-Argentina la transmisión internacional representó únicamente el 21% de las componentes que entran en la tarifa, según la metodología de niveles de «referencia» de la FCC (Fuente: Report and Order «In the Matter of International Settlement Rates» en IB Docket N.º 96-261, 18 de agosto de 1997; apéndice D).

⁴⁴ Excepto en el caso de ciertos países (especialmente, las naciones enclavadas en desarrollo), en las cuales los costes de tránsito son muy elevados.

FCC en la Noticia de reglamentación propuesta (NPRM) en sus actuaciones en materia de tasas de liquidación internacionales de diciembre de 1996⁴⁵.

No debe esperarse una gran dosis de consenso en este asunto. No sólo existen claras divergencias de opinión entre los gobiernos, entidades reglamentadoras y operadores de los diferentes países (especialmente entre los países pagadores netos y los países receptores netos), sino que también, al menos teóricamente, resulta problemático determinar exactamente cuál es el nivel «correcto» de dichas tasas. Hay buenas razones (que se examinan detalladamente en el Capítulo 8 del Informe principal) que aconsejan considerar con cierto escepticismo incluso el *principio* de prescripciones, tales como la propuesta de la FCC en relación con las tasas de liquidación, basándose en el concepto extraído de la teoría microeconómica de coste incremental total a largo plazo del servicio (TSLRIC), por no hablar de la viabilidad práctica de dichas prescripciones.

Las conclusiones del autor son las siguientes:

- Incluso desde el punto de vista de la teoría económica, aplicar un enfoque de coste incremental puro (como hizo la FCC en su NRPM, al indicar que la reducción de las tasas de liquidación para que éstas se aproximaran a «niveles de coste incremental ... maximizaría el bienestar del consumidor») no se justifica en modo alguno. La propia FCC reconoció en parte este hecho, añadiendo a continuación que «Por otra parte, estimamos que los servicios internacionales podrían contribuir de manera razonable a los costes comunes de los operadores extranjeros»⁴⁶.
- Mi opinión personal es que no sólo *podrían*, sino que las tasas de liquidación deberían contribuir a cubrir los costes mixtos y comunes de funcionamiento de toda la red y empresa de un operador. En las tasas de interconexión nacionales ya se contempla este hecho, como ocurre en Estados Unidos y en otros países.

⁴⁵ NPRM en IB Docket N.º 96-261, 19 de diciembre de 1996.

⁴⁶ FCC, NPRM en IB Docket N.º 96-261, op. cit.

- Por otra parte, como los gobiernos y entidades reglamentadoras imponen normalmente obligaciones de servicio universal (USO) a los operadores, procede también que en las tasas de liquidación internacionales se incluya una contribución al financiamiento de los gastos necesarios para atender a dichas obligaciones, como se hace en Estados Unidos y en muchos otros países, al establecer tasas de interconexión nacionales. Es muy conocido que las USO pueden ser un pretexto para seguir tolerando los costes que ocasiona la ineficacia de los monopolios y que un gran número de servicios en las zonas rurales podrían ser rentables y, por tanto, no dar lugar a costes USO si se explotaran eficazmente. En consecuencia, la contribución a las obligaciones del servicio universal debería definirse a niveles «razonables» y justificados económicamente. Ponerse de acuerdo en cuáles deberían ser tales niveles no es tarea fácil, pero sí necesaria.
- No hay razón alguna para pensar que la contribución de los pagos internacionales de liquidación, por minuto o como porcentaje del pago total, a los costes mixtos y comunes y a los costes USO, deba ser la misma que en el caso de las llamadas nacionales. Sin embargo, en las rutas que pertenezcan íntegramente a un mercado único (en el sentido en que hemos definido éste anteriormente), la contribución por minuto de las tasas de liquidación aplicables a las llamadas internacionales no puede sobrepasar a la de las tasas nacionales de *larga distancia*, ya que ambos tipos de llamada pueden hacerse en el marco del mismo acuerdo de interconexión.

En la práctica, habría que conformarse con una serie de negociaciones pragmáticas en las cuales las partes interesadas podrían ponerse de acuerdo a la larga acerca de:

- a) qué elementos en general podrían incluirse legítimamente en una tasa de liquidación;
- b) qué gama de valores numéricos podrían adoptar estos elementos, basándose en una serie de teorías de costes muy diferentes, pero lógicamente justificables;

- c) en todo caso, qué nivel de tasas de liquidación es *sostenible* en la práctica, a la vista de que el sistema tradicional de tasas de liquidación está cada vez más sujeto a la presión de la competencia. Si las tasas de liquidación son «demasiado elevadas» en ese sentido; el tráfico empezará a evitar el sistema, recurriendo a una de las muchas «nuevas modalidades de explotación» que se examinan en la sección siguiente⁴⁷. La mayor parte de los receptores de ingresos de liquidación desearán mantener el sistema existente en forma lo suficientemente reformada como para que los pagadores netos permanezcan en el sistema y poder afrontar así la aparición de nuevas modalidades de explotación.

La fuga gradual del tráfico del sistema de pagos tradicional comprime continuamente la gama de tasas de distribución que podrá mantenerse a largo plazo (por ejemplo, más allá de cinco años). Si se adopta una actitud pragmática, sería posible llegar al acuerdo de que la gran mayoría de las tasas de distribución actuales son claramente «demasiado elevadas», y proceder a realizar reducciones más rápidas que las registradas en los últimos años. Esta parece ser también la opinión del Grupo Oficioso de Expertos del Secretario General de la UIT⁴⁸, como puede verse en el Informe publicado en abril del presente año.

⁴⁷ La adopción de tasas de terminación uniformes como parte de una reforma del sistema tradicional (parece probable, si se atiende a los debates recientemente celebrados por la Comisión de Estudio 3 del UIT-T, que los gobiernos, entidades reglamentadoras y operadores de muchos países adoptarán esta alternativa), atenuará en parte esta presión, ya que la reventa y la concentración de tráfico detraerían menos tráfico de los sistemas tradicionales. No obstante, a menos que se obligue a los operadores que utilizan «nuevas modalidades de explotación» a pagar tasas de terminación en lugar de precios de interconexión nacionales o de usuario final (lo que podría ocurrir en muchos países), las «nuevas modalidades» seguirán ejerciendo presión para hacer disminuir las tasas de terminación y orientarlas así a los costes.

⁴⁸ El Informe y las recomendaciones de este Grupo se analizan en el Capítulo 6.

Cuestión 4: ¿Puede sostenerse el nivel y la estructura de las tasas de liquidación?

A esta pregunta hay que responder negativamente, ya que resulta claro que, a los actuales niveles de las tasas de distribución, los operadores que son pagadores netos de liquidaciones aprovecharán cualquier oportunidad que se les brinde para cursar tráfico fuera de los mecanismos tradicionales. Ahora bien, esto no significa que los operadores establecidos renunciarán en bloque al sistema tradicional, ya que reflexionarán muy a fondo sobre los efectos adversos que dicha renuncia podría ocasionar en las relaciones entre correspondientes, de las que dependen muchas de sus actividades económicas tradicionales. Sin embargo, los nuevos concurrentes no comparten la mayoría de esas preocupaciones. Por otra parte, muchos de los actores tradicionales recurren en mayor medida de lo que se supone generalmente a mecanismos tales como la reoriginación o a acuerdos de terminar tráfico en un solo sentido sin obligación de retornar tráfico.

En consecuencia, es cada vez mayor el volumen de tráfico que se encamina al margen de los mecanismos tradicionales, debido al nivel elevado de las tasas de liquidación y a la transición a una nueva estructura del sector, en cuyo marco los operadores pueden disponer de un gran abanico «nuevas modalidades de explotación»; por ejemplo, extender sus propias redes a otros países e interconectarse con la red del operador local.

Así, pues, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que los niveles actuales de las tasas de liquidación son en la práctica insostenibles. Cuando en el extremo de una «relación» hay un operador monopolista y no se permite el recurso a «nuevas modalidades de explotación», como la reventa de líneas arrendadas, en dicho extremo podría mantenerse en teoría durante algunos años tasas de liquidación elevadas, pero incluso en ese caso, se ejercería presión para reducirlas, ya que:

- la reoriginación y la concentración de tráfico harían que se dirigiera hacia las rutas con las tasas de liquidación más bajas;

- como suele suceder, las tasas de percepción y las tasas de liquidación son elevadas en el país cuyo operador actúa en régimen de monopolio, las comunicaciones por intermediario y otras formas de «inversión del tráfico» tenderían a agudizar el desequilibrio del tráfico y esto, unido a las altas tasas de liquidación haría que el flujo de pagos de liquidación alcanzara tales proporciones que los operadores (y posiblemente la entidad reglamentadora) del país pagador neto comenzarían a ejercer una presión muy considerable para modificar esta situación.

