
PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

ANA TRÍAS

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. PANORAMA GENERAL. III. CONFIABILIDAD PRIVACIDAD Y SEGURIDAD.
IV. PAGOS EN LÍNEA. V. AUTENTICACIÓN, FIRMAS ELECTRÓNICAS Y EXPEDIENTES. VI. EXPERIENCIA NACIONAL
DE LOS EE.UU. VII. EXPERIENCIA NACIONAL DEL URUGUAY.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es analizar la regulación de la protección al consumidor en el comercio electrónico a través de las recomendaciones del ALCA, y presentar una descripción de las regulaciones y de las experiencias específicas de los EE.UU. y del Uruguay en esta área. Por lo tanto, el trabajo se concentrará en el estudio en el tratamiento del tema en los siguientes informes oficiales de ALCA:

1. Informe del Comité de Expertos en Comercio Electrónico del Sector Gubernamental y Privado del ALCA con Recomendaciones a los Ministros, de 1 de septiembre de 1999.
2. Informe y recomendaciones del ALCA sobre Comercio Electrónico de 10 de noviembre de 1999.
3. Segundo Informe del Comité de Expertos en Comercio Electrónico del Sector Gubernamental y Privado del ALCA con Recomendaciones a los Ministros, de 22 de noviembre de 2000.
4. Tercer Informe del Comité de Expertos en Comercio Electrónico del Sector Gubernamental y Privado del ALCA con Recomendaciones, de 1 de noviembre de 2002.
5. Informe Económico Público del ALCA No. 108 de 24 de octubre de 2001, basado en el Informe de CIFRA realizado para OCA en la misma fecha.
6. Informe Económico Público del ALCA No. 122 de 13 de febrero de 2002.

II. PANORAMA GENERAL

El Informe del Comité de Expertos en Comercio Electrónico del Sector Gubernamental y Privado del ALCA con Recomendaciones a los Ministros de septiembre de 1999, el comercio electrónico puede ayudar a los países de ALCA a ampliar su comercio, aumentar su competitividad global y acelerar su integración en un mercado unificado y regional. Los dividendos podrían ser especialmente altos para las compañías y economías más pequeñas de la región, que han sido obstaculizadas tradicionalmente por la información limitada, los altos costos de la entrada del mercado y la distancia de mercados importantes. La Comisión Mixta concluye que el comercio electrónico «puede hacer una contribución importante al futuro desarrollo económico sostenible en el hemisferio occidental.»

Al tiempo del informe, se estimaba el comercio electrónico global representaba aproximadamente 100 mil millones de dólares estadounidenses y crecería exponencialmente hasta alcanzar aproximadamente 3 billones de dólares antes de 2005. Asimismo se estimaba que durante el mismo período, el número mundial de usuarios de Internet aumentaría de 171 millones a 345 millones.

El comercio electrónico mantuvo su tendencia del crecimiento en 2000, tanto a nivel global como en nuestro Hemisferio. La innovación tecnológica constante respecto al acceso del Internet es determinante para la extensión del comercio en línea, permitiendo a segmentos demográficos más grandes compartir las

ventajas de transacciones comerciales en línea, y posibilitando a las empresas –incluso las pequeñas y medianas– ser parte del proceso, con el correspondiente aumento de competitividad y escala.

Y como lo expresa el Segundo Informe del Comité de Expertos en Comercio Electrónico del Sector Gubernamental y Privado del ALCA con Recomendaciones a los Ministros, de 22 de noviembre de 2000, “...la Comisión Mixta ha notado varias tendencias positivas respecto del comercio electrónico en América Latina, el Caribe y Norteamérica: gran aumento en el acceso de diversas poblaciones a las tecnologías de información; crecimiento substancial de los contenidos en español en Internet; desarrollo de industrias enteramente nuevas con impactos positivos substanciales del empleo; disponibilidad creciente del capital de riesgo para apoyar la realización de los sueños de nuevos empresarios; y progresos tecnológicos que pueden acelerar un acceso más amplio a las ventajas del negocio-a-consumidor (“Business to Consumer” o B2C) y del comercio electrónico del negocio-a-negocio (“Business to Business” o B2B). A pesar de estas tendencias positivas, que reflejan en parte los efectos de las políticas acertadas de los gobiernos y de las acciones privadas, mucho más trabajo es aún necesario.»

