

TELECOMUNICACIONES: TENDENCIAS, SERVICIOS Y DERECHOS DE LOS USUARIOS*

IGNACIO BASOMBRÍO ZENDER*

Resumen

El presente artículo, hace una presentación crítica de los nuevos retos que enfrenta la regulación de las telecomunicaciones, en un contexto en el que la globalización y el progreso de las tecnologías de la información, convierten a este sector en uno de gran importancia, dentro de cualquier política que persiga mejorar los niveles de competitividad y desarrollo. Con dicho objetivo, se revisan los cambios registrados en el sector telecomunicaciones durante los últimos años a nivel global, los retos que enfrenta el sector en el mediano y largo plazo y la importancia creciente de los usuarios y consumidores como eje central tanto de la regulación como de las estrategias comerciales de las empresas. Asimismo se hace una breve revisión de los avances que se vienen registrando en el marco regulatorio del sector en Europa y la Comunidad Andina de Naciones, a la luz de los cambios tecnológicos y retos que toca enfrentar a las telecomunicaciones.

I. El entorno de desarrollo y del servicio de las telecomunicaciones en el Perú

La sociedad peruana atraviesa por una etapa histórica de profundas transformaciones en materia de las telecomunicaciones. El Perú es un país que debe vencer enormes retos geográficos. Puede lograr, gracias a la tecnología, acelerar su proceso de integración nacional. En tal sentido uno de los factores más significativos para lograr la cohesión social es el sector de las telecomunicaciones.

El análisis, desde una perspectiva contemporánea, de los derechos de los usuarios en el campo de las telecomunicaciones requiere, necesariamente, analizar lo que significa este sector como parte de la economía y de la sociedad. Elementos

⁺ Las opiniones contenidas en el presente artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen al OSIPTEL.

[♦] Abogado, Asesor de la Alta Dirección del OSIPTEL.

importantes y nuevos en el escenario, como el desarrollo de la banda ancha para masificar Internet y el renovado papel que tendrá la economía digital en el proceso de globalización, determinan que resulte necesario, en primer término, analizar las tendencias del sector, las novedades incorporadas como consecuencia del desarrollo tecnológico y las necesidades de inversión. Ello permitirá que, en una economía como la peruana, resulte posible contar con un sistema de telecomunicaciones competitivo y eficiente, gracias al cual pueda producirse una mejor participación en el proceso de internacionalización de la economía y del desarrollo democrático inclusivo.

El organismo regulador de las telecomunicaciones, OSIPTEL¹, enfrenta en este nuevo contexto, un escenario propicio para fortalecer y desarrollar su papel, singularmente en lo que respecta a la promoción de la competencia, el estímulo a las inversiones, el impulso al cambio tecnológico y la tutela adecuada de los derechos de los usuarios.

El debate sobre los alcances de la regulación ha tenido en el escenario global, y no únicamente en el nacional, diversas manifestaciones. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, dentro de un esquema de cambio en la estructura de las relaciones entre el Estado con los agentes privados, se consideró conveniente establecer, a partir de la década de los años 80 del siglo pasado, un sistema en virtud del cual la desregulación fuera la característica esencial. Ello, sin embargo, en áreas sensibles como la energía o las finanzas, demostró ser una estrategia equivocada. En cambio, en la mayor parte del mundo, en especial en la Unión Europea y en América Latina, se asumió el principio de vincular el mercado regulado con el logro de contar con servicios de telecomunicaciones de calidad, con la garantía de la competencia y de la posibilidad del usuario para elegir el proveedor de servicios que realice la mejor oferta a los usuarios.

En tal sentido, un regulador de telecomunicaciones, como el OSIPTEL, no puede ni debe permanecer estático frente a los cambios que se producen en la industria. Por tanto, las políticas y criterios deben adecuarse, de manera gradual, al nuevo escenario tecnológico, promoviendo el impulso necesario para que se cumplan los objetivos del desarrollo del sector, que son inherentes al cambio necesario en la sociedad y en el comportamiento de las actividades productivas como consecuencia de la gran revolución de las telecomunicaciones, que constituye un proceso permanente y de alcance global.

¹ Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones.

La notable expansión producida recientemente en lo que respecta a la disponibilidad de líneas móviles y el creciente acceso de peruanos a Internet, forma parte del ingreso del país a la sociedad de la información. Es decir, a una de las etapas superiores del proceso democratizador. El manejo de la información y del conocimiento ha constituido históricamente una fuente de poder. Gracias a la revolución de las telecomunicaciones, sin embargo, actualmente millones de personas pueden disfrutar en términos similares de esa categoría de poder. Resulta evidente, en consecuencia, que el avance de las telecomunicaciones permite lograr una redistribución social muy acelerada del conocimiento. Tal aspecto constituye uno de los elementos centrales, tal vez la columna vertebral, de un proceso destinado a elevar el nivel educativo, la cultura, la inserción en los procesos económicos y la vinculación entre más peruanos.

La industria de las telecomunicaciones, el Estado peruano y el organismo regulador, mantienen una posición acorde con la dinámica que corresponde a tan importante sector de la actividad de servicios.

El esfuerzo que se realiza en el Perú para modificar la tendencia histórica del centralismo, mediante un proceso de regionalización, no exento de dificultades pero pleno de oportunidades, cuenta con el factor fundamental de un sistema de telecomunicaciones que ha avanzado rápidamente en el proceso de articulación nacional.

Tal avance hace posible compatibilizar el progreso del sector de las telecomunicaciones con el propósito nacional por lograr un proceso económico descentralizado, más armónico y equilibrado, que permita al interior del Perú encontrar los mecanismos necesarios para impulsar el desarrollo económico y social.

En el plano internacional el desarrollo de las telecomunicaciones constituye uno de los indicadores más confiables para determinar la manera en la cual un país y una sociedad participan en el proceso de globalización. En relación a los otros países de la Comunidad Andina de Naciones, el Perú se encuentra en una posición de vanguardia en lo que respecta a las disposiciones internas, en particular en lo que concierne a la creación de un marco favorable para el desarrollo de las inversiones y para la protección de los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Por la dinámica del sector es necesario introducir permanentes ajustes a la normativa vigente para anticipar los cambios de la industria y la creciente demanda de los usuarios. En tal sentido, el OSIPTEL, como organismo regulador moderno, tiene que analizar, de manera continua, las tendencias tecnológicas, las innovaciones, los desarrollos comerciales y los mecanismos de servicios y de atención a los usuarios que se registran en los principales países desarrollados, para alcanzar niveles similares.

Algunas decisiones recientes, como la portabilidad numérica, indica que el Perú se encuentra en la dirección correcta para fortalecer al sector, estimular su desarrollo, mejorar las normas de calidad y perfeccionar los derechos del usuario. La elección libre del prestador del servicio constituye una expresión de sana y altamente conveniente competencia.

Lo que interesa al país es contar con un servicio idóneo y continuo de servicios de telecomunicaciones de calidad, para lo cual el regulador, en armonía con la política nacional de telecomunicaciones, debe promover las inversiones y facilitar la permanente transformación tecnológica del sector.

Es evidente que con el crecimiento acelerado registrado en los últimos tiempos, resulta fundamental establecer una política institucional que facilite y promueva las inversiones, otorgando a éstas una utilidad razonable que mantenga y mejore la condición del Perú como un polo de atracción de nuevos proyectos.

