

POLÍTICAS Y DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES
EN AMÉRICA DEL NORTE. LA REGULACIÓN
DE LAS TELECOMUNICACIONES EN CANADÁ Y ESTADOS
UNIDOS: COMPETENCIA Y SERVICIO UNIVERSAL*
*TELECOMMUNICATIONS POLICIES AND LAW
IN NORTH AMERICA*

Wilma ARELLANO TOLEDO**

RESUMEN: La regulación y políticas de telecomunicaciones en la región de América del Norte, región de la que se estudiarán los casos de dos países, tiene muchos elementos en común que están definidos por los procesos de liberalización, globalización y convergencia tecnológica, así como por la necesidad de proteger ciertos derechos sociales, entre los que se encuentra el servicio universal. En esta entrega nos centramos en los casos de Estados Unidos y Canadá. Se abordará en un nuevo trabajo el caso del tercer país perteneciente a esta región, es decir, México. En este artículo se revisará el marco jurídico, las políticas y la regulación de las telecomunicaciones en estos dos países, para sacar en claro sus diferencias y similitudes como países pertenecientes a una misma zona económica y geográfica.

Palabras clave: telecomunicaciones, comisión reguladora, políticas, servicio universal.

ABSTRACT: *The regulation and telecommunications policies in the North America region which will study the cases of two countries have many common elements that are defined by the processes of liberalization, globalization and technological convergence, as well as the need to protect certain social rights, including the universal service. In this issue we focus on cases in the United States and Canada. It was addressed in a new job if the third country belonging to this region: Mexico. This article will review the legal framework, policies and regulation of telecommunications in these two countries, to draw clear differences and similarities, as countries belonging to a same zone economic and geographic.*

Descriptors: *telecommunications, regulatory commission, policy, universal service.*

* Artículo recibido el 21 de febrero de 2008 y aceptado para su publicación el 4 de agosto del 2008.

** Doctora en derecho de la información y las telecomunicaciones por la Universidad Complutense. Actualmente investigadora posdoctoral en el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

SUMARIO: I. *Marco regulatorio general para Norteamérica.* II. *Las telecomunicaciones y su marco jurídico en Estados Unidos.* III. *Las telecomunicaciones y su marco jurídico en Canadá.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

I. MARCO REGULATORIO GENERAL PARA NORTEAMÉRICA

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha sido piedra angular de las relaciones comerciales de la región en los últimos años, desde que fue puesto en práctica el 1o. de enero de 1994. Su nombre original es North American Free Trade Agreement (del cual provienen las siglas NAFTA).

El modelo que fue utilizado para la elaboración de este tratado fue el TLC que ya habían firmado Estados Unidos (EUA) y Canadá, y que estaba en vigor desde 1989. Sin embargo, el TLCAN ha tenido dimensiones mucho mayores, ya que es el segundo espacio de libre comercio más grande del mundo, después del espacio económico europeo (que entró en vigor al mismo tiempo que el NAFTA).

Independientemente del terreno de los productos, que es el mayor ámbito del TLCAN, se encuentra en terreno de los servicios, donde se integran las telecomunicaciones. En el sector servicios, el NAFTA tiene la meta de permitir el acceso “al comercio transfronterizo de servicios”¹ tales como las telecomunicaciones y las telecomunicaciones de valor agregado, entre muchos otros. De igual manera, se prevé el acceso y uso de las actividades de telecomunicaciones para los países signatarios.

El apartado correspondiente a las telecomunicaciones es el capítulo XIII y contiene 10 artículos referentes a las condiciones que deberán prevalecer para los servicios de este sector entre los tres países firmantes. Los literales van del 1301 al 1310 y contienen un anexo. Los describiremos brevemente en las siguientes líneas.

El artículo 1301 determina el ámbito de aplicación del TLC en materia de telecomunicaciones e incluye tres tipos de medidas: las que adopte o mantenga una parte con respecto al acceso a las redes,

¹ Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, 1992, p. IV.

las que adopte o mantenga una parte en relación con los servicios mejorados o de valor agregado y, muy importantes, las medidas de normalización “respecto a la conexión del equipo terminal u otro equipo a las redes públicas de telecomunicaciones”.²

El acceso de las partes a las redes de los países vecinos es uno de los puntos en donde el libre comercio hace honor a su nombre, debido a lo siguiente:

Cada una de las partes garantizará que personas de otra parte tengan acceso a, y puedan hacer uso de cualquier red o servicio público de telecomunicaciones ofrecidos en su territorio o de manera transfronteriza... Cada una de las partes garantizará que: a) la fijación de precios para los servicios públicos de telecomunicaciones refleje los costos económicos directamente relacionados con la prestación de los servicios... ninguna disposición de este párrafo se interpretará en el sentido de impedir subsidios cruzados entre los servicios públicos de telecomunicaciones... Cada una de las partes garantizará que no se impongan más condiciones al acceso de redes o servicios públicos de telecomunicaciones y a su uso, que las necesarias para: a) salvaguardar las responsabilidades de servicio público de los prestadores de redes o servicios públicos de telecomunicaciones.³

El artículo 1304 es el relativo a la normalización, lo cual nos parece importante en el sentido comparativo con el mismo proceso experimentado por la Unión Europea. El artículo 1305 guarda una relación más directa con la prestación del servicio universal, ya que trata de los monopolios, que, como hemos visto, influyen en las dimensiones de esa garantía.