La comparación cada vez más desfavorable de los precios y condiciones de las telecomunicaciones de su país con la de otros países llevaría a la mayor parte de los usuarios de telecomunicaciones a hacer todo lo posible también para favorecer el cambio.

De lo anterior se deduce que, incluso en la mayoría de los países en que las telecomunicaciones están sujetas a un monopolio, las tasas de liquidación se reducirán necesariamente y que dichas tasas deberían pasar a una tasa uniforme («tasa de terminación») para cada país, en lugar de que exista un régimen de liquidación diferente según cual sea el país que origina la llamada.

4. PRESIONES EN FAVOR DEL CAMBIO: EL DESAFÍO PARA EL SISTEMA TRADICIONAL

En la sección anterior examinamos la *justificación* del cambio, basándonos en una serie de consideraciones esenciales acerca de la conveniencia y sostenibilidad de los mecanismos de pagos internacionales. En la presente sección, analizaremos las fuerzas que llevarán probablemente a impugnar el sistema tradicional.

El sistema de liquidación tradicional y el actual nivel de las tasas de liquidación están experimentando el embate de cinco fuerzas diferentes, a saber:

- **La aparición de «nuevas modalidades de explotación»** que dan lugar a acuerdos de explotación y de pago distintos de los

correspondientes a las relaciones y pagos de liquidación tradicionales entre corresponsales.

- **Las presiones comerciales ejercidas por los pagadores netos.** Las tasas de distribución/tasas de liquidación se negocian entre pares de corresponsales y los pagadores netos son cada vez más renuentes a pagar con arreglo a los actuales (y posiblemente futuros) niveles de tasas de liquidación.
- **La presión ejercida por las entidades reglamentadoras de los países que son pagadores netos.** Varias entidades reglamentadoras, especialmente la FCC, han aunado fuerzas con los operadores de sus países, que son pagadores netos y están ejerciendo presión para reducir las tasas de liquidación. Resulta interesante señalar, empero, que las entidades reglamentadoras de varios países que son pagadores netos (especialmente Alemania, con un total de pagos netos estimados en 800 millones de dólares EE.UU. en 1994 y el Reino Unido cuyos pagos netos para dicho año se calcularon en 158 millones de dólares EE.UU.) no han procedido de esta forma.
- **El replanteamiento de las prácticas internacionales de liquidación** que se está discutiendo multilateralmente a través de la UIT y otros foros internacionales, por ejemplo, la OCDE.
- **El Acuerdo sobre el comercio de telecomunicaciones básicas de la OMC,** en el caso de los 32 países del Grupo A y del Grupo B, cuyos compromisos en el marco de la OMC están en conflicto con el sistema de liquidación tradicional en su forma actual de aplicación (aunque no necesariamente con una versión reformada del mismo, según se indica en la sección 3 del presente Resumen).

Negociaciones comerciales

Las negociaciones comerciales siguen representando el conducto principal de reforma de la estructura del sistema de liquidación de cuentas. Pese a las frustraciones que suelen expresar los países pagadores netos, dichas negociaciones (reforzadas en el caso de

Estados Unidos por las presiones ejercidas por la FCC en cuanto a órgano reglamentador) han permitido reducir de manera considerable las tasas de liquidación. Según AT&T, se redujo en un 18% el promedio de las tasas de distribución abonadas por AT&T de 1992 a 1995⁴⁹. Ahora bien, estas cifras son objeto de controversia, ya que la FCC estima que se han registrado recortes aún más drásticos. La FCC calculó una disminución del 29% en la media ponderada de las tasas de liquidación para los operadores estadounidenses de 1992 a 1996 y un 32% de 1992 a 1997⁵⁰.

Sin embargo, pese a estas reducciones, las tasas de liquidación seguirán sin duda estando en la mayoría de los casos muy por arriba de los niveles que puedan justificarse razonablemente en términos de costes, y en «ciertas relaciones» habrá pocos cambios.

Frustrados ante esta situación, algunos de los principales operadores, especialmente AT&T, MCI y otros en Estados Unidos, han pedido y logrado que intervenga la FCC, que es la entidad reglamentadora estadounidense.

Presiones ejercidas por parte de las entidades reglamentadoras de los países pagadores netos

Una vez que los operadores de telecomunicaciones de los países industrializados que son pagadores netos empezaron a preocuparse por el continuo y rápido crecimiento y elevado nivel de los pagos de liquidación, empezaron a insistir ante sus entidades reglamentadoras para que éstas activasen la reforma del sistema de

⁴⁹ Comentarios de AT&T Corp. «In the Matter of International Settlement Rates», N1 IB 96-261, 7 de febrero de 1997.

⁵⁰ FCC Notice of Proposed Rulemaking, In the Matter of International Settlement Rates, IB Docket N.º 96-261, 19 de diciembre de 1996; FCC Report and Order, In the Matter of International Settlement Rates, IB Docket N.º 96-261, 18 de agosto de 1997.

liquidación de las cuentas. Entre las medidas que adoptaron dichos órganos reglamentadores pueden citarse las siguientes:

- 1) Exigir la publicidad de las tasas de distribución (que tradicionalmente eran confidenciales). Esto se hizo en Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelandia y contribuyó a demostrar con gran claridad el elevado nivel de las tasas de liquidación, lo que, a su vez, acentuó los intentos de modificarlas.
- 2) En ciertos países (especialmente Estados Unidos), las entidades reglamentadoras han procurado proteger a los operadores concurrentes contra el poder de negociación excesivo de los monopolios en el otro extremo de una «relación», imponiendo a los operadores que les están sometidos la obligación de establecer acuerdos de retorno proporcional de tráfico con sus corresponsales en los países donde existían estos monopolios. En Estados Unidos, la FCC ha actuado en este sentido a través de su política de liquidación de las cuentas internacionales. No obstante, en Australia, Nueva Zelandia y Suecia (entre otros países) la reglamentación nacional *no* exige un retorno proporcional de tráfico y, en el Reino Unido, Oftel sólo ha formulado un postulado no obligatorio sobre el particular. La FCC (pero no así Oftel⁵¹) obliga igualmente a todos los operadores estadounidenses a establecer con respecto al mismo país corresponsal tasas de distribución uniformes (medida que se denomina en algunos casos «contabilidad paralela»). Las políticas en virtud de las cuales se exige un retorno proporcional de tráfico y la imposición de tasas de liquidación uniformes que podrían considerarse como una salvaguardia contra actuaciones contrarias a la competencia por parte de corresponsales monopolistas, tienen también, por su parte, efectos anticompetitivos, ya que

⁵¹ «No se exige a los operadores que mantengan un sistema de contabilidad paralela». Esta declaración (para utilizar la terminología de Oftel) quiere decir que no se obliga a los operadores a mantener la misma tasa de distribución que aplican otros operadores en la misma ruta. Oftel, julio de 1997.

levantan obstáculos al acceso al mercado y favorecen a los operadores establecidos⁵².

- 3) Se piensa que las prácticas de control contribuyen a generar flujos de pagos de liquidación demasiado intensos. Si en un extremo de una «relación» («país A») existe un mercado abierto a la competencia y en el otro extremo («país B») un monopolio, esto *puede* redundar básicamente en una desviación del tráfico de B a A al margen del sistema tradicional de liquidación, tráfico que pasaría a encaminarse con arreglo a las «nuevas modalidades de explotación». De ser así, se intensificaría el flujo de pagos de liquidación en favor de B^{53,54}, lo que beneficiaría al monopolio del país B. Por esta razón y hasta fecha reciente, el Reino Unido permitió cursar tráfico internacional mediante reventa de capacidad de líneas arrendadas (reventa internacional simple) únicamente hacia o desde países que autorizaban este tipo de operaciones a los operadores del Reino Unido. Ahora bien, el Gobierno británico se reservó una serie de facultades de reglamentación

⁵² Gran número de expertos y observadores ponen en duda que un régimen de retorno proporcional del tráfico y el establecimiento de tasas de distribución uniformes sean benéficos para la competencia al bloquear comportamientos anticompetitivos, ya que, por su propia naturaleza, estas políticas impiden (en el caso de las tasas uniformes) o inhiben (tratándose del retorno proporcional) la competencia en el plano de las tasas ofrecidas para la terminación de llamadas internacionales, por lo cual protegen a los operadores establecidos.