El organismo regulador, además, utilizando el criterio del equilibrio, debe vincular, de manera más estrecha, su tarea con los usuarios. En tal sentido, las nuevas concepciones estratégicas del OSIPTEL responden a la filosofía que inspiró en el mundo desarrollado a la conformación de organismos reguladores en el contexto de la economía de mercado.

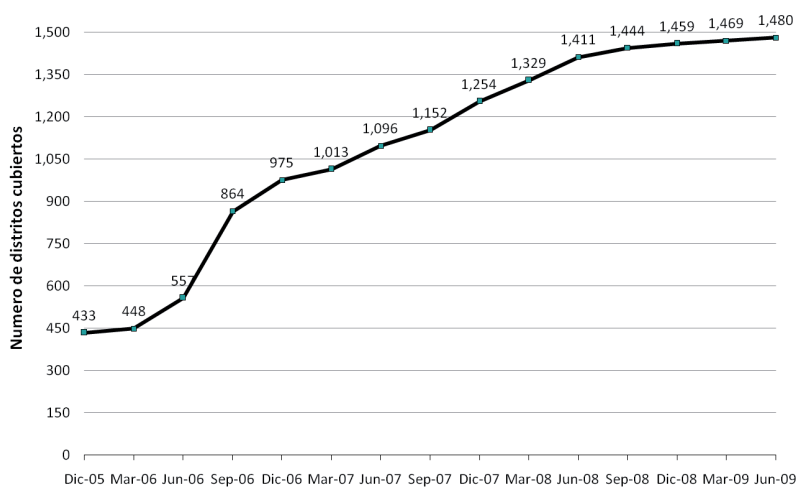
En efecto, al dejar de lado el control estatal y permitir a los agentes privados desarrollar sus capacidades, iniciativas y proyectos, se creó el marco propicio para una expansión sostenida y eficiente del sector regulado.

En tal contexto, los criterios de interés público adquieren una importancia creciente en la medida en que, por la masa crítica alcanzada por el sector de las telecomunicaciones, éste constituye en el caso de un país como el Perú un agente fundamental para los procesos de modernización, democratización e inclusión de los sectores marginados en la vida económica del país.

En ese orden de ideas, la filosofía del ente regulador en esta etapa de la historia del Perú en que se presentan nuevos términos para su incorporación a la economía internacional, requiere de una visión amplia y promotora para alentar el crecimiento del sector en términos cuantitativos y cualitativos.

La ampliación de la frontera de telecomunicaciones, la masificación en la utilización de telefonía móvil, el avance de la telefonía inalámbrica y la mayor densidad de telefonía fija constituyen expresiones del adelanto del sector. Los logros cuantitativos deben ser complementados con un esfuerzo constante para mejorar la calidad del servicio. En el caso del Perú, es evidente que existe compromiso con el desarrollo nacional descentralizado, asumido, de manera objetiva, por las empresas operadoras. Al término del año 2009, alrededor de 1500 distritos contaron con la cobertura de la telefonía móvil, con lo cual se brinda el servicio a más del 80 por ciento del total de distritos².

Gráfico N° 1



Fuente: OSIPTEL

Es conveniente subrayar que para el regulador resulta necesario trabajar en forma coordinada con las empresas operadoras y con los usuarios para mejorar los estándares de calidad de la industria de telecomunicaciones en el Perú y para aproximarlos, gracias al uso de las tecnologías más eficaces, a los patrones que

² Cifras elaboradas por OSIPTEL.

se logran en naciones más adelantadas. Tal es la respuesta que la industria y la sociedad peruana en su conjunto deben otorgar a un sector fundamental dentro del proceso de inclusión, en nuevos y más positivos términos para el Perú, dentro de la economía internacional.

II. Los desafíos del mediano y largo plazo

¿América Latina y el Perú podrán reducir la brecha digital? ¿Dispondremos de más cobertura? ¿Las tecnologías serán las más modernas? ¿La calidad de los servicios será similar o superior a la registrada en otras zonas del mundo? ¿Contaremos con la confianza de los principales operadores internacionales? Tales son algunas de las preguntas que se formulan de manera cotidiana, al evaluar las opciones, tomar decisiones y establecer las prioridades para la gestión de un organismo como OSIPTEL.

La dinámica del sector de las telecomunicaciones genera un notable desafío. Los cambios tecnológicos son demasiado rápidos y exigen un gran esfuerzo para mantenerse al día. Los efectos en la sociedad democrática de una transformación estructural derivada del acceso de millones de personas a los instrumentos de la Sociedad de la Información, dan lugar a un nuevo escenario político, institucional y social. El gran reto consiste en equilibrar, desde la función de regulador, los intereses del Estado, de la sociedad, de los usuarios y de las empresas. Tal tarea exige una permanente apertura al diálogo, capacidad para persuadir y para alcanzar consensos fundamentales.

El desarrollo del sector de las telecomunicaciones en un país como el Perú, como ocurre en la mayor parte de las naciones del mundo, se produce teniendo en consideración variables internas y externas, que deben ser correctamente identificadas y administradas, para lograr resultados positivos.

Dentro del proceso de globalización posiblemente las telecomunicaciones y los servicios financieros constituyen los sectores en los cuales mayor impacto ha tenido el cambio tecnológico y la concreción de esa idea de la aldea global, que tanto influyó a mediados de la década de los años 70 en la nueva lectura de la realidad mundial.

Por tanto, al instrumentar y diseñar la política de telecomunicaciones en un país como el Perú, es necesario tener muy claro el concepto del mundo como frontera. Con la apertura realizada, la promoción de la inversión y de la competencia y con

los nuevos compromisos internacionales establecidos o en proceso de negociación, se puede afirmar que, en materia de telecomunicaciones, los estándares peruanos son compatibles con aquellos que se presentan en países más desarrollados.

La variable externa se encuentra, en consecuencia, adecuadamente atendida, aun cuando se debe trabajar de manera más armónica con los reguladores de otros países de la región latinoamericana, para conformar una política eficiente y competitiva, que mantenga a la región y, en especial, al Perú en una posición de vanguardia como polo de atracción para las nuevas inversiones. Tal situación es el efecto de, cuando menos, dos factores. Por un lado, políticas públicas atractivas y adecuadas para operadores internacionales de primera categoría. Por otro, el compromiso de las empresas privadas establecidas en el país con el proceso de desarrollo nacional y regional de las telecomunicaciones.

Resulta necesario subrayar que las tendencias futuras del sector, y los avances que son indispensables para afianzar la presencia regional y peruana en el escenario internacional, crean un conjunto de circunstancias frente a las cuales se requiere de una actitud favorable para captar las inversiones en magnitud suficiente para acelerar la participación peruana en las telecomunicaciones mundiales.

Uno de los aspectos que concentra la atención del organismo regulador guarda relación con la posibilidad que tiene un país en desarrollo de lograr, mediante saltos cualitativos, niveles superiores de progreso en el sector de telecomunicaciones, en plazos relativamente cortos.

En efecto, países como el Perú pueden convertirse en naciones eficientemente integradas en todos los aspectos que configuran la Sociedad de la Información, a condición de contar con políticas adecuadas, capaces de atraer más aportes de capital de riesgo, promover nuevas tecnologías y utilizar, para transformar a la sociedad, las herramientas de las telecomunicaciones, de las tecnologías de la información, de la electrónica y de los servicios audiovisuales. El nuevo entorno internacional para el Perú obliga al país a introducir cambios para adecuarse a realidades cada vez más dinámicas y exigentes.