El contenido de este artículo está orientado a que las partes impidan que, en el caso de existir un monopolio que opere en alguno de los tres países, el mismo haga uso de su posición dominante cuando entre en competencia con otras empresas en la provisión de un determinado servicio. En la práctica, se podría cuestionar ampliamente el cumplimiento de este mandato.

Sólo hace falta añadir que en el último artículo, el de definiciones, el concepto que se tiene de “telecomunicaciones” es mucho más ge-

² Artículo 1301.

³ Artículo 1302.

neral que el que aparece en las leyes de los tres países, ya que sólo se considera que las mismas son “la transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético”.⁴

II. LAS TELECOMUNICACIONES Y SU MARCO JURÍDICO EN ESTADOS UNIDOS

1. *Contexto general*

Desde nuestro punto de vista en el documento conocido como Informe Gore, se inicia lo que conocemos como la actual y más fuerte línea de acción y política de telecomunicaciones no sólo en EUA sino en el mundo. Además, porque en ese documento se realiza una importante alusión al servicio universal.

Es necesario mencionar que constitucionalmente es el artículo I de la sección 8, el de la cláusula de comercio, el que faculta el control federal de las telecomunicaciones. La mayor competencia se la otorga al Congreso, pero en virtud de que resulta casi imposible que pueda ejercer todas las funciones relativas al sector,⁵ tiene que delegarlas en agencias específicas, como es el caso de la Federal Communications Commission (FCC).

En EUA deben distinguirse, al igual que en el caso español, dos niveles sustanciales de autoridad, ya que tanto a nivel federal como local las autoridades tienen la facultad de regular sus mercados de telecomunicaciones y de desarrollar políticas en ese ámbito.

Los “niveles y esferas de autoridad” como los denomina Gil,⁶ forman parte del marco institucional de un país y en el caso estadounidense la relación entre ambos no es jerárquica. Al plano federal conciernen las atribuciones sobre las comunicaciones entre Estados, mientras que a los Estados federados les corresponde la regulación de las telecomunicaciones dentro de su superficie.

⁴ Artículo 1310.

⁵ Tello, Max, “¿Quién controla la TV en Estados Unidos?”, *Sala de Prensa*, núm. 47, septiembre de 2002, p. 2.

⁶ Gil, Olga, *Telecomunicaciones y política en Estados Unidos y España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI Editores, 2002, p. 1.

Lo anterior tiene una importancia tan emblemática en EUA que incluso en su Constitución se encuentran perfectamente definidas las competencias de los distintos niveles de autoridad, con el fin de “clarificar a qué nivel de gobierno corresponden determinadas tareas”.⁷

Existe además una coordinación adecuada para este papel institucional y para la definición de funciones entre las autoridades, ya que los Estados federados tienen su propia constitución aunque se sometan por supuesto a la Constitución general del país. Todos estos factores son los que confluyen para que las regiones tengan una importancia considerable.

Sin embargo, hay que hacer constar que no solamente estos dos niveles de gobierno tienen funciones reguladoras en telecomunicaciones. También el Congreso, el Poder Ejecutivo, los tribunales y otras agencias locales, además de la FCC, poseen esta facultad.

También hay que mencionar a otras agencias que tienen un papel determinante, como es el caso de la National Telecommunications and Information Administration (NTIA)⁸ que proviene directamente de la Oficina de Política de Telecomunicaciones que se había creado en 1970 con unos fines muy ambiciosos que no se cumplieron en su totalidad, como la actuación que el Ejecutivo debería asumir frente a los debates del Congreso y la FCC.

Por su parte, es muy amplio el papel que ejercen los tribunales estadounidenses en las políticas y regulación de telecomunicaciones, ya que sus decisiones tienen un valor que incluso determina las funciones y decisiones de otros entes, como es el caso de la FCC. De hecho, no solamente los tribunales ejercen el control constitucional de la FCC, sino que en su función de interpretar la legislación de telecomunicaciones; desempeñan un papel central en la regulación de la industria, completando la propia normativa vigente.

