

Hacia la Convergencia: Importancia de una Armonización Regulatoria

Armonización de la Regula- ción en su Adaptación a la Convergencia Tecnológica y de Servicios



Victor Mulas*

La continua expansión de la convergencia de redes y servicios, así como su evolución tecnológica, desafían los marcos regulatorios en todo el mundo. La aparición de tecnologías que permiten utilizar recursos de numeración locales para recibir llamadas en cualquier parte del mundo, la prestación de múltiples servicios a través de bandas del espectro pensadas para un único servicio o la oferta de servicios de *triple* y *quadruple play*¹ a través de todo tipo de redes, presentan problemas y desafíos para los marcos regulatorios ya que éstos fueron diseñados para tecnologías y servicios diferenciados que, por su naturaleza, limitaban su prestación al territorio nacional.

Los gobiernos y los reguladores en todo el mundo comienzan a dar respuesta a estos desafíos mediante la adecuación de sus marcos regulatorios a la nueva realidad tecnológica del mercado. Esta respuesta sigue distintas tendencias que, aunque tienen puntos en común, generalmente no es planeada de forma armonizada con otros países del entorno regional excepto en aquellos casos en los que existe una estructura supranacional con poderes normativos, como la Unión Europea.

*Victor Mulas es abogado y actualmente tiene el cargo de asesor legal y de regulación en Telecommunications Management Group, Inc. (TMG). El Sr. Mulas ha asesorado a múltiples operadores internacionales en asuntos legales y de regulación así como a gobiernos y autoridades de regulación en el desarrollo e implementación de sus políticas regulatorias, incluyendo convergencia, VoIP, banda ancha, comunicaciones móviles, interconexión y acceso al bucle de abonado. Ha sido el asesor jurídico y de asuntos de regulación de Tiscali España, encargándose del planeamiento y la implementación de su estrategia regulatoria en España y abogado asociado en Cremades & Calvo-Sotelo.

¹ Triple play consiste en la oferta empaquetada de servicios de voz, datos y video; quadruple play consiste en la oferta empaquetada de los servicios anteriores añadiendo movilidad.

La Armonización Regulatoria y sus Beneficios

La armonización regulatoria tiene cada vez más importancia en este nuevo entorno tecnológico porque permite dar una respuesta coordinada a los retos de la convergencia de redes y servicios en distintos países. Además, la armonización regional puede presentar beneficios para operadores, proveedores de equipo, consumidores y reguladores.

Los operadores se podrían ver beneficiados porque les permitiría prestar servicios de forma más homogénea en un entorno regional, ampliándose su mercado potencial bajo requisitos regulatorios similares. Esto les podría permitir expandir la oferta de servicios, planear el uso de soluciones tecnológicas similares en el entorno regional y aprovecharse de las economías de escala de un mercado más amplio.

Los proveedores de equipos podrían aprovechar la armonización en el planeamiento del espectro radioeléctrico y en la normativa técnica para diseñar estándares, equipos y terminales que operaren en todo el mercado regional, en vez de en mercados segmentados, lo que abarata los costes de producción y facilita las economías de escala.

Por su parte, los consumidores podrían obtener los beneficios derivados de las reducciones de precio de los servicios, equipos y terminales fruto de las mayores economías de escala. Asimismo, se podrían beneficiar de la aparición de nuevos servicios y aplicaciones desarrollados en otros mercados del entorno regional ya que éstos se podrían trasladar fácil y rápidamente a todos los países del entorno regulatorio armonizado.

Los reguladores también podrían beneficiarse de la armonización regulatoria porque les permitiría intercambiar experiencias de implementación e interpretación de marcos normativos armonizados. Además, podrían dar una respuesta coordinada a los efectos transfronterizos de las nuevas tecnologías.

Límites de la Armonización Regulatoria

La implantación de una armonización regulatoria regional se ve limitada por el principio de soberanía de los estados y por las peculiaridades de los distintos marcos jurídicos. Esto hace difícil la implantación de marcos regulatorios armonizados (salvo que existan estruc-



turas supranacionales que puedan superar estos límites), por lo que generalmente, ésta se concentra en normas técnicas (normalmente relacionadas con el espectro) a través de organizaciones internacionales o regionales.

No obstante, la rápida evolución tecnológica y la expansión de la convergencia de servicios incrementa la necesidad de obtener una armonización normativa regional debido a dos razones fundamentales. La primera de ellas es el aumento de los servicios que se prestan sin límites fronterizos (especialmente por la evolución hacia tecnologías IP y el uso combinado de Internet con las redes de telecomunicaciones), que cada vez más sobrepasa la capacidad de respuesta de los marcos regulatorios nacionales, generando disfunciones normativas y discriminación entre operadores, servicios y usuarios. Y la segunda es la cada vez mayor necesidad de obtener los beneficios que se derivan del uso de las tecnologías más avanzadas y eficientes (por ejemplo, reducción de precios, aumento de la productividad, etc.) para que las economías nacionales puedan competir en el mercado global en las mejores condiciones posibles.

La experiencia muestra que la armonización regional sin la existencia de estructuras supranacionales con poder normativo resulta muy difícil. Pero incluso aún existiendo estas estructuras, la armonización no es plena. Por ejemplo, en la Unión Europea, que es probablemente el marco regional más armonizado del mundo, la Comisión Europea inicia un proceso para revisar el marco regulatorio entre otras razones porque no se consigue una aplicación consistente de la regulación en los países miembros de la Unión.²

² Discurso de Vivian Reding, SPEECH/06/422. The Review of EU Telecom rules: Strengthening Competition and Completing the Internal Market. 27 de junio de 2006.