III. Vinculación entre los proveedores y usuarios de los servicios de telecomunicaciones

En la relación entre los proveedores de servicios públicos con los usuarios, no se puede dejar de considerar la situación económica general y las perspectivas

de los consumidores. En consecuencia, producida la compleja crisis financiera que se inició el año 2008, con sus efectos económicos y sociales, tanto en los países industrializados como en las naciones en desarrollo, las empresas han debido rediseñar sus planes de negocios para efectos de fidelizar a sus clientes y para adecuar la oferta de servicios a condiciones más estrictas por parte del usuario.

Si aceptamos que en una economía de mercado las reglas deben ser equilibradas, en la medida en que el consumidor tiene opciones, derechos y márgenes para determinar el nivel de sus gastos, resulta evidente que las empresas no están en capacidad de imponer determinadas condiciones que no respondan a esa realidad de ajuste derivada de la crisis, salvo que corran el riesgo de perder participación en el mercado o que los usuarios opten por elegir a otro proveedor de servicios.

En etapas monopólicas tal situación no se producía. Pero cuando la política general de un Estado, las normas regulatorias y las propias definiciones corporativas se orientan a la competencia, el usuario dispone de nuevos elementos para efectos de fortalecer su capacidad negociadora. Esta, indudablemente, no se ejerce de manera individual cuando existe una significativa masa crítica de usuarios.

En el caso peruano, con la existencia en el mercado de alrededor de 28 millones de teléfonos celulares, puede apreciarse que los usuarios cuentan en la actualidad con más opciones para hacer valer su dinero y recibir servicios de mejor calidad.

Cabe preguntarse, en tal sentido, si en condiciones de competencia, en que las empresas procuran aumentar el tráfico, es decir el consumo, y lograr una mayor comunicación entre los usuarios de los servicios, son las políticas regulatorias las que mejoran el comportamiento de la industria o si, por el contrario, la acción de los propios consumidores, en conjunción con un buen marco regulatorio para permitir el desarrollo de los negocios y con buenas prácticas de competencia por parte de las empresas operadoras, transforman la realidad. Tal es una interrogante que no ha perdido vigencia y que enfrenta muchas veces a teóricos y académicos.

La política de competencia aspira a lograr, cuando menos, dos resultados desde el punto de vista de la industria operadora. En primer término, aumentar el número de usuarios y, en segundo lugar, incrementar el tráfico de manera significativa. Ambos objetivos, para ser alcanzados, requieren de estrategias comerciales que reconozcan la realidad del consumo, del poder adquisitivo de la población y de la necesidad por parte de las empresas de establecer productos y paquetes de carácter comercial que

le resulten atractivos al consumidor y que, por ende, determinen que éste se decida a utilizarlos por encontrar ventajas adecuadas y beneficios tangibles.

La experiencia reciente de la economía internacional y del comportamiento de las empresas que operan en múltiples mercados, es que, en determinados tipos de productos y de servicios, tal como en el caso de las telecomunicaciones, no resulta posible aplicar un modelo único, en el cual los criterios vigentes para un mercado determinado puedan ser trasplantados de manera automática a otros mercados. Si bien es cierto las grandes políticas son de naturaleza global, en la expresión concreta éstas deben adecuarse a la realidad local para ser exitosas.

En todo este entorno de nuevas realidades y de oferta de servicios, de competencia y de desarrollo de un sector tan innovador y dinámico como el de las telecomunicaciones, es necesario enfatizar en la información adecuada para el consumidor y en la educación de éste. Tal es una tarea en que deben intervenir, de manera conjunta, las propias empresas operadoras, el regulador, las asociaciones de consumidores y el Estado, en un marco en el cual se registran cambios significativos en lo que respecta a las relaciones entre los actores citados.

Además de esa modificación cualitativa en los términos de las vinculaciones entre tales actores económicos, políticos y sociales, el factor de la neutralidad tecnológica en algunas actividades, como las telecomunicaciones por ejemplo, ha introducido una transformación profunda en lo que respecta a la normativa del sector y, en especial, a la protección de los derechos de los usuarios. El marco de innovaciones y de competencia constituye el obligado telón de fondo. En tal sentido puede hablarse de un equilibrio derivado de las nuevas opciones de elección para el consumidor, a efectos que puedan obtenerse relaciones menos asimétricas entre usuarios y proveedores del servicio público.

Los cambios de naturaleza política y la más activa participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, aspecto derivado de la caída del muro de Berlín y, por tanto, de la afirmación del consumidor como un agente económico esencial, ha traído consigo la incorporación de nuevas dimensiones para analizar y abordar las relaciones entre todos los protagonistas en el área de los servicios públicos. De tal manera, aspectos como lo social, lo ético, lo regulatorio y las dimensiones tecnológicas y ambientales, han adquirido connotaciones relevantes en una normativa que debe ser dinámica para adecuarse a los cambios en la oferta y en la dinámica del comportamiento de la demanda.

Es evidente, por ejemplo, que una de las transformaciones que acompaña a la economía de mercado es la democratización en el acceso de los usuarios y consumidores a los servicios públicos. En las etapas en las cuales existían monopolios estatales, si bien es cierto en términos teóricos tal acceso podía y debía darse, en la práctica las condiciones objetivas del desarrollo de las empresas públicas traía consigo que no existiera, en verdad, un acceso libre. Más bien, los ciudadanos estaban subordinados a determinadas políticas estatales para conseguir el acceso a un servicio público, o eran discriminados por razones económicas o de otra índole, dentro de las cuales también se creaba un marco propicio para corruptelas de toda índole.

Con la privatización de los servicios públicos, el estímulo de la competencia y la modificación del papel del Estado en esta materia, en el marco de un proceso democrático de desarrollo, se ha logrado que la dimensión social se exprese real y efectivamente y que, por ende, el acceso ya no esté discriminado por el cumplimiento de determinados requisitos impuestos por el poder público sino que éste, gracias al desarrollo económico, a la competencia y las inversiones, sea un derecho efectivo para porcentajes crecientes de la población.

En tal contexto no puede dejar de mencionarse la responsabilidad social de las empresas y del propio Estado, como una expresión renovada de la ética en los negocios. El equilibrio entre los agentes económicos, políticos y sociales se debe encontrar sustentado en reglas que promuevan la competencia y que se apliquen en condiciones que sean válidas para todas las partes, dentro de un marco institucional en que los protagonistas, tanto públicos como privados, incluyendo a los usuarios, estén sometidos a criterios transparentes, gracias a los cuales resulte posible establecer mecanismos de controles y balances.