El papel de los tribunales se puede ejemplificar con dos actos clave en la regulación del sector como son el *Consent Decree* de 1956 y la *Modified Final Judgement*, de la que hablaremos en su momento. Las

⁷ *Idem.*

⁸ La NTIA forma parte del Departamento de Comercio y su función fundamental es asesorar al Ejecutivo en materia de telecomunicaciones y apoyarle en el proceso de creación y desarrollo de las políticas concernientes a éstas, tanto en el plano nacional como internacional, así como en los asuntos de asignación de frecuencias.

dos sentencias han tenido relevancia porque contribuyeron a modificar de fondo la estructura del monopolio telefónico estadounidense.

La razón de que la jurisprudencia de los tribunales tenga tanta importancia en los cambios de regulación en EUA tiene su fundamento, por supuesto, en el sistema prevaleciente en ese país y que se denomina *common law*.

2. *Federal Communications Commission*

La FCC es el órgano regulador por excelencia en materia de telecomunicaciones en EUA y es el más antiguo de los que estudiamos en los distintos países, ya que data desde 1934, aunque tiene su origen en la Federal Radio Commission de 1927. La Ley de Radio es la que ordena la creación de esta última y la Ley de Comunicaciones de 1934 la que establece su instauración como FCC.

Es una agencia independiente del Gobierno, aunque el Congreso es la entidad a la que tiene que dar cuenta de sus actividades. Tiene jurisdicción en los 50 Estados, el Distrito de Columbia y las demás posesiones de EUA. Los ámbitos que regula son principalmente las comunicaciones interestatales e internacionales por radio, televisión, satélite y cable.

La Comisión está compuesta por cinco comisionados cuyo nombramiento realiza el presidente y ratifica el Senado para un periodo de cinco años. El presidente de la FCC también es elegido, de entre los cinco comisionados, por el presidente de EUA. Sólo tres comisionados puede ser miembros del mismo partido político y ninguno puede tener intereses financieros en alguno de los campos regulados por la Comisión. Este modelo es muy distinto al que prevalece en México con la Cofetel, por ejemplo.

Por otro lado, las decisiones de la FCC deben ser legitimadas por los tribunales,⁹ a partir de la Ley de Telecomunicaciones de 1996. Esta situación marca una peculiar relación entre ambas instancias

⁹ “De la evidencia presentada, se puede concluir que las sentencias de los tribunales han sido decisivas para apoyar el estatus y la capacidad de la FCC para supervisar la industria de telecomunicaciones”; Gil, Olga, *op. cit.*, nota 6, p. 13.

que la autora citada compara con la existente entre la Comisión y el Tribunal europeos.

La FCC forma parte del legislativo, de tal manera que cuando regula “actúa en una capacidad cuasi-legislativa... y cuando interpreta la ley... conduciendo audiencias o decidiendo sobre disputas toma un rol judicial”.¹⁰ Esta es la peculiaridad de la Comisión, que actúa en estos dos ámbitos, pero también influye en el Ejecutivo, de tal forma que tiene actividad en los tres poderes.

3. *Nacional Telecommunications and Information Administration*

La NTIA es el principal consejero del presidente de EUA en materia de políticas de telecomunicaciones e información. Entre sus funciones se encuentran la de trabajar con las ramas ejecutivas de otras agencias gubernamentales implicadas en el sector.

La NTIA fue creada en 1978 y se compone de cinco áreas fundamentales: la Oficina de Gestión del Espectro, la Oficina de Análisis y Desarrollo de Políticas, Oficina de Asuntos Internacionales, Instituto para las Telecomunicaciones y Ciencias y la Oficina de Aplicaciones de las Telecomunicaciones y la Información.

La última oficina que citamos tiene relación con la prestación del servicio universal, debido a que se encarga de asistir a los gobiernos estatal y local, a las entidades de educación y salud, a las librerías, agencias de servicios públicos y otros grupos en el uso efectivo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones para mejorar la provisión de servicios públicos y avanzar en otras metas nacionales.

Además de representar al Ejecutivo en las telecomunicaciones nacionales e internacionales y en las actividades de políticas de información, esta agencia se encarga también de la gestión del uso federal del espectro y de ejecutar el presupuesto para I&D en materia de telecomunicaciones. De todo esto proviene su importancia.

4. *Telecommunications Act de 1996*

El 3 de enero de 1996 el Congreso reforma la *Communications Act* de 1934 y en su lugar aparece la *Telecommunications Act* que se consi-

¹⁰ Tello, Max, *op. cit.*, nota 5, p. 5.

dera precisamente una reforma de la Ley de 1934 y no un reemplazo total. De hecho, su enmienda no altera los principios fundamentales de las telecomunicaciones en EUA. Su principal fin consiste en introducir la competencia en el mercado de comunicaciones locales, es decir, en el ámbito de los Estados federados, ya que en otros niveles ya se había instaurado de acuerdo a las sentencias de los tribunales.