En el Hemisferio Occidental existe una disparidad significativa entre los países de la región con respecto a uso del Internet y al comercio electrónico. Por ejemplo, en 1999 aproximadamente 35% de estadounidenses y 25% de ciudadanos canadienses utilizaban Internet, mientras que la mayoría de los países latinoamericanos tienen menos de 3% de sus ciudadanos en línea. Una disparidad similar existe en los gastos regionales realizados en comercio electrónico. Sin embargo, el crecimiento reciente del uso de Internet en América Latina es uno de los más rápidos del mundo. América Latina presentaba solamente cerca de 8 millones de usuarios de Internet en 1999, y ya en 2003 se estimaba que podría haber 34 millones de usuarios en la región. Bajo este panorama, América Latina habría doblado su participación de 5% a 10% de los usuarios del Internet del mundo.

Por otra parte, los expertos estiman que la mitad de todos los usuarios de Internet en el año 2005 habla una lengua distinta del inglés, lo que hace pensar que el elevado monto estimado de las potenciales ganancias derivadas de presentar contenidos en otros idiomas llevará a la erosión de las barreras lingüísticas en la red.

El comercio electrónico es una herramienta para superar las desventajas comparativas antedichas así como otras creadas por largas distancias y barreras geográficas, y permite el acceso al mercado con costos substancialmente más bajos. Los dividendos podrían ser especialmente altos para las PyMEs y las economías más pequeñas de la región, y mientras que los aumentos más inmediatos se pronostican para el comercio electrónico negocio-a-negocio (especialmente en las actividades bancarias y los servicios financieros), las compras en línea de los consumidores continuarán creciendo. Se espera que ambos –negocios y consumidores– sean conductores del comercio electrónico.

La Comisión Mixta advierte que para la obtención de estos beneficios es esencial la cooperación internacional para evitar el fraccionamiento de los mercados regionales y globales. Sólo de esta forma las compañías podrán gozar de mayor crecimiento y eficacia y beneficios, mientras que los consumidores podrán beneficiarse de una oferta más variada y a precios más bajos en todo el Hemisferio.

Las estructuras jurídicas, comerciales y financieras fueron creados para ocuparse de transacciones físicas y pueden actualmente ser insuficientes para permitir la adecuada ejecución de los contratos electrónicos, asegurar la validez de firmas electrónicas, y proteger con eficacia los derechos de propiedad intelectual implicados en las electrónicas.

El escaso uso de tarjetas de crédito en la región es también un problema. El medio electrónico no crea inicialmente la confianza característica en transacciones «cara a cara». Actualmente los consumidores, sean personas físicas o jurídicas según el concepto adoptado, sufren de incertidumbre respecto del nivel de protección que ofrece Internet en comparación a los estándares de las transacciones físicas en materia de privacidad, seguridad, autenticación, y protección al consumidor.

El éxito o fracaso de la región para resolver estos desafíos, depende en gran parte de la actitud que los gobiernos y los sectores privados adopten hacia este medio innovador. Por lo tanto, pasaremos a analizar las principales preocupaciones en materia de protección al consumidor, así como algunas iniciativas recomendadas a o realizadas en los EE.UU. y el Uruguay.

III. CONFIABILIDAD, PRIVACIDAD Y SEGURIDAD

El comercio electrónico tiene la potencialidad de aumentar la oferta dirigida al consumidor, estimular la competencia en materia de precio calidad y servicio, y de brindar mayor y mejor información a los consumidores previo a la toma de decisiones. Pero al mismo tiempo, el comercio electrónico podría facilitar manio-

bras dirigidas a defraudar a los consumidores, les dificulta la evaluación de riesgos. Asimismo, crea nuevos desafíos para las empresas, que deben diseñar e implementar diversas estructuras de protección de las transacciones que realizan entre sí y con sus clientes.