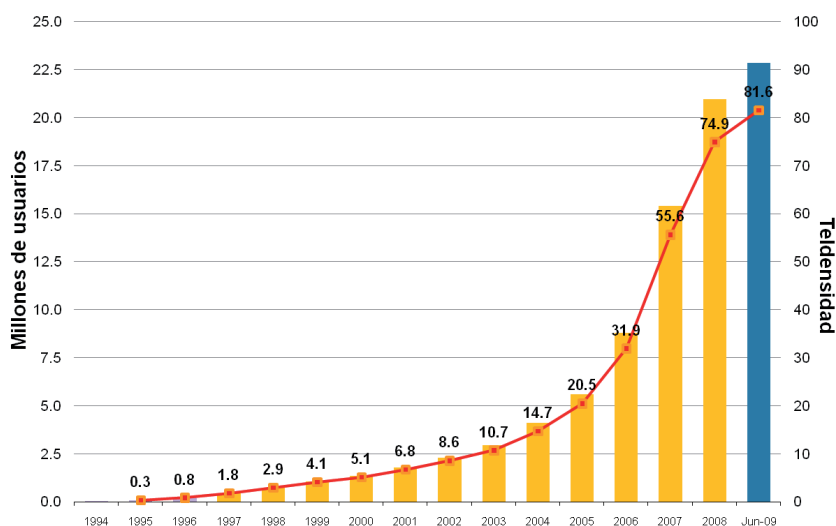
IV. Un cambio profundo y global

La importancia que tiene el sector de las telecomunicaciones en el desarrollo de la economía internacional queda acreditada en un hecho reciente. A pesar de la gran crisis de la economía mundial, iniciada en el último trimestre del año 2008, el reciente informe de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) señala que este sector, particularmente en las áreas de telefonía celular móvil y de Internet, ha registrado un comportamiento muy positivo, largamente superior al registrado en otras áreas de la producción de bienes y de servicios en el conjunto de la economía internacional.

Por otro lado la UIT subraya que las oportunidades de negocios en los países en desarrollo se mantienen como atractivas, especialmente en aquellas naciones que aplican modelos regulatorios orientados al mercado o que se encuentran desarrollando reformas positivas para permitir la presencia de la inversión privada.

En tal sentido, la lección aprendida luego de la crisis es que tienen presente y futuro en el avance de las telecomunicaciones aquellos países que poseen una clara normativa con relación a procedimientos regulatorios positivos, que permitan garantizar el equilibrio del sector, las expectativas de los usuarios y la rentabilidad de las empresas. Lo que indica la experiencia es que el Perú ha sabido establecer un modelo equilibrado, transparente, estable, adecuado a los grandes cambios tecnológicos, gracias a los cuales es posible promover las inversiones y el aporte innovador que resulta indispensable para el avance de las telecomunicaciones. El desarrollo del sector, y su impacto en la atención de la demanda de los usuarios, se refleja en algunas cifras esenciales: hacia fines del año 2009 la cifra de líneas móviles en el Perú fue superior a 23 millones, con lo cual la densidad móvil es mayor al 80 por ciento³.

Gráfico N° 2
Crecimiento de la Telefonía Móvil

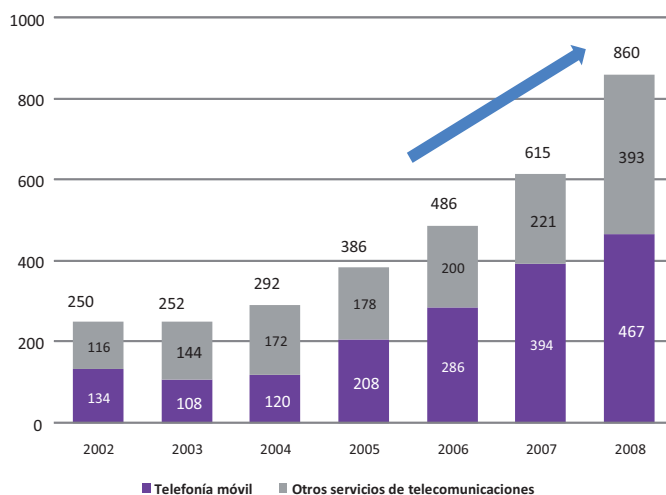


Fuente: OSIPTEL

³ Cifras elaboradas por OSIPTEL.

La protección de los derechos de los usuarios en la actual coyuntura no puede estar desvinculada del comportamiento de las inversiones, de las innovaciones que lleven a cabo las empresas y, además, de un marco general dentro de la economía y de la sociedad que consolide principios fundamentales como el Estado de Derecho, la estabilidad jurídica y el avance en la producción de bienes y de servicios. Es importante señalar que las inversiones anuales en el sector de las telecomunicaciones en el Perú han pasado de 386 millones de dólares el año 2005 a 860 millones de dólares el año 2008⁴.

Gráfico N° 3
Crecimiento acumulado de la inversión en el sector de telecomunicaciones peruano



Fuente: OSIPTEL.

En tal sentido los aspectos vinculados con la regulación tienen en la actualidad una nueva agenda que, por cierto, incluye a los países tanto industrializados como en desarrollo, entre los cuales se encuentra el Perú. Ello ocurre porque en materia de telecomunicaciones las políticas adecuadas de países que no tienen un nivel elevado de industrialización permiten, sin embargo, contar con sistemas y tecnologías compatibles y similares a los que existen en las naciones industrializadas. De tal manera, a diferencia de otros sectores de la economía, en materia de telecomunicaciones resulta difícil establecer distinguos entre naciones

⁴ Cifras elaboradas por OSIPTEL.

avanzadas y países en desarrollo en lo que respecta a las posibilidades concretas de contar con sistemas modernos y eficientes.

La tarea del regulador está directamente vinculada con la expansión del servicio, con el propósito de incrementar la conectividad e incluir dentro de sus beneficios a los sectores de la población que no tienen acceso a las telecomunicaciones.

Existe consenso a nivel internacional en que el valor agregado económico y social como consecuencia del desarrollo de las telecomunicaciones es uno de los activos fundamentales derivados del cambio tecnológico para lograr el bienestar de las mayorías. Para ello las políticas regulatorias nacionales orientadas al mercado y el usuario, deben permitir que los servicios puedan ser innovadores y eficientes, con adecuados incentivos para las inversiones y con apertura que haga posible mejorar cualitativamente y en plazos cortos la calidad y la cobertura de los servicios para, de tal manera, superar cualquier vulnerabilidad que pudieran experimentar los usuarios.

En tal sentido, conforme lo señala la UIT, los reguladores deben tomar en cuenta la variación que se produce en las tecnologías de la información y de la comunicación como consecuencia de los avances de la industria. En ese contexto es conveniente aplicar principios de regulación coherentes que no se modifiquen en función de situaciones de coyuntura, de problemas aislados y aislables, o por criterios de naturaleza política orientados a lograr, mediante medidas teóricamente redistributivas, efectos contrarios en lo que respecta al desarrollo de las inversiones y la prestación de servicios eficientes.

Los reguladores tienen, en ese orden de ideas, y el OSIPTEL no es una excepción, que administrar una rápida transición, con profundos cambios tecnológicos, de sociedades menos integradas en materia de telecomunicaciones a sociedades rápidamente integradas en áreas que no se habían considerado en el pasado.

Además el equilibrio, que siempre ha sido una necesidad para la adecuada política institucional de los organismos reguladores, debe tener un mayor énfasis e importancia en esta etapa, dadas la dinámica de las transformaciones de carácter estructural, la adecuación de las políticas reguladoras a las nuevas demandas de los usuarios y a las realidades de la diversificación de los servicios brindados por las empresas operadoras.