Ese aumento de poder de los Estados federados que le concede la *Telecommunications Act* no es desequilibrado, ya que entra en armonía con el poder federal.

En las primeras líneas de la ley se establece que se emite “para promover la competencia y reducir la regulación, asegurando bajos precios y alta calidad en los servicios para los consumidores americanos en telecomunicaciones e impulsar el rápido desarrollo de las nuevas tecnologías en telecomunicaciones”.

En el contenido de esta ley observamos una particularidad con respecto a todas las leyes de telecomunicaciones que analizamos de los casos empíricos de este capítulo. Se trata de la regulación de los contenidos que circulan por las redes de telecomunicaciones. En general, la regulación de contenidos suele realizarse a través de la política y normativa audiovisual, pero en este caso, también se establecen reglas para el sector telecomunicaciones.

Por otro lado, en su título VII se establecen medidas relacionadas con algunos servicios sociales sumamente interesantes, ya que se estipula la provisión de servicios educativos y médicos, y se regula la protección de la intimidad de los usuarios.

En la sección 253, apartado d), es en donde se establece el derecho de preempción (o preeminencia) de las autoridades federales, en particular la FCC, sobre las autoridades locales.

En el apartado f) de esa misma sección se hace alusión a los mercados rurales que, como en otras partes de la ley, tienen consideraciones específicas, debido precisamente a las diferencias que guardan con los mercados nacionales y/o urbanos.

A partir de la Ley de Telecomunicaciones de 1996, la regulación del servicio universal cambió en el sentido de que antes de ella era la normativa federal, y la de los Estados en el plano local, las que definían los criterios del servicio.

Esta ley reconoce a las autoridades locales la capacidad incluso de estipular normativas que garanticen la provisión del servicio universal o de servicios universales;¹¹ así como la protección del bienestar público y la salvaguardia de la calidad de los servicios de telecomunicaciones en su área de jurisdicción. Con todo esto, queda bajo control de los Estados la regulación social.

Con la ley de 1996 se modifican los criterios de servicio universal, ya que se deben tomar en consideración nuevos factores. Uno de ellos es la forma de hacer funcionar los subsidios con las condiciones que aparecen en los distintos periodos, pero sobre todo las condiciones derivadas de la liberalización.

La salida que se plantearon los legisladores estadounidenses ante esta disyuntiva subsidios-liberalización fue un esquema que a la larga fue copiado por muchos países. Se trata de la creación de un fondo de servicio universal con contribuciones de todos los proveedores de servicios en este sector

Del mismo modo, para armonizar esa situación y hacer efectiva la prestación del servicio universal frente a la liberalización en EUA se llevó a efecto un mecanismo más: la obligación para distintos operadores de prestar servicios en zonas desfavorecidas a cambio de permitirles cargar tarifas de interconexión a otras empresas.

Es la sección 254 de la *Telecommunications Act* de 1996, la que regula lo relativo al servicio universal. Pero en la sección precedente, en la 253 apartado f), se marcan los objetivos de cobertura para los mercados rurales, cuyas condiciones están estrechamente ligadas al servicio universal.

Entrando en materia de la sección 254 se puede citar que la primera parte está relacionada con la creación de un grupo de acción que definirá los contenidos, condiciones y principios del servicio universal, con el apoyo de la FCC. Este grupo debía crearse como máximo un mes después de la puesta en marcha de la ley, y su nombre fue Joint Board.

¹¹ En éstos se incluirían los accesos a servicios avanzados, como Internet, a bibliotecas, escuelas y centros de salud.

Los principios en los que deberá fundamentarse el servicio universal, de acuerdo con el apartado b), son calidad y precio,¹² acceso a servicios avanzados,¹³ acceso en zonas rurales y zonas de alto costo,¹⁴ contribuciones equitativas y no discriminatorias,¹⁵ específicos y predecibles mecanismos de soporte¹⁶ y acceso a servicios avanzados de telecomunicaciones para escuelas, centros de salud y bibliotecas.¹⁷

La definición del servicio universal de la *Telecommunications Act* establece los elementos que debe integrar, en general, sus modificaciones y los servicios especiales (los de escuelas, centros de sanidad y bibliotecas, también definidos con precisión en el apartado h de la misma sección 254). En general, el servicio universal conceptualiza un “desarrollado nivel de los servicios de telecomunicaciones” que la FCC establecerá periódicamente, tomando en cuenta los avances en las tecnologías de la información y las telecomunicaciones. El Joint Board y la FCC recomendarán y establecerán, respectivamente, los elementos que debe contener el servicio.

La sección siguiente, la 255, desarrolla los principios relativos al acceso de personas con discapacidad, mientras que la sección 260, apartado e, menciona elementos de la designación de los proveedores del servicio universal. Finalmente, en la sección 714 propone la creación de un fondo para el desarrollo de las telecomunicaciones (*Telecommunications Development Fund*) entre cuyos objetivos se encontrará el estímulo y protección del servicio universal.