La creciente competencia en el mercado electrónicos globalizado ofrece beneficios nuevos y ventajas sustanciales a los consumidores. Entre ellas se destacan los siguientes: conveniencia, acceso a una gama más amplia de mercancías y servicios, capacidad de recopilar y comparar la información en línea y en tiempo real, etc. Esto resulta a su vez en la posibilidad de reducir costos y precios, obteniendo en muchos casos calidad y servicio aún mejores.

Sin embargo, estas ventajas sólo pueden concretarse plenamente con la confianza del consumidor en el comercio electrónico doméstico e internacional. Y los elementos esenciales para construir dicha confianza son, entre otros: (1) la protección contra el fraude, la conducta engañosa y las prácticas comerciales injustas; (2) el respeto por la privacidad del consumidor; (3) las iniciativas del sector privado; (4) la cooperación global; (5) la educación del consumidor y de la empresa frente a la nueva realidad; y (6) los medios eficaces de resolución de controversias.

El tema principal de la 12ª Reunión de la Comisión Mixta del ALCA, que tuvo lugar del 13 al 15 de febrero de 2002, fue la protección al consumidor.

Las iniciativas nacionales e internacionales tanto de los gobiernos como del sector privado se dirigieron a identificar núcleos de desarrollo de la protección al consumidor en el mercado electrónico. Los siguientes son algunos de los núcleos de desarrollo identificados por la Comisión: (1) marco jurídico y contratos electrónicos; (2) protección de los datos y política de privacidad; y (3) firmas electrónicas.

Asimismo, se estableció que la determinación de jurisdicción y ley aplicable para la resolución de conflictos derivados de transacciones electrónicas es crítica para obtener la confianza del consumidor. El comercio electrónico está sujeto al marco jurídico de cada Estado en materia de atribución de jurisdicción y ley aplicable. En el futuro, se buscarán soluciones a nivel internacional, necesarias para alcanzar metas comunes tales como el crecimiento global del comercio electrónico, la confianza de consumidor y la previsibilidad de transacciones.

Las agencias de la protección al consumidor alrededor del mundo ya han comenzado a aunar esfuerzos para combatir prácticas fraudulentas, engañosas, e injustas en línea. Esta cooperación se ha traducido, entre otros, en compartir conocimientos, informaciones y experiencias, en realizar acciones comunes y en la coordinación de diversas actividades.

Por otra parte, los foros internacionales tales como OCDE, APEC, la Cámara de Comercio internacional, la Conferencia de la Haya sobre Derecho Internacional Privado y el Diálogo Global de Negocios en el Comercio Electrónico (GBDe) han comenzado a trabajar en la preparación de acuerdos y medios cooperativos de protección a los consumidores en el contexto del comercio electrónico fronterizo. Estos esfuerzos incluyen recomendaciones del sector privado, pautas internacionales, y ámbitos de diálogo públicos.

Conforme a las recomendaciones del ALCA, los países deben continuar aplicando la protección al consumidor existente, modificada en lo necesario a los efectos de reflejar la naturaleza del medio, de tal forma que los consumidores en línea reciban una protección tan eficaz como aquellos que realizan transacciones tradicionales. Con este propósito, los gobiernos deben promover la educación de empresas y consumidores sobre los riesgos y las ventajas de las transacciones en línea, y trabajar junto con organizaciones y consumidores para desarrollar principios y mecanismos, incluyendo procedimientos rápidos, simples y eficaces de resolución de quejas de consumidor.

La extensión del uso de la codificación o cifrado es esencial para que el comercio electrónico prospere en el hemisferio occidental. Los gobiernos deben permitir que empresas y consumidores tengan acceso a tecnología criptográfica (hardware y software ajustados a sus necesidades). Asimismo, los Estados deben buscar un delicado equilibrio entre la seguridad y confiabilidad en las transmisiones electrónicas por un lado, y por otro la aplicación de ley y la seguridad nacional. En este sentido, es importante continuar reduciendo las restricciones en la exportación de software y hardware criptográficos, a efectos de evitar la creación de condiciones competitivas injustas en la región.

El ALCA recomienda a los gobiernos la identificación y ejecución de diversos elementos tendientes a proporcionar seguridad y construir confianza alrededor de las operaciones de comercio electrónico de la región. Sólo así puede crearse un ambiente de fomento a las iniciativas del sector privado encaminadas a obtener soluciones tecnológicas que aporten seguridad a la red.