Es evidente que los reguladores, y el OSIPTEL dentro de ellos, en el medio y largo plazo, deberán evolucionar en lo que respecta al tratamiento que se otorga a los servicios de telecomunicaciones, que experimentan cambios en materia tecnológica y de capacidad operativa. Además deberán tener un mejor y mayor conocimiento del avance de las tecnologías y de la administración de las redes, para efectos de tener los elementos de juicio necesarios para regular los efectos derivados de los nuevos productos y servicios, que tienen efectos en la competencia y en los servicios públicos.

En ese orden de ideas, conforme se ha propuesto y aplicado en el caso peruano, el establecimiento de agendas comunes por parte del regulador con el organismo formulador de las políticas de telecomunicaciones, en este caso el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y con las empresas operadoras, resulta un paso necesario para administrar de manera adecuada las competencias, responsabilidades y tareas que corresponden a cada uno de los actores, incluyendo a los usuarios.

Uno de los grandes desafíos del organismo regulador en materia de telecomunicaciones consiste en adecuarse y anticiparse a los desarrollos que se producen en el dinámico sector que le corresponde promover, sobre la base de la búsqueda de un equilibrio entre los legítimos intereses de las empresas y las expectativas de los usuarios.

La incorporación de nuevos productos y servicios es una realidad cotidiana en el sector de las telecomunicaciones. En el caso peruano las empresas operadoras, utilizando las nuevas tecnologías, han incorporado una variedad de importantes innovaciones, que traen consigo posibilidades para que el usuario obtenga el mayor beneficio posible por la inversión realizada en el equipo de telefonía adquirido y, naturalmente, por la contratación del servicio.

Frente a una realidad histórica caracterizada por la rigidez de la oferta, que correspondía únicamente al número de minutos contratados para la comunicación oral, lo que se aprecia en la actual coyuntura es que el usuario tiene la posibilidad de estructurar su propio menú de opciones, sobre la base de sus necesidades. Pero, además, el usuario encuentra en las empresas operadoras una oferta de servicios que, en términos de precios, puede adecuarse a su capacidad económica y, por tanto, para la satisfacción de sus necesidades de comunicación.

El fenómeno que se registra en el Perú no es inédito, exclusivo o excluyente. Se produce, en verdad, de manera prácticamente simultánea con los desarrollos que se registran en los principales centros económicos del mundo. Ello es el resultado del proceso de globalización que, en el caso de las telecomunicaciones, no conoce fronteras ni registra diferencias por los niveles divergentes en el desarrollo entre las naciones industrializadas y los países del sur.

En tal contexto, el organismo regulador tiene que establecer algunos elementos para tutelar los derechos de los usuarios, dado que el sistema de telecomunicaciones constituye un factor esencial, tal vez el principal, en la articulación de una sociedad históricamente desintegrada.

A diferencia de lo que aconteció al inicio de las actividades del regulador, la tutela del usuario ya no puede ser únicamente una definición general. Debe considerar los nuevos elementos tecnológicos incorporados por las empresas operadoras, que constituyen en la actualidad el eje central de las telecomunicaciones, así como los compromisos en materia de descentralización, para lograr un desarrollo más armónico y equilibrado al interior de la sociedad peruana.

Es razonable considerar que en la tutela de los intereses del usuario, no pueda generalizarse respecto de sus calidades y derechos, dado que ya no es más el consumidor de solo un determinado tipo de servicios, pues la industria proporciona una gama cada vez más amplia que puede ser elegida por cada uno de los usuarios, en función de sus propias expectativas.

En consecuencia, el desafío del regulador y el diseño de una agenda para mejorar los sistemas de protección del usuario y de los derechos que a éste le corresponden, debe tomar en consideración, en primer término, la existencia de una masa crítica de usuarios que se aproxima al total de la población nacional. Además, que ha sido posible registrar saltos tecnológicos que sitúan al Perú en un nivel cualitativamente superior dentro de la región latinoamericana.

Por ejemplo, la portabilidad numérica, que entró en vigencia en el Perú a inicios del año 2010, otorgó a los usuarios un nuevo y fundamental derecho, cual es mantener el número telefónico que le fuera asignado por la empresa operadora. Esa medida se anticipó en un año a la decisión que, al respecto, pretende concretar Chile, que espera poner en aplicación la portabilidad a inicios del año 2011.

Por otro lado, la oferta de equipos por parte de las empresas operadoras, ya refleja de manera objetiva la existencia de una diversidad de opciones. Todo ello es el resultado de cambios de naturaleza cultural y sociológica para la vinculación entre las personas y la comunicación entre éstas, sin tener como límites las fronteras o las restricciones técnicas que se registraban en el pasado y que todavía se observan en el presente, para determinadas modalidades de servicios.

La explosión de las redes sociales y la posibilidad de utilizar los servicios de la telefonía móvil para conectar en tiempo real a la sociedad global y facilitar, de esta forma, la comunicación, constituye un fenómeno que se estudia desde la perspectiva de la psicología y de las relaciones humanas, además naturalmente de la comunicación social. Ese fenómeno modifica las relaciones entre los organismos reguladores, las empresas operadoras y los usuarios.

Todos los mecanismos nuevos que han generado las redes sociales no serían posibles sin la existencia del soporte indispensable del sistema de telecomunicaciones y de los avances que éste registra como consecuencia de la instrumentación de las innovaciones como consecuencia de la realización de proyectos de inversión. Sin tales avances no se habrían obtenido niveles compatibles con los que se registran en los países industrializados y, por tanto, hacer factible la comunicación mediante los mecanismos de las redes sociales que, de manera cotidiana, incorporan a miles de nuevos usuarios a lo largo y ancho del mundo.

Cabe preguntarse, en ese orden de ideas, ¿qué papel puede cumplir un organismo regulador para acompañar e impulsar a este proceso?

Sin duda la legitimidad social del regulador encuentra el sustento en el avance objetivo del sector de las telecomunicaciones y en la ampliación de los servicios que éste brinda a los usuarios. Además, las políticas regulatorias orientadas a mantener los niveles de calidad y mejorarlos o conseguir mediante la competencia una reducción de las tarifas, forman parte de ese marco institucional dentro del cual el regulador debe establecer una agenda.

Es pertinente señalar, sin embargo, que, como en muchos otros aspectos de la estructura jurídica, las normas regulatorias son, o pueden ser, desbordadas por los cambios técnicos y por las modificaciones en el comportamiento de los consumidores y usuarios. En efecto, se aprecia que instrumentos tales como el Internet y, ahora, las redes sociales utilizando la telefonía móvil son más dinámicos, con una tasa de crecimiento más acelerada que la comunicación telefónica tradicional.

Una expresión del gran cambio que se produce, y que establecerá modificaciones importantes en las relaciones de los usuarios con las empresas operadoras, se refiere al comportamiento del mercado en lo que respecta a la adquisición de equipos.

Un reciente artículo aparecido en *The Wall Street Journal*⁵ señala que los nuevos usuarios utilizan el teléfono celular para prácticamente todos sus mecanismos de comunicación, salvo el llamar por teléfono. Este último elemento, que fue el tradicional en los servicios de telefonía fija y móvil, comienza a ser desplazado por los nuevos hábitos de los consumidores. El referido diario, en tal sentido, subraya la importancia de la tecnología para el consumidor como un factor directamente vinculado con la vida misma.