¹² “Los servicios de calidad estarán disponibles a un precio justo, razonable y accesible”; sección 254, apartado b) 1.

¹³ “El acceso a los servicios avanzados de telecomunicaciones e información será provisto en todas las regiones de la Nación”; sección 254, apartado b) 2.

¹⁴ “Los consumidores en todas las regiones de la nación, incluyendo los de bajos recursos y aquellos que se encuentren en zonas rurales, insulares y de alto costo, tendrán acceso a los servicios de telecomunicaciones e información, incluyendo los servicios de intercambio y telecomunicaciones avanzadas y servicios de información, que serán razonablemente comparables a aquellos servicios provistos en zonas urbanas y que estarán disponibles con tarifas razonablemente comparables con las tarifas cobradas por servicios similares en zonas urbanas”; sección 254, apartado b) 3.

¹⁵ Aplicables a los operadores de servicios de telecomunicaciones quienes deberán realizar una contribución equitativa y no discriminatoria para la preservación y mejora del servicio universal; sección 254, apartado b) 4.

¹⁶ Los mecanismos serán aplicados por parte del Estado; sección 254, apartado b) 5.

¹⁷ Las escuelas incluidas serán la elemental y secundaria, así como los centros de salud y bibliotecas; sección 254, apartado b) 6.

5. *Servicio universal y acceso a Internet*

El acceso a Internet en EUA, mismo que se está convirtiendo en uno más de los elementos del servicio universal en muchos lugares de Europa, y quizá la tendencia pueda ampliarse a otras latitudes, tiene muy buenos niveles de cobertura.

En EUA el servicio de Internet ha estado subsidiado por el Gobierno durante más de tres décadas, con una suma de alrededor de 12 millones de dólares por año. Es por eso que ahora se discute en ese país la posibilidad de privatizar la red de redes en su totalidad.

La polémica sobre esta perspectiva ha sido amplia en EUA desde hace una década, ya que, por ejemplo, “las comunidades académicas sienten suya a Internet (y, de hecho, así es aún en buena medida) como uno de sus derechos ya conquistados y cotidianamente ejercidos”.¹⁸

De lo anterior podemos destacar dos cosas: por un lado, el hecho de que la financiación a Internet ha permitido su crecimiento exponencial y notable a nivel mundial y, por el otro, que los ciudadanos (aunque en principio sean los del área académica, pero también el resto) consideren a la red como un derecho conquistado. Por ambas razones, el acceso a Internet toma tintes de servicio universal.

6. *La doctrina sobre el servicio universal*

Una vez que fue aprobada la Ley de 1996, el servicio universal inició su desarrollo de manera regulada, con los principios, por supuesto, que la normativa establecía. Sin embargo, una década después, el debate sobre muchos puntos relativos a la provisión del servicio sigue vigente.

La primera preocupación gira alrededor del entorno competitivo de los Estados, con el cual el servicio universal debe tener coherencia. Según Jayakar y Sawhney,¹⁹ el servicio universal ha pasado por

¹⁸ Trejo Delarbre, Raúl, *La nueva alfombra mágica. Usos y mitos de Internet*, Madrid, Fundesco, 1996, p. IV.

¹⁹ Jayakar, Krishna y Sawhney, Harmeet, “Universal Service Beyond Established Practice to Posibilitate Space”, *Telecommunications Policy*, núm. 28, 2004, p. 342.

tres etapas: la de integración de la red, la del monopolio regulado y la de un sistema competitivo.

La primera etapa corresponde a la introducción y la evolución del servicio telefónico en EUA. La segunda etapa a la vida de AT&T como monopolio. Y la tercera, a la etapa de la liberalización y la apertura a la competencia, que se regula con la Ley de 1996 en materia de telecomunicaciones. Es en esta etapa que la provisión del servicio universal ha experimentado grandes cambios, por la evolución en el tema de los subsidios cruzados.

Esta nueva situación ha generado un amplio debate y una serie de propuestas para la protección de esta garantía. Pero la polémica se ha extendido incluso al concepto mismo del servicio universal. Los autores recién citados ofrecen un excelente esquema del contenido de ambas discusiones, que versan sobre los ejes de la intervención y el denominado *loci*.

En consecuencia, el modelo clásico de servicio universal será el “paradigma atrincherado para un periodo considerable de la historia de las telecomunicaciones”²⁰ en EUA. El modelo será y está siendo determinado por las innovaciones tecnológicas y de negocios.

Por otra parte, en relación al mandato de la *Telecommunications Act* de desarrollar una cobertura de servicio universal a bibliotecas, escuelas y centros de salud; en 2001 fue creado el programa *E-rate* (que condensa la expresión *education rate*) cuyo objetivo es precisamente ese aspecto. Prevé crear descuentos en una extensa variedad de servicios de telecomunicaciones, acceso a Internet y a otros productos y servicios. Esas rebajas van dirigidas a los tres colectivos antes indicados.