Otro tema identificado como esencial fue el desarrollo de una actividad nacional coordinada y dirigida a la protección del consumidor en línea, y al aumento de la confianza del consumidor en el comercio electrónico. Los elementos para la concreción de estas metas incluyen: (1) sanción y aplicación de leyes prohibitivas

de la conducta fraudulenta o engañosa; (2) desarrollo de iniciativas del sector privado; (3) educación del consumidor y de la empresa; y (4) cooperación internacional. Con respecto a la prestación transfronteriza de servicios, se consideró esencial la elaboración de estándares de inter-operatividad adecuada entre sistemas de pago electrónico extranjeros y domésticos.

Asimismo, se reconoció que los enfoques relativos a la protección del consumidor varían entre países de ALCA.

La privacidad es un problema significativo, puesto que la facilitación del comercio electrónico global se basa en el acceso transfronterizo a la información, y requiere al mismo tiempo, confianza del consumidor en que sus datos personales no sean mal empleados. Garantizar la protección de datos requerirá la cooperación entre el sector público y el privado entre sí y con los consumidores.

Pueden usarse distintos sistemas de protección, tales como la sanción y aplicación de leyes, la autorregulación del sector privado, y/o el desarrollo de tecnologías de protección a la privacidad. Pero cualquier sistema debe asegurar que los regímenes de la protección a la privacidad no sean discriminatorios ni obstaculicen la libre competencia, para lo cual es esencial la cooperación internacional.

En suma, el ALCA reconoce como positiva la variedad de acercamientos nacionales a la protección de la privacidad en las Américas siempre que la acción estatal no cree barreras al comercio transfronterizo; y reconoce también como positiva a la autorregulación eficaz basada en principios internacionalmente aceptados como justas prácticas de tratamiento de la información (las reglas de la OCDE sobre privacidad constituyen un valioso referente en la materia).

IV. PAGOS EN LÍNEA

Según el informe del ALCA segundo con recomendaciones, «la disponibilidad de los sistemas electrónicos eficaces de pago es un elemento significativo del comercio electrónico, permitiendo los comercios al por mayor y al por menor realizar operaciones su negocio-a-negocio (B2B) así como promociones y ventas negocio-a-consumidor (B2C) con preocupaciones mínimas en relación a la concreción de la parte financiera de la transacción. Sin embargo, el medio electrónico presenta desafíos vinculados al fraude, los riesgos de la seguridad, la protección al consumidor y la protección de la privacidad, que debe ser tratada adecuadamente. Además, la prestación transfronteriza de servicios de pago plantea problemas sobre los estándares aplicables a los sistemas domésticos de pago y a su interoperabilidad con los sistemas extranjeros. Asimismo, surge la cuestión del nivel de protección al consumidor disponible para los consumidores que hacen uso sistemas extranjeros del pago.»

Las Américas podrían beneficiarse de la participación y negociación en los mercados electrónicos de pago asociados al comercio electrónico. Pero hoy los sistemas de pago basados en tarjetas de crédito se consideran inadecuados, ya que las tarjetas de crédito son inasequibles para muchos consumidores potenciales del comercio electrónico en la región, y son relativamente costosas para las empresas pequeñas y medianas (PyMEs), incluyendo a los minoristas.

Las nuevas tecnologías de pago deben ayudar a empresas y consumidores a tratar estos problemas. Para el comercio electrónico de B2C, y los usos de algún SME, los bancos y otras compañías están creando nuevos enfoques que suplan a los métodos tradicionales. Las novedades incluyen las acreditaciones y los pagos de comercio electrónico incorporados a cuentas para uso general preexistentes; aprovechamiento de relaciones preexistentes del crédito, uso de las tarjetas de débito y de nuevas tecnologías de pago, tales como escaneo de códigos de barras, "smart cards", tarjetas electrónicas y teléfonos portátiles; despliegue de nuevas tecnologías de seguridad y de tarjetas de prepago con montos poco elevados, vinculados al poder adquisitivo de los ciudadanos que carecen el acceso al crédito tradicional.