⁵³ Este flujo favorece normalmente a B, debido a que el operador del país B, en cuanto monopolio, impone por lo general tasas de percepción sustancialmente más elevadas que los operadores concurrentes en el país A.

⁵⁴ A este respecto, hay una opinión más elaborada y, a juicio del presente autor, poco plausible: el operador del país B podría utilizar los anormales beneficios que obtiene debido a esta situación para subvencionar un acceso al mercado del país B en condiciones de competencia y con beneficios inferiores a los normales o incluso a pérdida. Quienes esgrimen esta opinión (véase la sección 13.2, Capítulo 13) no aclaran que llevaría al operador del país B a malgastar sus beneficios de esta forma.

para intervenir ulteriormente en caso de que se registraran actuaciones contrarias a la competencia. En Estados Unidos, la FCC aplica una política de reciprocidad análoga (recientemente modificada, como se indica más abajo) denominada prueba de «oportunidades de competencia equivalentes» (prueba ECO). No obstante, la FCC suprimió esta prueba y sus restricciones e impuso nuevas limitaciones, que se analizan ulteriormente. Todo ello hizo que se *reforzaran* sus restricciones con respecto a la reventa de líneas arrendadas.

- 4) Establecer metas indicativas para reducir las tasas de distribución.
- 5) Hacer obligatorias dichas metas («niveles de referencia»).

En la actualidad sólo hay un país (Estados Unidos) cuya entidad reglamentadora (FCC) sigue políticas intervencionistas de los últimos tres tipos numerados. Se asiste, al parecer, al inicio de una notable divergencia en materia de principios entre la FCC y los órganos reglamentadores de otros países con entornos de telecomunicaciones abiertos a la competencia (por ejemplo, Australia y el Reino Unido). El Gobierno del Reino Unido abolió las restricciones impuestas a las tasas de liquidación internacionales en junio de 1996, anticipándose considerablemente al acuerdo de 1997 de la OMC, que, cuando entre en vigor, limitará los poderes de los gobiernos nacionales para mantener dichas restricciones. Al abrogar sus restricciones, el Gobierno del Reino Unido adoptó, de hecho, la posición de que los beneficios dimanantes de un mercado abierto sin condiciones a la competencia (lo que equivale a la ampliación del «tamaño del pastel») son superiores al peligro hipotético de que una desreglamentación radical diera demasiado poder de negociación en las telecomunicaciones internacionales a los monopolios de otros países (lo que les permitiría hacerse con una «rebanada» demasiado grande del pastel ampliado)⁵⁵.

⁵⁵ En este caso, el organismo competente es el Departamento de Comercio. Imponiendo ciertas «condiciones» en las licencias que concede a los operadores, Oftel ha conservado ciertos poderes de reglamentación para intervenir ulteriormente si, a su juicio, se registran conductas contrarias a la competencia.

Como se señala a continuación (y más detalladamente en el Capítulo 12), la FCC ha adoptado en general un punto de vista opuesto, concentrándose en los diferentes aspectos del poder de negociación (quién se queda con qué «pedazo del pastel»). Para ello, ha mantenido importantes restricciones sobre la utilización de las «nuevas modalidades de explotación» en el tráfico internacional, excepto en el caso de los países que se han plegado ya a las decisiones unilaterales de la FCC sobre la forma en que, a su juicio, deberían reducirse las tasas de liquidación.

En una serie de actuaciones reglamentarias conexas pero independientes, la FCC tomó tres decisiones esenciales en esta esfera:

- Indicó que podría suspender su política en materia de liquidaciones de las cuentas internacionales⁵⁶, que obliga a todos los operadores de Estados Unidos a imponer tasas de distribución uniformes con cualquier país y aplicar el retorno proporcional, y permite el suministro de nuevos servicios y la aplicación de «nuevas modalidades de explotación»⁵⁷ en el caso de los servicios internacionales convencionales, cuando, a su juicio, favorezcan el funcionamiento de un mercado abierto a la competencia⁵⁸. Sin embargo, todo indica que la FCC no tiene la intención de utilizar el margen de maniobra que le ha dado esta decisión en la esfera de los servicios fijos de telefonía básica, excepto en dos formas:
 - 1) Seguir una política de «no intervención» con respecto a la nueva telefonía por Internet.
 - 2) Suprimir las restricciones impuestas a otras «nuevas modalidades de explotación», como la reventa de líneas arrendadas

⁵⁶ Regulation of International Accounting Rates, CC Docket N.º 90-337.

⁵⁷ Expresión del autor. Se da una explicación detallada de la misma en la página 88.

⁵⁸ Regulation of International Accounting Rates, Fourth Report and Order (Phase II), 11 FCC Rcd 20063 (1996).

o los puntos de presencia de operadores extranjeros (para los cuales se requiere la aprobación de la FCC en virtud del artículo 214 de la Ley de Comunicaciones de 1934) únicamente en ciertas condiciones estipuladas que guardan relación con la política que sigue la FCC en materia de tasas de liquidación, según se explica más abajo.

- La FCC ha adoptado tasas de liquidación «de referencia», representadas por cifras correspondientes a cada uno de cuatro grupos de países clasificados por nivel de ingresos. En efecto, la FCC ha dado a los operadores internacionales de Estados Unidos el ultimátum de que deben comenzar a aplicar estas tasas de referencia después de un plazo límite⁵⁹ (en el recuadro ES.3 se comparan las tasas de referencia con las actuales tasas de liquidación para una serie de países). Dado que los operadores estadounidenses mantienen acuerdos de explotación con una serie de «corresponsales» extranjeros, esta decisión les sitúa en una posición peculiar, ya que, para plegar su actuación a la ordenanza de la FCC, deben renegociar sus tasas de liquidación con sus corresponsales o en su caso denunciar unilateralmente sus acuerdos. En el punto 7 bajo el título «Posibles resultados» examinamos lo que puede suceder en la práctica.
- La FCC ha autorizado la utilización de algunas de las «nuevas modalidades de explotación» que permiten desviar tráfico del sistema tradicional de tasas de liquidación (especialmente, la reventa de líneas arrendadas y los puntos de presencia de operador extranjero véase infra), para cada «relación» en función de la forma en que los corresponsales extranjeros aplican las tasas de liquidación de referencia impuestas por la FCC para el tráfico que sigue encaminándose de conformidad con los acuerdos

⁵⁹ Report and Order in the Matter of International Settlement Rates, IB Docket N.º 96-261; FCC 97-280, 18 de agosto de 1997. En el Capítulo 13 del presente Informe se explica detalladamente esta cuestión.

tradicionales⁶⁰. Al paso que establecía esas nuevas restricciones, la FCC suprimió una serie de antiguas limitaciones basadas en el principio de reciprocidad (igualdad de oportunidades de competencia o prueba ECO), en atención a los compromisos de acceso a los mercados y la política de trato nacional adoptados por los Estados Unidos con respecto a otros países de la OMC en el marco del Acuerdo de la OMC de febrero de 1997.

Estas políticas ejercen sin duda alguna una considerable presión para reducir las tasas de liquidación en el sistema tradicional. Ahora bien, no van en contra de la *estructura* del sistema en cuanto tal, sino más bien todo lo contrario, ya que limitan la posibilidad de aplicar algunas de las nuevas «modalidades de explotación» (modalidades a través de las cuales el tráfico puede encaminarse al margen del sistema tradicional de liquidación) pero no así, aspecto éste muy interesante, el recurso a la telefonía a través de Internet⁶¹.

Estas decisiones de la FCC suscitan ciertos interrogantes acerca de la adecuada gobernación de las actividades internacionales que entrañan la jurisdicción de la FCC y las autoridades reglamentadoras nacionales de otros países. En la sección 6 del presente Resumen examinaremos cuestiones que se plantean en este sentido. La decisión de vincular el consentimiento de la FCC para la utilización de las «nuevas modalidades de explotación» (con la excepción de la telefonía a través de Internet) a la aceptación de los corresponsales extranjeros de las tasas de liquidación «indicativas» declaradas unilateralmente por la FCC viola, al parecer, los compromisos de acceso

⁶⁰ Op. cit. pars. 232-259. La FCC decidió que «autorizará a los operadores a suministrar servicios conmutados a través de... líneas privadas... a condición de que las tasas de liquidación para al menos el 50% del... tráfico en la ruta de que se trate sean inferiores a la tasa de referencia...» (pars. 244-245).