Implementación de Prácticas Tendentes a la Armonización Regulatoria Frente a los Restos de la Convergencia

A pesar de estas dificultades, los países de una región pueden tomar medidas hacia un entorno armonizado sin menoscabar su soberanía ni sus regímenes jurídicos a través de procesos no vinculantes, mediante el intercambio de mejores prácticas y su implementación bajo principios comunes a través de estructuras existentes, como los organismos regionales y los grupos de reguladores.

“La experiencia muestra que la armonización regional sin la existencia de estructuras supranacionales con poder normativo resulta muy difícil”

De la experiencia internacional puede concluirse que los principios reguladores que se muestran claves en la adecuación de los marcos regulatorios a los nuevos retos de la convergencia y de las nuevas tecnologías son la neutralidad tecnológica, la neutralidad de servicios y la flexibilidad.

La implementación del principio de la neutralidad tecnológica supone que el marco regulatorio no establece cargas, restricciones o discriminación alguna entre las distintas tecnologías en la prestación de servicios de telecomunicaciones. Por ejemplo, en el caso de los operadores de VoIP que requieren interconexión con la red telefónica conmutada aunque no sean considerados operadores telefónicos de modo que puedan competir en igualdad de condiciones con éstos.

El principio de neutralidad de servicios supone que el marco regulatorio no establece discriminación alguna entre servicios ni impide o restringe la prestación de los mismos sin una causa objetiva. Por ejemplo, la eliminación de una normativa distinta para servicios de telefonía fija y móvil, en la que se segmenta la primera con licencias de larga distancia, mientras que la segunda puede operar sin segmentaciones, o en la que los operadores móviles pueden establecer cargos de terminación más altos que los operadores fijos.



Por último, el principio de flexibilidad es doble e implica la eliminación de cargas administrativas y la adaptación del marco regulatorio a las nuevas necesidades de las nuevas tecnologías, estableciendo las condiciones necesarias para su desarrollo en el mercado. Por ejemplo, simplificación de los procesos de obtención de licencias u ampliación del derecho a obtener de numeración a los operadores de VoIP para que puedan competir con los proveedores del servicio de telefonía fija conmutada.

La implementación de estos tres principios en los marcos regulatorios no solo los prepara para la evolución tecnológica sino que también permite un avance hacia la armonización regional en la respuesta a la convergencia dentro de los límites de la soberanía de los estados y de las peculiaridades de sus marcos regulatorios.

Implementación en Latinoamérica de los Principios Reguladores para la Adaptación de los Marcos Regulatorios a la Convergencia y Establecimiento de Políticas Comunes.

La introducción de estos principios en el entorno latinoamericano es dispar. El principio que más se introduce por los países de la región es el de neutralidad tecnológica. Sin embargo, debe tomar en cuenta que la falta de adopción de los otros dos principios de forma conjunta dificulta el desarrollo pleno de los servicios avanzados y convergentes lo que impide obtener todos los beneficios que se derivan de su implantación para las economías de la región.

En algunos ámbitos, como en los regímenes de licencias, los países de la región hacen reformas para eliminar requisitos de entrada y establecer títulos habilitantes tecnológicamente neutrales. Así, Argentina introdujo una licencia única para todos los servicios y el derecho y la obligación de interconexión para todos los operadores con independencia de las redes que operasen. Guatemala estableció un sistema de registro único para todos los servicios de telecomunicaciones y en Perú se aprobó recientemente una concesión única que sustituye a las múltiples licencias existentes hasta el momento.

Los retos presentados por la convergencia y las nuevas tecnologías requieren la adopción de los principios expuestos anteriormente en un grado de armonización regional cada vez mayor. Sin embargo, la implantación de estos principios no es suficiente para obtener una respuesta plenamente efectiva frente a estos retos. Para ello es necesario la adopción de políticas comunes en aspectos claves para las nuevas tecnologías y servicios, como la gestión del espectro radioeléctrico.

Siguiendo esta lógica, en la Unión Europea, además del proceso anteriormente mencionado de revisión del marco regulatorio, el Grupo de Política de Espectro Radioeléctrico (RSPG, por sus siglas en inglés) propone una política de armonización interesante frente al nuevo entorno tecnológico y de la convergencia denominada WAPECS³. Esta política consiste en establecer una planificación común de espectro radioeléctrico que permita la introducción armonizada de las mismas bandas de frecuencia en todo el territorio de la Unión Europea en la que los operadores puedan prestar una amplia cantidad de servicios y redes de comunicaciones electrónicas bajo los principios de neutralidad tecnológica y de servicios.

Conclusión

Los límites impuestos a la armonización por el principio de la soberanía y los marcos regulatorios pueden impedir un grado de armonización efectiva similar al de la Unión Europea (que incluso llega a establecer políticas comunes y coordinadas) siendo necesario buscar otras formas para su introducción, a través de procedimientos flexibles, como la adopción coordinada de los principios que favorecen el desarrollo de la convergencia (neutralidad tecnológica, de servicios y flexibilidad). Para lograr este fin, se pueden aprovechar las ventajas existentes en las organizaciones regionales y los grupos de reguladores que permiten obtener una respuesta cada vez más armonizada a los retos comunes de la convergencia y las nuevas tecnologías en la región.

Contacto:

Victor@tmgtelecom.com

³ Wireless Access Policy for Electronic Communications Services. RSPG05-102final. 23 de noviembre de 2005.