El crecimiento continuado del comercio electrónico depende significativamente del desarrollo de una infraestructura que soporte un sistema financiero transfronterizo eficiente y seguro para la prestación de servicios financieros transnacionales. Y depende también de la progresiva complejidad e interdependencia de las relaciones entre las instituciones financieras y sus clientes en línea.

En este contexto, dicen las Recomendaciones que los gobiernos deben trabajar entre sí y con el sector privado, acompañando el crecimiento de los sistemas electrónicos de pago, para mantenerse informados de las implicaciones de sus respectivas políticas y asegurarse de que las actividades gubernamentales se acomoden flexiblemente a las necesidades del mercado que emerge. Deben también continuar los esfuerzos existentes para combatir amenazas a la seguridad a los sistemas de los pagos, al fraude fronterizo, a las transacciones financieras ilícitas, y a las amenazas a la integridad de Internet. Posibles obstáculos a los sistemas de pago deben eliminarse para alcanzar enfoques consensuados, flexibles e innovadores en el desa-

rrollo de mecanismos alternativos de pago. Los esfuerzos se deben dirigir a mejorar la eficacia y a bajar los costos, brindando seguridad a los sistemas transfronterizos de pago.

Otras recomendaciones de ALCA a los gobiernos incluyen la cooperación con el sector privado para educar las PyMEs y los minoristas sobre modelos eficaces de comercio electrónico en materia de tecnología accesible en la región para el pago; el estímulo a los esfuerzos de los sectores financieros y al por menor para utilizar tecnologías y prácticas seguras de pago respetuosas de la privacidad del consumidor; fomentar el uso de tarjetas electrónicas de pago por bancos y compañías (incluso PyMEs). Así se pretende promover una participación más amplia de las empresas e instituciones de intermediación financiera en el comercio electrónico de la región, protegiendo a los consumidores contra la responsabilidad irrazonable derivada de transacciones electrónicas fraudulentas y pagos no autorizados.

Finalmente, los gobiernos deben apoyar las políticas y procedimientos diseñados para promover la transparencia en la regulación de los sistemas de pago, incluyendo la creación e imposición de estándares, la implementación de procesos alternativos de resolución de controversias y revisión judicial, arbitral, y/o administrativa.

V. AUTENTICACIÓN, FIRMAS ELECTRÓNICAS Y EXPEDIENTES

El uso y desarrollo de las tecnologías de la autenticación desempeñan un papel importante en la obtención de confianza del usuario en el comercio electrónico. Las partes de transacciones electrónicas deben poder identificarse con certeza y verificar que el contenido de sus mensajes no ha sido alterado durante la transmisión.

En el mundo electrónico, donde las partes no tienen contacto cara a cara y pueden no conocerse incluso por su reputación, las tecnologías de la autenticación ayudan a identificar a las partes y a proporcionar los medios por los cuales pueden firmar confiablemente documentos, consentir transacciones, y verificar la integridad de los documentos. Así, las tecnologías de autenticación y los métodos electrónicos son posibilitadores críticos del comercio electrónico.

Pero la tecnología no es suficiente en y sí misma. El desarrollo del comercio electrónico requiere el reconocimiento legal, la equivalencia funcional y la no discriminación en lo concerniente a firmas electrónicas, así como neutralidad tecnológica para evitar la imposición a consumidores y negocios de una tecnología que pueda no satisfacer sus necesidades y crear barreras artificiales al desarrollo de nuevas tecnologías.

Dice el ALCA que los gobiernos deben promover los acercamientos apropiados para el reconocimiento legal de firmas electrónicas de una manera tecnológicamente neutral (artículos 5 a 11 de la ley modelo de UNCITRAL).

En algunas situaciones, dependiendo del país, puede ser conveniente que los gobiernos permitan que las partes de una transacción determinen sus métodos de autenticación mientras cumplan los requisitos del sistema legislativo. Las soluciones operativas y flexibles del sector privado a la autenticación y a la certificación son esenciales para el comercio electrónico.