⁶¹ Resulta interesante señalar que subordinar la aprobación de las nuevas modalidades de explotación al recorte de las tasas de liquidación aproximándolas a los niveles de referencia, lleva a los operadores interesados a posponer hasta el último momento dicho recorte, ya que de este modo se retrasa la fecha de aprobación de las nuevas modalidades de explotación en la ruta interesada, y se obstaculiza la implantación de nuevos concurrentes.

al mercado nacional o los operadores extranjeros adquiridos por los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo sobre telecomunicaciones básicas de la OMC de 1997⁶².

Nuevas modalidades de explotación

Hemos visto anteriormente que las innovaciones en materia de servicios, tales como el servicio directo a país y las comunicaciones por intermediario, dan lugar a una «inversión del sentido del tráfico», lo que, a su vez, hace aumentar los flujos del tráfico saliente internacional de los países con una intensa competencia en sus mercados de servicios internacionales de telecomunicaciones.

Estos diferentes tipos de innovaciones no sólo llevan a *extraer* tráfico del sistema de liquidación tradicional, sino también a invertir la dirección del tráfico a los efectos del cálculo de las liquidaciones y de este modo agudizan los desequilibrios del tráfico medido e intensifican los flujos de pagos de liquidación. En consecuencia, suelen acentuar también la presión que ejercen los pagadores netos para poner coto al incremento de los pagos de liquidación.

Un conjunto diferente de innovaciones de servicio, a que nos referimos genéricamente con el nombre de «nuevas modalidades de explotación», tienen un efecto muy diferente. En efecto, desvían completamente tráfico del sistema de liquidación o (como en el caso de la reoriginación y la «concentración» de tráfico) hacen que el tráfico se encamine con arreglo a «una combinación y un ajuste»

⁶² Si se interpreta correctamente el AGCS y el Acuerdo sobre el comercio de telecomunicaciones básicas de la OMC de 1997, las restricciones impuestas por la FCC violan al parecer el Acuerdo de 1997, ya que son «innecesariamente gravosas» en lo que concierne a la consecución de su objetivo declarado, que consiste en impedir las conductas contrarias a la competencia previstas. La prueba de las medidas «innecesariamente gravosas» se especifica en el artículo VI del AGCS. En última instancia, sólo un grupo de solución de diferencias de la OMC podrá determinar si las restricciones de la FCC son o no «innecesariamente gravosas» con arreglo al AGCS.

de antiguas y nuevas modalidades de explotación que maximiza las ventajas comerciales (para definir estas innovaciones como nuevas modalidades de explotación específicas, se ha empleado también la expresión «régimen de circuito íntegro»⁶³).

Las cinco «nuevas modalidades de explotación» son las siguientes:

- **Reventa** de capacidad de líneas arrendadas («líneas privadas») para suministrar el servicio público telefónico internacional conmutado. Con arreglo a esta modalidad de explotación (a veces denominada reventa internacional simple) la llamada se origina en la red telefónica pública conmutada (RTPC), pasa al país de destino a través de líneas arrendadas o mediante acuerdos de transmisión en bloque similares y, termina luego en el país de destino a través de la RTPC.
- **Puntos de presencia de operador extranjero/puntos de interconexión.** Si se autoriza a un operador del país A extender su infraestructura física de red, incluidos los enlaces de transmisión, al país B y a interconectarse con la RTPC de este país para terminar llamadas internacionales, los lugares en que tiene lugar dicha interconexión se denominan puntos de presencia o (con exactamente el mismo significado) puntos de interconexión. Este tipo de acuerdo es muy distinto de la modalidad tradicional de explotación según la cual el operador del país A posee únicamente «medios circuitos» que van a un punto medio teórico entre el país A y el país B, en lugar de capacidad de transmisión a todo lo largo de la ruta del país A y al país B. Esta modalidad

⁶³ Este término fue acuñado por el Dr. Tim Kelly de la UIT y alude al hecho de que en el marco de lo que el autor denomina las «nuevas modalidades de explotación» los operadores extranjeros se aseguran la transmisión a lo largo de toda la ruta dentro el país de destino, en lugar de a lo largo de medios circuitos como sucedería si se aplicasen acuerdos tradicionales entre corresponsales.

de explotación se conoce también con el nombre de «auto-terminación»⁶⁴.

- **Reoriginación y concentración de tráfico**⁶⁵, con arreglo a las cuales el operador lleva su tráfico internacional a un país con un mercado abierto a la competencia y tasas reducidas, para encastrar luego ese tráfico hacia su destino final en un «tercer» país. El tráfico puede llegar al país en que se produce esta «reoriginación», ya sea aplicando un acuerdo convencional entre corresponsales, por medio de una línea arrendada o a través de un punto de presencia extranjero⁶⁶. Se recurre al encaminamiento no convencional para reducir a un mínimo los costes que para el operador de origen representa la terminación de llamadas internacionales. Desde el punto de vista del operador de donde termina la llamada, ésta parece haberse originado en el país en que se produjo la reoriginación o la concentración⁶⁷. Por esta razón se habla a veces en este contexto de reoriginación «anónima». Estos encaminamientos no convencionales se ven limitados en medida cada vez menor por consideraciones técnicas, ya que las señales digitales experimentan una degradación

⁶⁴ En ciertos casos el operador extranjero puede tener sus propias instalaciones que llegan hasta los locales del cliente en ambos extremos, incluso si se siguen usando servicios de interconexión entre los puntos de presencia y la parte llamada para la mayor parte de las llamadas. En esta situación se encuentra, por ejemplo, WorldCom para el tráfico entre Estados Unidos y Alemania, o Estados Unidos y el Reino Unido, ya que posee redes locales en ambos extremos de dichas rutas.

⁶⁵ En los acuerdos de tránsito, los encaminamientos son aprobados por el operador de destino y los pagos de liquidación se sujetan a la regla, incorporada a las Recomendaciones del UIT-T, de que las partes alícuotas de distribución pagadas al operador de destino y retenidas por el operador de origen deben ser iguales.

⁶⁶ En el futuro, podrá recurrirse a la telefonía por Internet utilizando esta modalidad.

⁶⁷ Esto se realiza técnicamente borrando los datos de señalización gracias a los cuales puede determinarse dónde se originó la llamada y sustituyéndolos por los datos correspondientes al operador que reorigina la llamada.

relativamente reducida aun cuando atraviesen rutas muy indirectas; a diferencia de lo que ocurre con las señales analógicas que prevalecían en el momento en que se creó el actual sistema de liquidación. La reventa y la reoriginación son modalidades muy distintas de los acuerdos de «tránsito» que forman parte del sistema de liquidación tradicional⁶⁸.

- **Alianzas internacionales de operadores.** Puede suceder que los operadores decidan colaborar en ciertas actividades a nivel internacional, formando alianzas como Concert (dirigida por BT), World Partners (dirigida por AT&T) o Unisource (dirigida por KPN del Reino Unido, Telia de Suecia y Swiss PTT Telecom) para prestar servicio a grandes multinacionales (las fusiones internacionales propuestas constituyen un paso adelante en esta tendencia). Dichas alianzas suministran servicio de extremo a extremo y adquieren y mancomunan la capacidad de transmisión (sea en forma de medios circuitos o de otro modo) proporcionada por la empresa matriz u otros operadores de telecomunicaciones. Estas alianzas utilizan dicha capacidad para establecer redes mundiales a través de las cuales se suministran servicios de datos y valor añadido, así como, cada vez más, servicios vocales. Los circuitos pueden interconectarse en uno o ambos extremos de la red nacional a través de puntos de presencia locales. El tráfico no se contabiliza según los mecanismos tradicionales, y los sistemas alternativos para dividir ingresos y costes utilizados por estas alianzas internacionales son complejos y diversos.
- **Telefonía por Internet.** El reciente progreso de la tecnología, junto con la concertación de acuerdos de acceso que permiten el tráfico de llamadas telefónicas entre Internet y la RTPC, brinda realmente la posibilidad real de que el encaminamiento de las llamadas telefónicas internacionales a través de Internet

⁶⁸ El hecho de sustraer al sistema de liquidación un cierto volumen de tráfico saliente del país de origen también puede ocasionar o exacerbar un desequilibrio del tráfico entrante con respecto al saliente en la «relación» entre los países de origen y terminación, lo que permitirá al operador de origen obtener ingresos adicionales de liquidación en el tráfico que siga encaminándose con arreglo al sistema de liquidación tradicional.