III. LAS TELECOMUNICACIONES Y SU MARCO JURÍDICO EN CANADÁ

1. *Contexto general*

De acuerdo con la entidad reguladora de las telecomunicaciones de Canadá, la Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), en ese país se reconoció tempranamente que la

²⁰ *Ibidem*, p. 351.

radio, la televisión y las telecomunicaciones deben servir al interés público. Por ello, el reto que se plantearon fue crear una infraestructura de comunicaciones para servir a la población desfavorecida distribuida a lo largo de su territorio.

Ese desafío de los canadienses ha sido cumplido, según lo que sostiene la CRTC, y la infraestructura de comunicaciones²¹ canadiense se ha convertido en un modelo a seguir. La experiencia de servir a la población también se ha desarrollado en la regulación y políticas de telecomunicaciones y *broadcasting* en Canadá, lo cual también se ha convertido en un modelo a emular. Los observadores han admirado la forma en que la CRTC ha logrado un excelente equilibrio entre los intereses sociales y los intereses privados del sector.

El ejemplo de Canadá ha llevado a su reconocimiento como líder en asuntos sobre información y sociedad basada en el conocimiento. Sobre todo porque una buena parte de ese equilibrio ha sido logrado implementando elementos de autorregulación de las empresas, lo cual ha funcionado muy bien en ese país norteamericano. La fórmula, según el Gobierno de Canadá, es la conocida como *tax credits* y desregulación.

La prueba del éxito económico de las telecomunicaciones en Canadá se puede ofrecer con lo siguiente: según la Guía KPMG, este país encabeza la lista del G-7 como el país más competitivo en cuanto a los costos para invertir en el sector de las telecomunicaciones. El estudio, que realiza cada año y se titula *Competitive Alternatives*, presenta un análisis global de los costos de producción en telecomunicaciones, en donde Canadá ha quedado en un excelente sitio. Y no sólo eso, nueve de las diez ciudades más competitivas del G-7 en cuanto a costos, son canadienses.²²

El sector de las TIC, relacionado estrechamente con las telecomunicaciones, generó ingresos de 136,000 millones de dólares canadienses en 2004.

²¹ Tecnológicamente hablando, la infraestructura de comunicaciones de Canadá se encuentra en el segundo lugar del *ranking* de los países del G-7, <http://www.canda.gc.ca>.

²² Fuente: *Competitive Alternatives: KPMG's Guide to International Business Costs*, edición de 2006.

Ahora bien, en lo relativo a la regulación de las telecomunicaciones en Canadá, debemos mencionar que hasta 1990 ese país se regía por regulaciones federales, provinciales y municipales en materia de telecomunicaciones. El mercado estaba organizado, como en todo el mundo, en monopolios regionales o provinciales, pero con empresas tanto públicas como privadas.

A partir de la década de los noventa se inicia la apertura a la competencia, y la liberalización entra en auge, con lo cual en 1993 se dicta la nueva Ley de Telecomunicaciones que supondrá un enorme cambio en la regulación del sector. En esos años, las empresas estadounidenses entran a competir con fuerza en el mercado de su vecino país.

La política de telecomunicaciones, históricamente, ha sido un tema de debate en Canadá, debido a la importancia que tanto las autoridades como los ciudadanos otorgan a la comunicación. Ésta “ha sido vista como una fuerza para la unidad nacional, un vehículo para el desarrollo social y un elemento para la afirmación cultural”,²³ lo cual ha implicado que tradicionalmente haya existido un buen grado de intervención pública en áreas culturales y de comunicación.

2. Telecommunications Act *de 1993*

El objetivo central de la Ley de Telecomunicaciones de Canadá (la *Telecommunications Act* de 1993) es la de “que los canadienses tengan acceso confiable al teléfono y a otros servicios de telecomunicaciones a precio accesible”.²⁴ Esto es, la meta principal de la ley es el servicio universal de telecomunicaciones, lo cual la hace una referencia interesante.

Esta ley tiene como filosofía central el que las telecomunicaciones juegen un importante papel en la preservación de la identidad canadiense y la soberanía nacional, por lo cual los objetivos de la política en el sector²⁵ son:

²³ Ruelas, Ana Luz, “La regulación de las telecomunicaciones en México y Canadá: semejanzas y contrastes”, *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, nueva época, núm. 3, 2002, p. 6.

²⁴ Página web de la CRTC, disponible en www.crtc.gc.ca.