Las compañías están empleando cada vez más métodos de autenticación en mercados electrónicos a través de sistemas cerrados. Según la definición del Segundo Informe con Recomendaciones del ALCA, «un sistema cerrado es establecido por un acuerdo voluntario bajo derecho privado, en el cual los participantes especifican por adelantado cómo dirigirán su negocio, incluyendo qué método de entrada al sistema y de firma utilizarán. A través de sistemas cerrados, los participantes pueden tener acceso a la información, utilizar servicios, y participar en transacciones. Muchos sistemas cerrados emplean agentes electrónicos, programas de computadora que inician o responden a los mensajes a nombre de una entidad o de un individuo sin la participación humana contemporánea. En los sistemas cerrados, la confianza mutua se ha establecido ya entre las partes a través del acuerdo previo (...) que constituye la espina dorsal del comercio electrónico de B2B.»

Los diversos acercamientos nacionales al establecimiento y al manejo de las autoridades de la certificación y de sus actividades pueden coexistir; con tal que la libre competencia y la no discriminación sean principios importantes en la oferta de servicios de la certificación. Así, los gobiernos deben identificar y eliminar las barreras legales que obstaculizan el reconocimiento de transacciones electrónicas (la ley modelo de 1996 UNCITRAL sobre comercio electrónico es una referencia valiosa), en un intento para asegurarse de que su legislación electrónica de las firmas sea tecnológicamente neutral y de que valide expedientes y medios de prueba electrónicos para el uso judicial oficial, independientemente de la tecnología de la autenticación y de la certificación usada.

Finalmente, se recomienda también a los gobiernos que den a las partes de una transacción de B2B la libertad para determinar por acuerdo privado los métodos tecnológicos y comerciales apropiados para autenticar y dar efecto legal a la transacción (incluyendo los medios posibles de resolución de conflictos), sin perjuicio del orden público aplicable.

Los sistemas de la autenticación deben proporcionar la protección adecuada contra fraude y hurto de bienes y de la identidad, respetar la privacidad de los individuos, y no impedir el uso creando barreras artificiales al comercio electrónico.

VI. EXPERIENCIA NACIONAL DE EE.UU.

El sistema de protección al consumidor para transacciones en línea de EE.UU. se basa sobre la autorregulación de la industria, la aplicación de protecciones legales existentes y de leyes específicas, que pueden ser modificadas en lo necesario para contemplar las características únicas del medio.

Los pilares del enfoque de EE.UU. son (1) aplicación por el gobierno de leyes prohibitivas de la conducta fraudulenta o engañosa; (2) iniciativas del sector privado; (3) educación del consumidor y de la empresa; y (4) cooperación internacional. Este acercamiento cooperativo tiende a crear y fortalecer la confianza del consumidor en línea y ha contribuido al crecimiento de B2C en los EE.UU., de cerca de 20 mil millones de dólares en 1999 a cerca de 85 mil millones de 2002.

Hay 3 fuentes normativas principales en materia de protección al consumidor en los EE.UU.: (1) leyes y normas federales; (2) leyes y normas estatales; y (3) autorregulación de los sujetos intervinientes. A su vez, la ley aplicada al comercio electrónico se puede clasificar en general y especial.

Las disposiciones significativas de la ley general son el FTC Act, otros estatutos federales que regulan el crédito, las actividades bancarias, los alimentos y las drogas y la seguridad del producto. Las normas federales generales relevantes son, entre otras, la regla del Magnuson-Moss y la de licencias. Algunas de las reglas más importantes de la ley específica son el acto en línea de la protección de la privacidad de los niños de 1999 y la E-SIGN.

La ley de protección a la privacidad de los niños por sus actividades en línea, de 1999, requiere (1) aviso; (2) consentimiento de los padres para la recolección, el uso o el acceso de datos; (3) acceso de los padres a la información; (4) seguridad de datos; y (5) puertos de la caja fuerte. Y la ley federal E-SIGN, indica que cualquier ley que requiera la información referente a una transacción realizada por un consumidor será satisfecha con un expediente electrónico si: (1) el consumidor afirmativo consiente después de ser proporcionado una declaración clara y visible que informa al consumidor ella las derechos y las obligaciones; (2) antes de consentir, el consumidor se notifica de la su derecha de retirar consentimiento y el procedimiento para hacer tan; (3) los consentimientos del consumidor electrónicamente de manera que demuestre que el consumidor puede tener acceso a la información que es el tema del consentimiento; y (4) después de consentir, se proporciona al consumidor una declaración por la que el emisor se obliga a avisar a cualquier cambio en el software o el hardware necesario para tener acceso a la información a la que el consumidor consintió, y a permitir en todo caso el acceso de consumidor a la información sin costo.