(«telefonía por Internet») deje muy pronto de ser un prototipo o un ejercicio entre iniciados para convertirse en una «modalidad de explotación» muy importante para transportar tráfico comercial. Todo indica hasta el momento que esto puede ocurrir completamente al margen del marco reglamentario convencional que sin duda, está ocurriendo fuera del sistema de liquidación tradicional⁶⁹.

El replanteamiento de las prácticas de liquidación internacional en los organismos multilaterales

Del mismo modo que los operadores y los gobiernos colaboraron multilateralmente para dar forma a los acuerdos de liquidación tradicionales, las consultas multilaterales celebradas en los últimos años se han centrado en la forma de ajustar los acuerdos de liquidación internacionales al «entorno cambiante de las telecomunicaciones». Prácticamente, todos los actores se han comprometido a participar en este proceso de consultas multilaterales. Incluso la FCC, que ha decidido actuar de forma unilateral con respecto a la cuestión de las tasas de liquidación de referencia, ha señalado que «deberíamos seguir colaborando muy estrechamente con estas organizaciones (multilaterales) para promover la reforma de las tasas de distribución⁷⁰».

Los tres organismos multilaterales más importantes en esta esfera son los siguientes:

- la OCDE, que realiza estudios económicos e intenta promover consenso entre los Estados avanzados con economías de mercado;

⁶⁹ Si se exceptúa el hecho de que los acuerdos de liquidación tradicionales para los servicios de línea arrendada siguen desempeñando una función (este aspecto se examina en el Capítulo 14).

⁷⁰ Report and Order en IB Docket N.º 96-261, 19 de agosto de 1997, par. 18.

- la Comisión de Estudio 3 del Sector de Normalización de las Telecomunicaciones de la UIT (UIT-T), que es la fuente de las muy influyentes Recomendaciones oficiales de la UIT sobre el particular;
- el Grupo Oficioso de Expertos establecido a principios de 1997 por el Dr. Pekka Tarjanne, Secretario General de la UIT.

El Secretario General ha desempeñado, por su parte, un vital papel catalizador al abogar por planteamientos novedosos en esta esfera y una rápida reforma del sistema de liquidación, sobre la base de consideraciones comerciales. El trabajo de la Secretaría de la UIT y las actividades de la OCDE y de la Comisión de Estudio 3 del UIT-T han contribuido a precisar las diferentes cuestiones suscitadas y se han materializado en un considerable volumen de datos y análisis muy útiles. Por otra parte, el Banco Mundial y varios órganos regionales, como la APT en Asia y la CITELE en América, han contribuido activamente a promover el reexamen de los acuerdos de liquidación. En el marco de la Unión Europea, la Comisión de las Comunidades Europeas, en colaboración con los gobiernos y las entidades reglamentadoras nacionales, ha sido el arquitecto del mercado único de la Unión Europea para los servicios de telecomunicaciones y el promotor de los cambios en la forma de tratar las llamadas internacionales, cambios que hemos descrito en este Resumen.

El Grupo Oficioso de Expertos aportó una opinión independiente sobre la forma de adaptar las relaciones económicas internacionales y los acuerdos de liquidación a un entorno caracterizado por una competencia cada vez mayor. El Grupo propuso una serie de «principios orientadores» que:

- favorecen la intensificación de la competencia y el avance hacia mecanismos de liquidación transparentes, no discriminatorios y orientados a los costes;
- promueven «nuevas relaciones de cooperación» entre las organizaciones interesadas en estos asuntos, incluidos los órganos reglamentadores nacionales;
- destacan el cometido de información de la UIT y su contribución a la preparación de metodologías de costes y la definición de principios de fijación de precios;

- señalan que la UIT debería «contribuir a definir la gama general de las tasas de liquidación hacia la que probablemente evolucionarán las tasas actuales»;
- proponen para la UIT la función de «movilizar apoyo de otros organismos internacionales para ayudar a los países a introducir los ajustes inevitables».

Por otra parte, el Grupo Oficioso de Expertos abogó por «una inmediata reducción global de las tasas de liquidación del orden del 5% al 10% durante 1997, a la que seguirá una reducción similar en el primer semestre de 1998».

La UIT, en cooperación con la Organización de Telecomunicaciones de la Commonwealth, ha encargado después ocho estudios de casos sobre el probable impacto de la reducción de los ingresos de liquidación en una serie de operadores de telecomunicaciones que realizan sus actividades en países de bajos ingresos.

5 EL FUTURO INMEDIATO

Pronunciarnos acerca de lo que sucederá en el próximo futuro nos conduciría inevitablemente a especular, debido a los rápidos cambios de la situación actual. No obstante, conviene considerar en términos amplios los tipos de cambios que pueden sobrevenir y también *la forma* en que pueden producirse.

En esencia, existen cuatro formas distintas en que pueden modificarse las relaciones económicas internacionales que entraña el transporte del tráfico internacional:

- 1) Los mecanismos tradicionales podrían seguir utilizándose para una gran parte del tráfico internacional, pero a un nivel sustancialmente menor de tasas de liquidación, por lo menos en lo que concierne a la gran mayoría de las «relaciones».
- 2) Cambios estructurales en los mecanismos tradicionales, por ejemplo, el establecimiento de «tasas de terminación» basadas en los costes, que serían iguales para todas las llamadas internacionales a un determinado país, con independencia de

cuál sea el país en que se origina la llamada, o, al menos, tasas de liquidación que varíen relativamente poco para cada país de destino. Esto podría incluir también tasas de liquidación asimétricas: más bajas para los operadores que encaminan grandes volúmenes de tráfico a bajo coste en los países industrializados avanzados, que para los operadores con bajos volúmenes y costes elevados que realizan sus actividades normalmente en los países en desarrollo⁷¹.

- 3) Transferir el tráfico del sistema de liquidación tradicional a las «nuevas modalidades de explotación».
- 4) Suprimir la distinción entre servicios internacionales y servicios nacionales de larga distancia, con el fin de que las tasas de interconexión nacionales reemplacen a los pagos de liquidación⁷².

En la práctica, no es probable que una de estas posibilidades se imponga generalmente, por lo que habrá una combinación de soluciones diferentes para pares de países diferentes:

- Las opciones 1 y 2 pueden predominar en el tráfico con muchos países en desarrollo, aunque es también probable que un número creciente de éstos tome decisiones radicales en favor de la competencia y el mercado, adhiriéndose a algún «mercado único»⁷³, en cuyo caso entrarían también en juego las opciones 3 y 4.

⁷¹ Como ya se prevé en el caso de Europa y la Cuenca Mediterránea en las Recomendaciones D.300 y D.150R del UIT-T.

⁷² En este caso, podría producirse un apreciable grado de asimetría, pues las tasas de interconexión basadas en los costes de los países en desarrollo serían sustancialmente más elevadas que las actuales.

⁷³ Si el país es Miembro de la OMC o está dispuesto a pedir el ingreso y a aceptar las reglas correspondientes, puede, a tal efecto, adoptar una nueva lista nacional de compromisos con referencia al Acuerdo de la OMC de 1997 sobre telecomunicaciones, que se convierta en parte en el «mercado único» de la OMC.

- Para el tráfico entre países con normativas favorables en diversa medida a la competencia, es probable que las «nuevas modalidades de explotación» (opción 3) cobren importancia creciente, ya que se encaminarían grandes volúmenes de tráfico con arreglo a dichas modalidades y al margen de los acuerdos de liquidación tradicionales.
- Para pares o grupos de países que ya han establecido o se han comprometido a establecer un mercado único (Estados Unidos/Reino Unido, por ejemplo, o UE/EEA), es claro ya que prevalecerá la opción 4. Con todo, esto no significa necesariamente que en un mercado único todo el tráfico internacional se encaminará al margen de los acuerdos de liquidación tradicionales. En algunos casos, para los operadores la solución más conveniente desde el punto de vista de gestión y acaso también la más económica, especialmente en lo que respecta a flujos de tráfico poco intensos, será seguir utilizando el sistema tradicional, siempre que puedan hacerlo con tasas de liquidación no muy superiores a las tasas de interconexión nacionales⁷⁴.