Los denominados teléfonos inteligentes se convierten ahora en los elementos que mayores posibilidades de desarrollo tienen en el mercado global, no solo porque ofrecen más funciones y capacidades sino porque, además, al igual que lo acontecido con las computadoras, comienzan a reducir sensiblemente sus precios.

En tal sentido, los analistas de la industria consideran que se producirá una competencia cada vez más intensa por los fabricantes de equipos inteligentes para efectos de ofrecerlos a las empresas operadoras, las cuales, a su vez, tienen una demanda igualmente en expansión por parte de los consumidores, cuyo objetivo es no solo disponer de un equipo más moderno, con posibilidades mayores en término de funciones, sino, fundamentalmente, para utilizarlos en el desarrollo de las actividades personales.

Es importante subrayar, en ese orden de ideas, que el papel contemporáneo de un organismo regulador, singularmente el OSIPTEL en el caso peruano, implica asumir nuevos desafíos para la programación estratégica en el diseño de las medidas regulatorias, dado que no puede apartar su tarea de las grandes tendencias de la industria pero, sobre todo, de las nuevas demandas de los usuarios.

Por otro lado, también debe reflexionarse acerca del costo de oportunidad para el ciudadano de no estar incorporado al sistema avanzado de comunicación. En tal hipótesis registrará, evidentemente, limitaciones en el acceso a la información, al conocimiento, al intercambio de pareceres con otras personas. En suma, estará desvinculado de la parte más dinámica de la sociedad.

⁵ Edición en español del 26 de febrero de 2010.

Lo que registra el mundo actualmente es que millones de mensajes son cursados diariamente por redes sociales como Facebook o Twitter. Un reciente informe señala que el crecimiento de Twitter es muy vigoroso. En el año 2007 eran 5.000 tweets diarios. En el año 2008 fueron ya 300.000, en el año 2009, 2,5 millones por día, y en enero de 2010 se alcanzó la cifra de 50 millones de tweets diarios. Esa comunicación resulta alternativa a las llamadas telefónicas tradicionales. Se crea, de tal manera, una real aldea global, gracias a la cual las personas tienen una información oportuna de lo que ocurre en su entorno.

El reciente terremoto ocurrido en Chile, por solo citar un caso dramático, dio lugar a un flujo de información transmitido utilizando el sistema de Twitter, que resultó ser un mecanismo sustituto multiplicador de la información, superando, de tal manera, los serios problemas que, por efecto del sismo, se habían registrado en las redes de telefonía.

El avance tecnológico de los mensajes a través de las redes sociales y la confianza que éstas han generado en millones de personas en todo el mundo hacen posible que, en tiempo real, la información fluya y que, por tanto, la sociedad en su conjunto esté mejor preparada para entender lo que ha ocurrido y adoptar las medidas que resultan necesarias para superar una situación de crisis.

En torno a este fenómeno debe subrayarse, además, la importancia que posee el sistema de telecomunicaciones, sin el cual no se podrían haber logrado los efectos inmediatos derivados de la articulación de redes sociales en el plano global y de la difusión masiva de informaciones que atienden al legítimo interés ciudadano y de los usuarios y consumidores.

En el mundo, en efecto, se ha producido un cambio de mentalidad y de actitud en lo que respecta a la comunicación y la interacción entre las personas. El mundo se ha reducido en tamaño. El concepto de la aldea global, de la presencia y de la capacidad de diálogo que se deriva de la comunicación inmediata, forma parte de la nueva manera en que el usuario se incorpora dentro de la sociedad.

A nivel internacional las empresas operadoras, que registran un crecimiento elevado, ofrecen equipos y programas que guardan relación con la nueva realidad del mercado y del comportamiento de los usuarios y consumidores. Por tal razón, las empresas innovadoras, que son capaces de producir los equipos y sistemas destinados a crear esta nueva cultura de telecomunicaciones, enfatizan las inversiones en la innovación y el estudio de los hábitos de uso de los servicios, de manera que puedan acompañar con los cambios en la oferta tecnológica las

nuevas realidades, que han permitido superar la era de Gutenberg⁶, que ha vencido igualmente los límites tradicionales del Internet y que, ahora, se adentra en un nuevo escenario, en el cual el primer factor objetivamente acreditado es que el protocolo de comunicación verbal pierde importancia frente a otras opciones, que son más ágiles, eficientes, efectivas y que, además, integran el comportamiento habitual de un número creciente de usuarios.

Los analistas de la industria precisan que en los mercados emergentes deberá registrarse la tasa de crecimiento más acelerada y la expansión más rápida de la demanda de teléfonos inteligentes. En ese orden de ideas, el regulador requiere conectar oportunamente con este cambio en las tecnologías, para no producir un retraso en el desarrollo del sector en el plano nacional, lo cual no es deseable, o resultar desbordado por la innovación y la competencia, en un mercado en el que, como en el caso peruano, la Constitución garantiza la libre iniciativa. En tal sentido el mercado y la tecnología parecen marcar fuertemente la pauta de lo que puede ser el futuro de las regulaciones en el sector de las telecomunicaciones.

V. La normativa andina: los alcances de la Decisión 638 de la CAN

Conforme lo señalado en los dispositivos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), los acuerdos establecidos en el ámbito comunitario son de aplicación directa, preferente e inmediata en la legislación nacional. Por ello, resulta importante analizar los alcances de los compromisos en materia de telecomunicaciones asumidos por el Perú en el marco subregional.

La normativa andina, en materia de protección de los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, contiene, como resultado del consenso entre los países miembros de la CAN, un conjunto de principios establecidos en la Decisión 638, que se han incorporado en el plazo señalado en la misma, al ordenamiento jurídico nacional. Su aplicación corresponde tanto a los organismos reguladores como a las entidades de los países andinos encargados de establecer las políticas correspondientes al sector de las telecomunicaciones.

⁶ Mario Vargas Llosa, como muchos intelectuales, consideran que el libro en formato impreso no podrá ser superado o desplazado por el libro en formato digital. Igual dilema se presenta en los diarios y revistas, cuyas ediciones *on line* pueden captar nuevos lectores.

En la agenda presente y futura del OSIPTEL, es pertinente considerar, en lo que respecta a la atención de los derechos de los usuarios, a los elementos considerados en la referida normativa, acerca de la cual se pueden formular algunos comentarios.

El primero de ellos es que en tal Decisión se establecen las obligaciones y los derechos de los usuarios. Con buen criterio, se procura alcanzar una relación equilibrada entre las operadoras y sus clientes. En segundo término, en el detalle de los derechos aparecen elementos que guardan relación con la tutela que merece el usuario del servicio público de telecomunicaciones por parte del Estado.

La normativa andina protege la privacidad e inviolabilidad de las telecomunicaciones. Tal es un derecho consagrado en la Constitución del Perú. Además, se han adoptado medidas legislativas con el propósito de establecer una adecuada protección del secreto de las comunicaciones, amenazado por el desarrollo de tecnologías que, mal utilizadas, permiten la interceptación de las mismas. Los usuarios, en su condición de ciudadanos, tienen todo el derecho a exigir la aplicación de las medidas correspondientes para salvaguardar el secreto de las comunicaciones.

Por otro lado, los mecanismos de comunicación desarrollados contemporáneamente, han determinado una nueva necesidad: el mantenimiento de la reserva de todos los datos personales vinculados al servicio adquirido. En tal materia la normativa andina establece que éstos deben ser protegidos, salvo en los supuestos de excepción que considere la normativa nacional.