²⁵ Sección 7 de la Ley.

a) Facilitar el ordenado desarrollo del sistema de telecomunicaciones en todo el territorio canadiense, cuya función será salvaguardar, enriquecer y fortalecer la estructura social y económica de Canadá y sus regiones.

b) Suministrar servicios de telecomunicaciones fiables y asequibles, y con alta calidad, accesibles a los canadienses tanto en el ámbito urbano como rural, y en todas las regiones del país.

c) Incrementar la eficiencia y la competitividad de las telecomunicaciones canadienses en el plano nacional e internacional.

d) Promover que la propiedad y el control de las empresas de telecomunicaciones canadienses sean ejercidos por los canadienses.²⁶

e) Fomentar el uso de los equipos de transmisión canadienses para las comunicaciones en territorio canadiense y con los puntos fuera de él.

f) Promover el incremento de la confianza en las fuerzas del mercado para la provisión de los servicios de telecomunicaciones, y garantizar que la regulación, donde se requiera, sea eficiente y efectiva.

g) Estimular la investigación y el desarrollo en el país, en el campo de las telecomunicaciones, e impulsar la innovación en la provisión de los servicios de telecomunicaciones.

h) Responder a los requerimientos económicos y sociales de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

i) Contribuir a la protección de la intimidad de las personas.

Está claro que en las políticas de telecomunicaciones que se propone Canadá, expuestas en esta ley, hay muchos elementos de protección a los usuarios y de equilibrio entre los intereses sociales y económicos. Por supuesto, la protección del servicio universal está más que garantizada.

Particularmente, en los objetivos a) y b) está protegido el servicio universal, aunque en esta ley no existe un articulado concreto que se refiera a esta garantía. La razón puede ser que la protección a los usuarios y al interés social es el primer objetivo de la ley, de las políticas de telecomunicaciones y de la CRTC. Es probable que por ello no haga falta realizar una regulación específica.

²⁶ Las autoridades canadienses han visto la necesidad de apoyar y fortalecer a la industria y operadores de telecomunicaciones nacionales, frente a la fuerte aparición de competidores estadounidenses en su territorio.

A la *Telecommunications Act* le corresponde, por supuesto, establecer algunas de las facultades de la CRTC relativas a las licencias, servicio universal, operadores y muchos otros temas. Sus funciones serán explicadas en el apartado que le corresponde.

Uno de los puntos novedosos de esta ley es el relacionado con el acceso a la información de la CRTC. En la sección 39, la ley apunta las condiciones para acceder a la misma, así como el régimen de excepciones aplicable, el cual es similar a otros de acceso a información pública. Los casos en los que no se podrá acceder a la información son aquellos en donde la misma contenga secreto comercial, datos confidenciales en materia financiera, comercial, científica o técnica o información que revele datos que puedan perjudicar a una empresa o a la competencia.

3. Canadian Radio-television and Telecommunications

Commission: *la autoridad reguladora*

La entidad a la que corresponde regular las telecomunicaciones en Canadá (aunque incluya otros ámbitos de comunicación, como en el caso italiano o el estadounidense) es la Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, que fue establecida por el Parlamento en 1968.

Se constituye como una autoridad pública independiente y su función es regular, como su nombre lo indica, todas las actividades del sistema de *broadcasting* canadiense y el sector de las telecomunicaciones como empresas y proveedores de servicios que se encuentran bajo jurisdicción federal.

El cuadro normativo en que se contextualiza la actividad de la CRTC se compone de la *Telecommunications Act* de 1993 y de la *Broadcasting Act* de 1991. También debe tomar en consideración para la consecución de sus objetivos a la *Bell Canada Act* de 1987.

Los comisionados a que hace referencia su carta de organización son ocho. Todos los miembros son nombrados por el Gabinete y 13 de ellos son de tiempo completo, mientras que otros seis son de medio tiempo. Sus cargos son renovables cada cinco años. Los cargos de tiempo completo incluyen al presidente y a los vicepresidentes, de los cuales uno de ellos es vicepresidente de *broadcasting* y el otro lo es de

telecomunicaciones. Sólo los miembros de tiempo completo se involucran en las decisiones sobre los procesos de telecomunicaciones, aunque todos los miembros participan en las decisiones sobre *broadcasting*.

A pesar de ser una autoridad independiente, la CRTC debe informar al Parlamento de sus actividades, y lo hace por medio del Ministerio correspondiente, pero además puede ser sujeto de decisiones del Gabinete.

En contrapartida, debe intervenir en aspectos relacionados con las necesidades de los ciudadanos, industrias y otros grupos de interés. Principalmente, su función es mantener el delicado equilibrio entre los objetivos sociales, culturales y económicos de la legislación, siempre en virtud del interés público.

Sin embargo, la función más importante de la CRTC se enlaza directamente con la de su ley de telecomunicaciones, ya que se propone “asegurar que los canadienses tengan acceso a precios razonables y con alta calidad, a los diversos e innovadores servicios de comunicaciones, competitivos en el ámbito nacional como en el internacional”.²⁷ Este objetivo tiene una estrecha relación con los fines del servicio universal.