6. CÓMO AFRONTAR LA TRANSICIÓN: ASPECTOS DE POLÍTICA Y GOBERNACIÓN

Opciones de política: regulación y gobernanza

Los hechos y cuestiones expuestos en este informe exigen que las esferas decisorias del Estado (Ministros, altos funcionarios, el Parlamento, las entidades reglamentadoras e incluso los tribunales, dependiendo de la estructura del gobierno de cada país) se pronuncien acerca de dos diferentes tipos de problemas: **cuestiones de procedimiento**, que guardan relación con la forma de adoptar

⁷⁴ Las tasas de liquidación no deberían sobrepasar las tasas de interconexión (locales) más los costes del transporte nacional a larga distancia de la llamada, de la conmutación en la central de cabecera de línea internacional y del medio circuito internacional.

decisiones sobre reglamentación y, en caso necesario, sobre la aplicación; y **cuestiones sustantivas**, que tienen que ver con las propias decisiones en materia de reglamentación.

Cuestiones de procedimiento

Para las esferas decisorias nacionales se hará sentir cada vez con mayor apremio la necesidad de determinar:

- En qué medida habrá que dejar a los operadores de telecomunicaciones que decidan a través de negociaciones comerciales sobre las tasas de liquidación, y hasta qué punto intervenir en esta esfera.
- Si la decisión es intervenir, determinar si hay que hacerlo:
 - Unilateralmente, señalando a los operadores de telecomunicaciones que transportan tráfico hacia o desde una serie de países qué es lo que deben hacer o no hacer en relación con los pagos de liquidación, sin remitirse para ello a las opiniones de la entidad reglamentadora (u otro organismo gubernamental competente) del otro país interesado.
 - Bilateralmente, adoptando decisiones acerca de «relaciones» con países corresponsales, basándose en acuerdos o entendimientos con cada una de las entidades reglamentadoras nacionales (ERN) de dichos países.
 - Multilateralmente, mediante acuerdos o entendimientos (por ejemplo, aplicación voluntaria de Recomendaciones del UIT-T nuevas o revisadas) concertados por las ERN y los operadores de numerosos países, a través de la UIT o de otra forma.

Por lo que hace al primer punto, las actuaciones de las ERN de los diferentes países pueden dividirse claramente en tres grupos:

- **Intervencionistas:** Intervención activa y, concretamente, tratar de imponer tasas de liquidación muy por debajo de los niveles actuales. Hasta el momento, la FCC estadounidense es la única entidad reglamentadora de este tipo.

- **Favorables a la competencia pero no intervencionistas:** Las ERN de la mayoría de los países con una política de telecomunicaciones favorable a la competencia pertenecen a este grupo. Aunque estas ERN son conscientes de los distintos aspectos de las tasas de liquidación y han adoptado ciertas medidas reglamentarias (normalmente sobre la obligación de publicación), han optado por no imponer una solución a los operadores o a las autoridades reglamentadoras de otros países. Resulta sorprendente que, con la excepción de Estados Unidos, las entidades reglamentadoras de países tales como Australia, Alemania, Hong Kong y el Reino Unido con regímenes de reglamentación favorables a la competencia y que son pagadores, hasta el momento hayan decidido no intervenir.
- **Autoridades reglamentadoras de países con un régimen de monopolio para las telecomunicaciones:** Hasta el momento estas ERN no han abordado en absoluto el tema de las tasas de liquidación internacionales o han actuado para mantener la situación imperante en sus países.

Hasta fecha reciente, los asuntos de la liquidación de las cuentas han estado a cargo casi exclusivamente de los operadores de telecomunicaciones. Los operadores definían un marco amplio de actuación con respecto al sistema de tasas de liquidación, creando un consenso favorable a una serie de Recomendaciones del UIT-T. Los operadores negociaban varios aspectos concretos, por ejemplo, los niveles de las tasas de distribución, en negociaciones comerciales, separadamente para cada par de operadores (esto es, cada «relación»). Cuando Estados Unidos, seguido por otros países, pasó de un régimen de monopolio a autorizar la competencia en el sector de las telecomunicaciones, comenzaron a acentuarse las fuerzas del cambio. Sin embargo, hasta el presente la FCC sigue siendo la única ERN del mundo que ha adoptado una posición intervencionista sobre el particular. Otras ERN han tomado medidas prudentes en esferas tales como la transparencia (por ejemplo Oftel en el Reino Unido publicó todas las tasas de distribución de este país) y se han reservado la facultad de intervenir en el futuro en el caso necesario, especialmente para garantizar un trato equitativo a los

nuevos operadores. Ahora bien, ninguna de ellas ha tomado una medida tan radical como la decisión adoptada en agosto de 1997 por la FCC sobre tasas de liquidación de referencia.

Las actuaciones «unilaterales», «bilaterales» o «multilaterales» llevan necesariamente a plantearse dos preguntas esenciales:

- ¿Es competente una ERN para determinar unilateralmente las condiciones de una relación de colaboración internacional en la que cada operador es, respectivamente, comprador y vendedor voluntario de servicios, y en la que debe respetarse la soberanía del país corresponsal y la jurisdicción de *su* ERN?
- Aun cuando la respuesta a la primera pregunta sea afirmativa, ¿sería prudente intentar dictar tales decisiones de modo unilateral?

La respuesta al primero de estos dos interrogantes entraña un conjunto de complejos aspectos de derecho nacional e internacional. Examinar estas cuestiones sobrepasa claramente el ámbito del presente informe y los conocimientos del autor. Sin embargo, importa señalar que a lo largo del tiempo se ha ido gestando un cuerpo de principios y precedentes jurídicos para abordar las diferentes cuestiones de comercio y explotación internacionales en las que intervienen dos o más jurisdicciones nacionales⁷⁵. Uno de los principios claves es el de «cortesía»: la obligación de los tribunales y otros órganos públicos de un país a tratar con la debida deferencia a la jurisdicción y la legislación del otro país o países interesados.

⁷⁵ Dado que aquí se trata de una cuestión comercial y muchos de los actores considerados son monopolios o tienen una participación sustancial en el mercado, en este contexto habría que considerar el derecho de la competencia, así como el derecho administrativo de la reglamentación de las telecomunicaciones.

Al tomar un rumbo unilateral, la FCC señaló (en su Informe y ordenanza sobre las tasas de liquidación de «referencia» de agosto de 1997)⁷⁶ que:

- «... los operadores estadounidenses habrán de negociar con sus corresponsales extranjeros tasas de liquidación equivalentes o inferiores al nivel de referencia apropiado ... Si los operadores estadounidenses no pueden avanzar en este sentido ... tomaremos medidas coercitivas ...»
- se autorizará al operador extranjero o a su filial a establecer puntos de presencia en Estados Unidos («ciertos tipos de autorización previstos en la sección 214»), a condición de que «la entidad extranjera ofrezca a los operadores internacionales estadounidenses una tasa de liquidación igual o inferior al nivel de referencia aplicable».

Resulta sorprendente que la FCC señale que la primera de estas disposiciones (entre otras) «no constituye ejercicio de jurisdicción sobre operadores extranjeros», ya que la decisión y cualquier medida coercitiva conexas «se aplicará a los operadores estadounidenses en el marco de la jurisdicción de Estados Unidos y no a sus corresponsales extranjeros»⁷⁷, y que las decisiones sólo tendrán un efecto «indirecto» para los operadores extranjeros. La FCC sostiene también que su posición con respecto a la concesión de las autorizaciones previstas en la sección 214 no entra en conflicto con los compromisos de acceso a sus mercados y de trato nacional de los operadores extranjeros, adquiridos por Estados Unidos en el marco del acuerdo de la OMC de 1997, aun cuando en la lista de compromisos de Estados Unidos no hay ninguna subordinación de esos compromisos a una reducción de las tasas de liquidación.

Huelga decir que estas cuestiones se examinarán muy a fondo en el Tribunal del Distrito de Columbia. El 23 de octubre de 1997 seis operadores de telecomunicaciones no estadounidenses y dos

⁷⁶ Report and Order «In the Matter of International Settlement Rates» sobre las tasas de liquidación internacionales, en IB Docket N.º 96-261, 18 de agosto de 1997, par. 20.

⁷⁷ Report and Order en IB Docket N.º 96-261, op. Cit., par. 279.

órganos internacionales presentaron «peticiones de reexamen» de las decisiones adoptadas en agosto de ese año por la FCC sobre las tasas de liquidación de «referencia», alegando (en el caso concreto de Cable & Wireless plc del Reino Unido), que dichas decisiones establecían «sin ... ningún título de competencia la tasa que los operadores extranjeros ... deben imponer a los operadores estadounidenses por terminar su tráfico en el mercado extranjero ...»⁷⁸. Por su parte, la entidad reglamentadora de Filipinas (Comisión Nacional de Telecomunicaciones) y el operador más importante de ese país (Philippines Long Distance Telephone Company) presentaron «recursos de reposición» ante la FCC.