Un segundo derecho esencial para los usuarios, igualmente consagrado en la normativa andina, se refiere al acceso y la prestación continua y eficiente de un conjunto mínimo de servicios de telecomunicaciones. En tal sentido, debido a las transformaciones y avances del sector, no resulta conveniente establecer definiciones rígidas que pueden ser superadas por la realidad. La técnica legislativa utilizada en la Decisión 638 es correcta, en la medida en que se incorporan algunos elementos esenciales, que son interés compartido por los países andinos, y que incluyen el concepto del precio razonable (superado por la competencia en la cual el mercado asume un papel relevante) y la medición de consumos mediante instrumentos tecnológicos apropiados. Tales elementos se complementan como derechos esenciales con el establecimiento, supervisión y fiscalización de las normas de calidad en el servicio de las telecomunicaciones.

La elección libre del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su utilización, constituye otro de los elementos primordiales considerados en la normativa andina. El ejercicio de estos derechos es consecuencia de la aplicación de mecanismos de competencia y de tutela de los derechos de los usuarios. En tal sentido el Perú, con el impulso a la competencia y, además, con la reciente incorporación de la portabilidad numérica dentro del mercado, cumple plenamente con el compromiso asumido. En tal sentido, además, la ampliación de la frontera de las telecomunicaciones resulta ser un factor de complemento para lograr el desarrollo de la inclusión social como un elemento fundamental de la política de telecomunicaciones.

En la Decisión 638 de la CAN, se establece que es un derecho de los usuarios “*el acceso a la información clara, precisa, cierta, completa, oportuna y gratuita acerca de las tarifas y planes tarifarios vigentes*”. La norma jurídica antes señalada se consolida y fortalece en un entorno de competencia, y con un regulador que tenga la capacidad de generar servicios de información y de asesoría a los usuarios. En el caso peruano ello ocurre con el OSIPTEL, cuyo proceso de transparencia en el manejo de la información, en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, permite a los usuarios tener acceso oportuno a los planes tarifarios vigentes, así como a los derechos y obligaciones que de éstos se deriven. Es importante subrayar, al respecto, que las nuevas políticas de las empresas operadoras para ampliar la gama de servicios y de planes para los usuarios, obliga a contar, de parte del regulador, con instrumentos más finos para conocer y difundir las variaciones que se produzcan en la oferta de los servicios.

Otro derecho consagrado en la normativa andina se refiere a la utilización eficiente y segura del servicio de telecomunicaciones. Las medidas regulatorias adecuadas y los procedimientos de fiscalización en el marco de un debido proceso hacen posible que las empresas operadoras mejoren la calidad del servicio. Los progresos tecnológicos derivados de las inversiones, particularmente en lo que respecta al despliegue de las infraestructuras, constituyen factores indispensables para dar cumplimiento a tal obligación contenida en la normativa comunitaria andina. En ese sentido, debe fortalecerse la conciencia, en especial en los gobiernos locales, sobre la directa relación entre continuidad y calidad del servicio con la disponibilidad de la infraestructura.

Una de las tareas fundamentales consideradas en el plan estratégico del OSIPTEL, en armonía con la política nacional y comunitaria andina, consiste en el establecimiento de mecanismos más eficaces para vincularse con los usuarios.

Para tal efecto las acciones técnicas y la direccionalidad política del regulador se aproximan a la dinámica realidad del sector de las telecomunicaciones, caracterizada, entre otros elementos, por el despliegue nacional de los servicios. El compromiso andino incluye contar con instrumentos legales y técnicos para la recepción y respuesta rápida y eficaz de todas las solicitudes, quejas y reclamos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones. Se puede considerar que, en términos cuantitativos y de calidad de atención a los usuarios, tal compromiso ha sido cumplido por el Perú. Sin embargo, debe tenerse presente que, por la dinámica de los acontecimientos que se registran en el sector, la tarea registrada en el pasado deberá ser fortalecida y perfeccionada, para que se pueda mantener la relación de equilibrio entre los operadores de los servicios y los usuarios.

En el contexto antes señalado se han modificado, para facilitar los derechos de los usuarios, los mecanismos para que éstos puedan presentar quejas, reclamos y denuncias ante el regulador, cuando se presenten situaciones que así lo ameriten. Por otro lado, en el debate sobre los alcances del Proyecto de Código de Consumo se han perfeccionado los mecanismos de protección de los derechos de todos los usuarios de servicios públicos, incluyendo los de telecomunicaciones. Ello, por cierto, sin desconocer ni interferir en la autonomía que compete a cada organismo regulador.

Un derecho de los usuarios es, sin duda, recibir la facturación oportuna y clara de la totalidad de los cargos y servicios. Un porcentaje relativamente importante de los reclamos se refiere a este tema, pero puede observarse que procedimientos de acercamiento al usuario desarrollados por el organismo regulador, una mayor confianza del ciudadano, la presencia nacional del OSIPTEL y la búsqueda de soluciones directas, promovidas por el regulador, entre el usuario y las empresas operadoras, hacen posible que, en el aspecto de la facturación, se logren resultados y avances que pueden considerarse como positivos. Una mayor atención a este tema, en particular en lo que respecta a las promociones, ha dado lugar a intervenciones del regulador, en virtud de las cuales los usuarios han recibido oportunas devoluciones y compensaciones.

Los diferentes mecanismos regulatorios vinculados con el reconocimiento de los derechos de los usuarios hacen posible que éstos posean “*la información previa, oportuna y adecuada sobre la suspensión, restricción o eliminación de los servicios de telecomunicaciones que (el usuario) haya contratado*”, conforme lo normado por la CAN en la antes citada Decisión 638.

Es pertinente señalar que, con adecuado criterio, las disposiciones adoptadas por los países andinos, y el Perú entre ellos, respetan las normas del derecho interno, en lo que respecta al derecho de los usuarios a obtener, cuando ello proceda, la compensación o reintegro que corresponda por el tiempo en el cual el servicio no haya estado disponible al usuario, por causas imputables a los operadores o proveedores, debidamente acreditadas observando al respecto el debido proceso.

Son derechos igualmente consagrados en la normativa andina y nacional, el acceso de manera gratuita a los servicios de información y emergencia que determinen las autoridades nacionales competentes.

VI. La nueva legislación europea

La modificación de la normativa institucional y jurídica en materia de telecomunicaciones forma parte de las preocupaciones tanto en las naciones industrializadas como en desarrollo.

En el caso de la Unión Europea, que es uno de los más relevantes, debe mencionarse que en noviembre de 2007, se planteó, a nivel de la Comisión, un conjunto de iniciativas para reforzar los derechos de los consumidores en el área de las telecomunicaciones, así como para impulsar las acciones de competencia entre las empresas operadoras. En diciembre de 2009, entró en vigencia el denominado Paquete Telecom, luego de un prolongado debate, en que las propuestas fueron modificadas y enriquecidas en el proceso de discusión.

El Paquete Telecom constituye el nuevo marco regulador de las telecomunicaciones en la Unión Europea, aprobado, para otorgarle la necesaria dimensión política por el Parlamento, en el mes de noviembre de 2009. Conforme lo dispone la nueva legislación comunitaria, los países deberán incorporarlo, en su respectiva normativa interna, antes de junio del año 2011.