La Comisión lleva a cabo una serie de actividades para escuchar las peticiones y opiniones del público, celebrando consultas públicas, mesas de discusión y foros informales.

4. *El servicio universal canadiense*

El servicio universal en Canadá tiene una importancia singular, que quizá no se presenta en muchos países. Esa garantía ha sido protegida muy claramente desde la liberalización de las telecomunicaciones y la apertura a la competencia del sector.

El alto desarrollo de las telecomunicaciones en Canadá hace necesario que el concepto de servicio universal sea acorde con él y con la convergencia tecnológica. De tal manera que en ese país, la discusión sobre servicio universal está muy adelantada, ya que versa sobre la posible expansión del servicio universal a los servicios avanzados de

²⁷ Página Web de la CRTC, disponible en www.crtc.gc.ca.

telecomunicaciones, mientras que en otros sitios a duras penas se contemplan los aspectos esenciales.

Un segundo aspecto de debate sobre servicio universal que se sugiere actualmente en Canadá es respecto a la implicación de las redes de información en el contenido de las transmisiones.

En resumen, las dimensiones del servicio universal en Canadá son completamente excepcionales. A pesar de la magnitud de su territorio y “de la diseminación de su población en áreas muy distantes, hay una penetración telefónica en 99% de los hogares”.²⁸ Además, con alrededor de 16,3 millones de líneas telefónicas y unas 85 empresas la cobertura de fibra óptica es del 100%.

La extensión del servicio universal que se pretende realizar es que el concepto de servicio telefónico primario incluya servicios avanzados de información. El resultado será que dicho servicio telefónico básico incluya acceso a redes de cómputo públicas, conectividad digital y datos a alta velocidad, traducción automática del idioma, capacidad simultánea de datos y voz, capacidad interactiva de video.

La gama de servicios que se podrían ofrecer a los ciudadanos es inmensa y al mismo tiempo, sumamente interesante, ya que “la universalidad de servicios incluiría, por un lado, conectividad” en los distintos ámbitos como hogares, centros educativos, bibliotecas, empresas y gobierno, pero además, sería posible “recibir y producir información [con] disponibilidad, operabilidad y fácil uso”.²⁹

En referencia al otro punto de debate, es decir, al manejo de contenido por las redes, la discusión es amplia. La razón es que en Canadá, como mencionamos en el primer apartado, la comunicación y las industrias culturales tienen un valor esencial y han sido objeto de intervención pública generalmente. En telecomunicaciones, esta discusión afecta sobre todo en un punto: el nivel de inversión extranjera que debe permitirse.

²⁸ Ruelas, Ana Luz, *op. cit.*, nota 23.

²⁹ *Ibidem*, p. 6. “Se han hecho otras sugerencias de que se incluyan servicios esenciales de contenido, como una fuente de noticias canadienses, fuente local del clima; bases de datos sobre cuidado de la salud, sobre oportunidades de empleo; acceso a bibliotecas e información; bases de datos para entretenimiento y educación, sobre servicios gubernamentales y una red de libre diálogo entre la comunidad”. *Id., cit.*, en esta misma nota.

IV. CONCLUSIONES

La principal conclusión a la que se puede llegar tras la revisión del marco jurídico y la regulación de las telecomunicaciones en estos dos países, es que en el caso estadounidense la tendencia marcada por la liberalización ha sido más comercial y orientada a la competencia. Eso no obsta, desde luego, para que se protejan ciertos derechos sociales como el del servicio universal.

Sin embargo, la diferencia que se establece con respecto a Canadá, es que en este país la protección a la cultura, la inversión y los derechos sociales en el ámbito de las telecomunicaciones son muy amplios. El servicio universal implica un concepto de mayor garantía a la sociedad y en el cual se incluyen servicios avanzados de telecomunicaciones.

La legislación de ambos países, de cualquier manera, puede ser importante referente para el caso mexicano, sobre todo en lo que tiene que ver con el desarrollo del multicitado derecho.

V. BIBLIOGRAFÍA

- GIL, Olga, *Telecomunicaciones y política en Estados Unidos y España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI Editores, 2002.
- JAYAKAR, Krishna y SAWHNEY, Harmeet, “Universal Service Beyond Established Practice to Posibilite Space”, *Telecommunications Policy*, núm. 28, 2004.
- RUELAS, Ana Luz, “La regulación de las telecomunicaciones en México y Canadá: semejanzas y contrastes”, *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, nueva época, núm. 3, 2002.
- Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, 1992.
- Telecommunications Act of Canada*, 1993.
- Telecommunications Act of United States of América*, 1996.
- TELLO, Max, “¿Quién controla la TV en Estados Unidos?”, *Sala de Prensa*, núm. 47, septiembre de 2002.