Aparte de la *legalidad* de las medidas adoptadas para imponer una actuación unilateralmente, se plantea también la cuestión de si es prudente adoptar dicho enfoque. Las telecomunicaciones internacionales son una trama que se ha tejido en todo el mundo basándose en una dosis apreciable de cooperación mutua y voluntaria entre los operadores y gobiernos de países muy distintos. El éxito de esta cooperación está más allá de lo que pudieron imaginar sus fundadores, en campos que van de la numeración y la normalización de la compatibilidad técnica a los acuerdos de explotación y financiación. Cualquier usuario de computadores de nuestros días puede ver que dicha conectividad y compatibilidad universales no son algo que tenía que suceder necesariamente, ya que *no* se registran en grandes sectores de las aplicaciones informáticas, por lo cual no deben considerarse como algo automático. La adopción de medidas unilaterales con respecto a asuntos esenciales no promoverá en el futuro la cooperación voluntaria a la que nos hemos referido.

Cuestiones sustantivas

Si las entidades reglamentadoras nacionales (individual, o colectivamente en un proceso multilateral) deciden intervenir en el sistema de las tasas de liquidación internacionales (como la FCC *ha* decidido

⁷⁸ Tribunal de apelaciones del Distrito de Columbia, Cable & Wireless plc vs. FCC, N.º 97-1612, petición de revisión, 26 de septiembre de 1997.

claramente hacerlo, pero no así al parecer, otras ERN), los campos de actuación serían, entre otros, los siguientes:

- Sobre qué niveles de tasas de liquidación habría que insistir y basándose en qué principios económicos o reglamentarios.
- Regular o no las condiciones distintas de los precios en los acuerdos de explotación, por ejemplo, exigir un retorno proporcional de tráfico.
- Restringir o no las «nuevas modalidades de explotación», tolerarlas o alentarlas deliberadamente.

En el caso de los países en desarrollo, habría que añadir lo siguiente:

- La adopción de medidas para garantizar que los operadores aprovechen las ventajas que les brindan las «nuevas modalidades de explotación» (por ejemplo, puntos de presencia de operador extranjero) para generar tráfico saliente adicional hacia los países industrializados al margen del sistema de tasas de liquidación, siempre que las normas reglamentarias y las realidades operacionales lo permitan. Dichas medidas podrían incluir, entre otras cosas, acuerdos bilaterales con los países industrializados o un acceso negociado a agrupaciones multilaterales de mercado único con propósitos tales como los previstos por el acuerdo de la OMC de 1997.
- La adopción de medidas para reducir al mínimo el efecto adverso de la reducción de los pagos de liquidación por el tráfico entrante para el desarrollo de la red de telecomunicaciones y la atención de los fines del servicio universal; por ejemplo, reequilibrando los precios para hacer más rentables las actividades distintas de encaminar el tráfico internacional entrante.

Aun cuando estas alternativas se lleven a la práctica muy activamente, es probable que la consiguiente reducción de las tasas de liquidación ocasionen importantes trastornos en la gestión financiera de muchos operadores de telecomunicaciones en los países en desarrollo.

7. POSIBLES RESULTADOS

Al margen de la complejidad de los temas y posibilidades examinados, podemos preguntarnos si es posible discernir en líneas generales de qué forma evolucionará la situación actual. En la presente sección se indican una serie de posibilidades en forma de tres escenarios.

Escenario 1: «Aterrizaje suave»

Este escenario corresponde en general a los cambios previstos por el Grupo Oficioso de Expertos establecido por el Secretario General de la UIT, que presentó su informe en abril de 1997. El escenario entraña cierta dosis de «concesiones recíprocas» por parte de todos los actores interesados:

- En el caso de países de altos ingresos, que se están convirtiendo también (prácticamente sin excepción) en mercados de telecomunicaciones abiertos a la competencia, los cambios que se están registrando naturalmente como resultado de la transición a un mercado único hacen que no se registren conflictos significativos o duraderos con las «gamas de referencia» de la FCC. En todo caso, y en lo que concierne a las relaciones entre países de mercado único, la terminación de grandes cantidades de tráfico encaminado con arreglo a las «nuevas modalidades de explotación» se efectuará con tasas de interconexión nacionales o precios de usuarios final. Estos precios están muy por debajo de las tasas de referencia y las tasas de liquidación tendrán que reducirse para igualarse a aquéllas o ser incluso inferiores, con el fin de garantizar que el sistema tradicional puede seguirse utilizando al menos como un elemento más de una «combinación» de diferentes métodos de pago en un mercado de telecomunicaciones abierto a la competencia en que podrá recurrirse fácilmente a otras alternativas.
- En el caso de otros países, incluidos los grandes receptores netos de ingresos de liquidación, se llegará a través de una serie de negociaciones a una reducción gradual pero acelerada de las tasas de liquidación, en lugar de los rápidos recortes que reclama la FCC en el marco de las gamas de referencia y plazos conexos.

- Los países en desarrollo afectados adversamente podrán obtener, para efectuar la transición, una ayuda sustancial del Banco Mundial, la UIT y otros organismos internacionales.

Escenario 2: Conflicto

En este escenario vemos el choque de una fuerza irresistible contra un objeto inamovible. Los receptores netos de ingresos de liquidación se niegan a recortar sus tasas de liquidación en medida suficientemente rápida como para satisfacer las exigencias de los operadores de telecomunicaciones que son importantes pagadores netos (por ejemplo, AT&T) y la FCC. Los conflictos de jurisdicciones se agudizan (a partir de las actuaciones de septiembre de 1997 del tribunal de distrito mencionado), ya que la FCC y una serie de importantes pagadores netos con sede en Estados Unidos intentan imponer sus puntos de vista sobre el particular.

El resultado probable será un prolongado punto muerto mientras se libran combates judiciales o se aplican otros mecanismos de solución de diferencias sin excluir la diplomacia de alto nivel.

De ser así, las relaciones internacionales entre los operadores, gobiernos y autoridades reglamentadoras se deteriorarán y culminarán posiblemente en una serie de actuaciones hostiles, por ejemplo:

- Uno o más operadores de un país pagador neto deciden reducir unilateralmente sus pagos de liquidación.
- Una autoridad reglamentadora de un país pagador neto (probablemente la FCC) ordena a un operador que proceda de este modo.
- En represalia, un operador del país corresponsal, sea espontáneamente o siguiendo instrucciones de su autoridad reglamentadora, pone fuera de servicio ciertos circuitos internacionales, o, al menos, se niega a autorizar el empleo de circuitos adicionales, o envía todo su tráfico a Estados Unidos indirectamente a través de un operador de un tercer país fuera de la jurisdicción de la FCC.

Aunque este escenario puede parecer alarmista, conviene señalar que algo similar se produjo en el caso de la «relación» entre AT&T de Estados Unidos y Telintar de Argentina en 1996, aunque sus diferencias se solucionaron, al parecer, ulteriormente⁷⁹. Anteriores tentativas de decidir unilateralmente sobre asuntos internacionales no son precedentes alentadores para una gestión ordenada de las telecomunicaciones internacionales⁸⁰.

De esto se deduce que habría que hacer todo lo posible por evitar el escenario de conflicto.

Escenario 3: Propiciar la competencia

El rasgo que distingue esencialmente este escenario de los demás es que en los países que actualmente son importantes receptores netos de ingresos de liquidación, en particular, los países en desarrollo, aprovecharían sin duda alguna las oportunidades brindadas por un entorno internacional de competencia. Estos países intentarían maximizar estas posibilidades, en lugar de limitarse simplemente a aceptar tasas de liquidación más bajas y procurar reducir a un mínimo las repercusiones adversas de dicho recorte (como en el Escenario 1), o de procurar retardar el cambio y defender su situación actual (como en el Escenario 2). Al proceder de este modo, un elemento esencial de la estrategia de los países en desarrollo sería

⁷⁹ Telecommunications Reports International (TRI), 25 de octubre de 1996. Según este informe, que se considera una fuente fidedigna, en un momento dado (1996) AT&T limitó unilateralmente sus pagos de liquidación a 80 centavos por minuto. Telintar procedió «a unidireccionalizar» ciertos circuitos (esto es, dejó de aceptar en ellos tráfico procedente de AT&T), aduciendo que AT&T no había pagado una serie de sumas adeudadas. A continuación, la Oficina Internacional de la FCC ordenó a todos los operadores estadounidenses que dejaran de abonar pagos de liquidación a Telintar. En un entendimiento ulterior, aprobado por la FCC a principios de este año, preveía que AT&T pagaría 92 centavos por minuto en el periodo hasta el 30 de septiembre de 1997 y 85 por minuto para los meses restantes de ese año.