Como consecuencia del denominado Paquete Telecom, que consta de dos directivas, un reglamento y un informe de iniciativa no vinculante, se procura lograr un sistema homogéneo de legislación y la creación de un mercado común europeo para superar la situación heterogénea en materia de legislaciones vigentes y de fragmentación de los mercados de telecomunicaciones.

Se considera que con la nueva política será posible crear mejores oportunidades de desarrollo para las empresas operadoras de telecomunicaciones en los países de

la Unión Europea, reforzar la competencia y, por tanto, fortalecer los derechos de elección por parte de los usuarios en lo que respecta a los servicios.

El Paquete Telecom incluye, además, medidas para crear mejores condiciones para la inversión en infraestructura de telecomunicaciones y lograr la mejora de la cobertura gracias, entre otros elementos, a Internet de banda ancha, especialmente en las zonas rurales. Para ello se considera que la brecha digital que se registra en Europa, al igual que en los países de América Latina y el Perú dentro de ellos, afecta a las zonas rurales; por tanto, debe ser superada para lograr un gran objetivo democrático, cual es la igualdad de oportunidades en el acceso a Internet y, en la incorporación a la Sociedad del Conocimiento y de la Información.

Se considera en el plano europeo que la nueva normativa hará posible defender mejor la situación de los usuarios frente a las empresas operadoras. Estos deben tener más derechos en lo que respecta a la utilización de los nuevos servicios de telecomunicaciones.

La nueva normativa europea establece obligaciones que, como se ha dicho, deberán estar en plena aplicación a mediados del año 2011, e incluye el derecho del usuario a cambiar de operador fijo o móvil en un solo día hábil, conservando el número de teléfono.

Además, se otorga el derecho a los usuarios a estar mejor informados sobre los servicios a los que se abonan para lo cual los contratos deben proporcionar información sobre los niveles mínimos de calidad del servicio y sobre las compensaciones y reembolsos en caso que tales niveles no sean alcanzados.

Por otro lado se establecen nuevos elementos para que se proporcione información más clara y detallada sobre las exigencias que deberán cumplir los usuarios para efectos de recibir las ofertas promocionales.

Los contratos de permanencia, con arreglo a la nueva normativa europea, no deberán exceder de 12 meses, tratándose de servicios de telefonía tanto fijos como móviles. Se incluye, además, la posibilidad de llamar a números gratuitos de teléfono desde el extranjero, garantizar un mejor acceso al denominado número europeo único de emergencias y que los usuarios puedan contar con nuevos instrumentos para mejorar el acceso a los servicios de telecomunicaciones para las personas con discapacidad. En este último asunto la normativa europea reciente dispone que las empresas operadoras deben ofrecer equipos terminales que incluyan servicios y funciones necesarios para los discapacitados.

Otro elemento considerado en la nueva normativa se refiere al fortalecimiento de los mecanismos de seguridad en las redes de comunicación y la defensa de la intimidad de las personas. En tal sentido se considera establecer nuevos instrumentos de protección contra los correos electrónicos no deseados, los denominados *cookies* y las violaciones en la seguridad de los datos personales.

En lo que respecta al combate a las amenazas en la red, como consecuencia de la piratería y otras prácticas que afectan a los usuarios, en la novísima legislación europea se ha incluido la posibilidad de restringir el acceso de un usuario a Internet en caso, conforme lo señala la legislación, “de ser necesario y proporcionado” y luego del procedimiento debido, que incluye el derecho del usuario a ser escuchado. En el debate de esta normativa se consideró la posibilidad de la desconexión a Internet de aquellos usuarios que atenten contra los derechos y libertades contemplados y tutelados en la legislación europea. Tal criterio, sin embargo, ha provocado reacciones y preocupaciones en segmentos de la sociedad que consideran esta posibilidad como potencialmente violatoria de los derechos civiles, aun cuando las medidas adoptadas sean el resultado de un proceso judicial.

La nueva legislación europea otorga mayores atribuciones y competencias a los organismos reguladores en materia de telecomunicaciones, junto con un fortalecimiento de su autonomía técnica. Entre otras atribuciones, la nueva legislación europea, reconoce el derecho de los reguladores para establecer los niveles mínimos de calidad del servicio y para promover la neutralidad de la red.

Por otro lado, para incrementar la competencia, especialmente en segmentos nuevos, como el mercado de la banda ancha, en la normativa europea se establece que el regulador nacional podrá imponer a un operador dominante la denominada separación funcional, que consiste en independizar la parte de la empresa dedicada a la estructura de red, del negocio de proveedor de servicios.

Un elemento importante destinado a fortalecer el sistema institucional europeo consiste en la creación del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE), cuyo compromiso y papel fundamental es garantizar la libre competencia entre los operadores de telecomunicaciones en la Unión Europea.

ORECE será un órgano formado por los 27 reguladores nacionales y tendrá diversas atribuciones. Además del ya mencionado tema de la competencia, éstas incluyen las acciones destinadas a lograr mayor coherencia de las normas del mercado

de telecomunicaciones, el fortalecimiento de los mecanismos de asesoramiento y asistencia técnica que realiza la Comisión Europea en los organismos reguladores nacionales y el fomento para el desarrollo de buenas prácticas relacionadas con el marco regulador.

El nuevo organismo tendrá la capacidad de emitir recomendaciones o decisiones vinculantes, en virtud de las cuales dejarán de tener efecto las disposiciones nacionales que constituyan traba para el adecuado funcionamiento del mercado europeo de telecomunicaciones.

VII. A manera de conclusiones

Del análisis efectuado en el presente ensayo sobre las nuevas tendencias del sector de las telecomunicaciones y la normativa vigente en esquemas integradores como la Unión Europea y la Comunidad Andina, aparecen algunos elementos de consenso en lo que respecta a la tutela de los intereses y derechos de los usuarios. A título enunciativo, y sin agotar el tema, los asuntos más relevantes para perfeccionar la regulación a favor de los usuarios, pueden ser los siguientes:

- Proteger de manera innovadora, dinámica y en un marco de competencia los derechos de los usuarios.
- Fortalecer la estabilidad de los contratos entre los usuarios y las empresas operadoras.
- Dinamizar los plazos para acciones esenciales por parte del usuario, como el ejercicio del derecho a la portabilidad, la contratación, cancelación o modificación de los contratos.
- Adecuar las condiciones de uso, respetando el debido proceso, para otorgar mayor protección a los usuarios en lo que respecta al respeto de la privacidad de las telecomunicaciones.
- Mejorar, como parte del proceso de fortalecimiento institucional del regulador, la cobertura nacional y la eficiencia en los servicios a los usuarios, ampliando el ámbito de tal actividad para atender los reclamos y, además, para otorgar asistencia e información para el mejor uso de los nuevos servicios ofrecidos por las empresas operadoras.

- Reconocer el derecho de los usuarios a conocer la situación de los trámites y reclamaciones realizados, procurando, al efecto, simplificar los procedimientos y, en lo posible, reducir los plazos.
- Orientar las tareas de atención y de capacitación a los usuarios en el nuevo marco de realidades del sector de las telecomunicaciones, que incluye la libre competencia, la expansión del mercado, el incremento del tráfico en condiciones tarifarias más atractivas para el usuario y el pleno aprovechamiento de los derechos que confiere la portabilidad numérica.