⁸⁰ Un ejemplo muy claro a este respecto, que examinaremos más a fondo en el Capítulo 16, fue la muy controvertida (en los años 70) instalación de nuevos cables submarinos a través del Atlántico.

cerciorarse de que los gobiernos y autoridades reglamentadoras de los países industrializados «pagadores netos» cumplan plenamente los compromisos asumidos en favor de un régimen de competencia.

En este escenario, como en el Escenario 1, los operadores que son receptores netos de ingresos de liquidación convienen en reducir a un ritmo acelerado las tasas de liquidación, pero sólo a condición de que se les garantice el derecho a transportar tráfico a los países pagadores netos como el Reino Unido o Estados Unidos, utilizando «nuevas modalidades de explotación». Esto podría incluir telefonía por Internet, reventa de líneas arrendadas y la instalación de sus propios puntos de presencia en dichos países. Huelga decir que son relativamente pocos los operadores de los países en desarrollo que tienen los recursos suficientes para actuar en este sentido. Sin embargo, sería muy posible hacerlo a través de una alianza concertada en el marco de un acuerdo en virtud del cual un gran operador de un país en desarrollo encaminaría el tráfico por cuenta de otros operadores de países en desarrollo. Otra posibilidad sería que un tercero, que podría ser un operador de telecomunicaciones con sede en un país industrializado, efectuase la concentración necesaria de tráfico y tomase las disposiciones apropiadas de explotación, en el marco de un contrato con operadores de países en desarrollo.

En efecto, en el caso de Estados Unidos, los gobiernos y operadores de telecomunicaciones de los países en desarrollo eludirían la posición de la FCC de no autorizar nuevas modalidades de explotación, como la reventa de líneas arrendadas o el establecimiento de puntos de presencia de operador extranjero⁸¹ hasta que las tasas de liquidación del país corresponsal se reduzcan hasta igualarse a las tasas de referencia promulgadas por la FCC (o ser inferiores a éstas). El corresponsal actuaría en sentido opuesto, es decir, aceptaría reducciones aceleradas de las tasas de liquidación, a condición de tener derecho a utilizar «nuevas modalidades de explotación», lo que se traduciría, por ejemplo, en los Estados Unidos, en pedir a la FCC autorización conforme a la sección 214, de ejercer actividades en Estados Unidos (por ejemplo a través de puntos de presencia de

⁸¹ En sentido estricto, denegar una autorización con arreglo al artículo 214.

operador extranjero) y plenos derechos de interconexión y sin más condiciones o restricciones que la reducción de las tasas de liquidación a los niveles convenidos. Para los corresponsales de países Miembros de la OMC, se trataría de exigir a los países industrializados que son pagadores netos el respeto íntegro de los compromisos de apertura de mercados que adquirieron en virtud del Acuerdo sobre Telecomunicaciones Básicas de la OMC en 1997.

En esta nueva situación de mercados únicos, los corresponsales verían compensado el recorte de sus ganancias resultante de la reducción de las tasas de liquidación aplicadas a las llamadas internacionales entrantes por una gran expansión de los beneficios obtenidos por el tráfico internacional con destino a los principales países pagadores netos al margen del sistema tradicional de tasas de liquidación y recurriendo a una o más de las «nuevas modalidades de explotación». Este aumento de los beneficios sería generado por:

- Un mayor volumen de tráfico, debido a la reducción de las tasas de percepción y una mayor comercialización e innovaciones y mejoras a nivel de productos y servicios, para todo lo cual habría mayores incentivos.
- Costes medios más bajos, debido a la utilización de enlaces de transmisión de extremo a extremo e interconexión nacional en el extremo distante de la llamada.

Para aprovechar plenamente las oportunidades que brinda en la práctica el Escenario 3, las agrupaciones de países en desarrollo deberían determinar la forma de concentrar su tráfico saliente para obtener economías de escala. Para ello, en este escenario se indican diferentes modalidades. Es probable que quienes tomen la iniciativa precitada sean operadores que se hayan convertido o estén convirtiéndose en importantes actores de la «concentración de tráfico» en los países en desarrollo o de reciente industrialización; por ejemplo, puede afirmarse que Singapur Telecom es ya uno de estos actores y que VSNL en la India tiene, al parecer, la intención de llegar a convertirse en uno de ellos.

8. EPÍLOGO: UNA OPINIÓN PERSONAL SOBRE EL PRÓXIMO FUTURO

Al repasar las perspectivas relativamente poco prometedoras que brinda a algunos países en desarrollo el escenario del «aterrizaje suave» y la índole poco constructiva del escenario de conflicto, parece interesante investigar seriamente las posibilidades que ofrece el Escenario 3 (propiciar la competencia). Ante todo, habría que hacer lo posible por evitar el escenario de conflicto, ya que en el caso más adverso podría perturbar una gestión ordenada de los servicios internacionales o, incluso, interrumpir el servicio entre ciertos países en ciertos momentos. Incluso si se adopta el punto de vista más optimista, este escenario socavaría seguramente las excelentes relaciones de trabajo a las que se debe el excelente funcionamiento de las telecomunicaciones internacionales.

La actuación más adecuada por parte de los países en desarrollo sería no concentrar exclusivamente sus esfuerzos en reducir a un mínimo los perjuicios derivados de la disminución de los ingresos de liquidación del tráfico entrante (aunque resulta claro que deberían tomar medidas al respecto), sino en reexaminar íntegramente la estructura de su sector de actividades para obtener los mejores resultados económicos en el nuevo entorno. En particular, los operadores de los países en desarrollo deberían:

- Responder al aumento de incentivo de reducir las tasas de percepción y ampliar el tráfico saliente, haciendo todo lo posible por:
 - Aumentar el tráfico saliente, reduciendo las tasas de percepción, ampliando y mejorando los servicios, gracias a una comercialización mejorada (por ejemplo, mediante innovaciones tales como tarjetas telefónicas de previo pago y mediante otros tipos de servicios con tarjetas de crédito), y atrayendo capital para realizar inversiones, que serán ciertamente muy rentables en lo que concierne a ampliar la capacidad internacional.

- Aumentar los *márgenes* en el tráfico saliente, concentrando el tráfico de varios países; adquiriendo capacidad de transmisión de extremo a extremo en lugar de utilizar medios circuitos; y estableciendo puntos de presencia en países industrializados.
- Aprovechar al máximo las «nuevas modalidades de explotación», lo que incluye la telefonía por Internet.
- Negociar con las autoridades reglamentadoras y los operadores de los países industrializados con el fin de eliminar obstáculos reglamentarios que en esos países pueden bloquear la aplicación de la estrategia descrita.
- Reconocer que para ello podría resultar necesario hacer ciertas concesiones, teniendo en cuenta las preocupaciones de los países industrializados con mercados de telecomunicaciones abiertos a la competencia. Dichas concesiones podrían incluir, por ejemplo, el acuerdo de reducir las tasas de liquidación a un nivel equivalente o relativamente próximo al deseado por la FCC, o nuevos compromisos (formulados, por ejemplo, en el marco de la OMC) de ampliar paulatinamente la apertura de los mercados nacionales a la competencia internacional.
- Desarrollar sólidos servicios propios «directos a país», de llamada con tarjeta de crédito y de comunicaciones por intermediario. Estos servicios eran menos interesantes en el pasado, ya que reducían el desequilibrio del tráfico entrante, y, por tanto, el nivel de pagos de liquidación, pero se han hecho cada vez más atractivos, a medida que las tasas de liquidación tradicionales entre corresponsales se han ido reduciendo y aproximándose a los costes.

Aunque el nuevo entorno plantea grandes desafíos para prácticamente todos los participantes, no tiene por qué ser un «juego de suma cero», en el sentido de que las ganancias de un participante no redundan necesariamente en pérdidas para otro. El factor esencial que debe tomarse en consideración para afrontar con éxito la nueva situación es reconocer este fenómeno, e intentar llegar a soluciones en las que todos los participantes pueden obtener resultados positivos.