Sin embargo, un contrato con un consumidor no puede ser dejado sin efecto por la sola razón de que los accesos fueron proporcionados en forma electrónica sin el consentimiento del consumidor. Además, E-SIGN no afecta el contenido, la sincronización o la localización de ningún acceso requerido.

Por lo antedicho, el Ministerio de Comercio está trabajando con el sector privado para desarrollar campañas de información al consumidor y para animar a industrias a que ayuden a los consumidores a resolver sus quejas sobre compras en línea, a efectos de obtener una protección eficaz. Por su parte, la Comisión Comercial Federal (FTC) tiene una política agresiva contra prácticas fraudulentas y engañosas en línea, que se ejecuta mediante (1) análisis sistemático del mercado; (2) aplicación rigurosa de la ley existente; estímulo de la autorregulación de la industria; (3) educación del consumidor y de la empresa; y un acercamiento inclusivo a la preparación de políticas tuitivas.

La sección 5 de la FTC Act prohíbe generalmente las prácticas comerciales injustas o engañosas, incluyendo las prácticas en línea. Las prácticas engañosas son aquellas con probabilidad de engañar potencialmente a los consumidores que actúan razonablemente bajo circunstancias normales. Las prácticas injustas son las que causan lesión substancial no compensada por las ventajas y no razonablemente evitable. La justificación de la acción requiere de una base razonable y objetiva. Los remedios incluyen acciones de Derecho Administrativo (cese y renuncia, publicidad correctiva, compensación del consumidor y penas civiles) así como las acciones legales federales (prescripción, descubrimiento inmediato, helada del activo, custodia, compensación del consumidor y desprecio).

Antes de finalizar el año 2000, la agencia había traído ya 165 casos en contra de 562 demandados para las violaciones del FTC Act por operaciones en línea. El FTC analiza sistemáticamente datos de la queja de consumidor para identificar los casos más serios del fraude, engaño, y hurto de la identidad, a efectos de coordinar esfuerzos con otros agentes de de la aplicación de ley, y de responder rápidamente a los problemas emergentes.

Para la atención de quejas de fraude se ha creado un centinela internacional del FTC, apoyado por una base de datos del multiplicidad de Estados, que utiliza el Internet para proporcionar el acceso seguro a 250 agencias de la aplicación de ley en los EE.UU., el Canadá, y Australia. Los funcionarios aplicadores de la ley de varios países del mundo han reconocido la necesidad de cooperar y de compartir información y experiencias.

En este marco, los EE.UU. firmaron acuerdos de la cooperación en 2000 con las agencias de la protección al consumidor en Australia y el Reino Unido, y están buscando nuevos acuerdos cooperativos con otros países también. El año 2000 culminó con un aviso de un proyecto global de la aplicación de la ley de protección al consumidor en línea, iniciativa que comprende 251 acciones contra el fraude en línea tomado por las agencias a partir de 9 países y de 23 estados.

Los EE.UU. también han un miembro activo en el comité de la OCDE sobre Política de Protección al Consumidor, el cual publicó las pautas que disponen los principios generales previstos para ayudar a eliminar a algunos de las incertidumbres que tanto de los consumidores como las empresas encuentran al comprar y vender en línea. Estas pautas animan las iniciativas del sector privado, que incluyen la participación de los interesados, tales como la empresa, el gobierno y los representantes del consumidor, y acentúan la necesidad de la cooperación entre ellos.

Por otra parte, la existencia de sistemas domésticos eficientes y seguros para pagos, “clearing”, créditos y seguros han sido críticos en el rápido desarrollo del comercio electrónico dentro de los EE.UU. Las políticas que fomentan acercamientos flexibles e innovadores estimularon el desarrollo de esta infraestructura de servicios financieros, permitiendo los comercios al por mayor y al por menor mover su B2B, así como la comercialización y ventas de B2C con preocupaciones mínimas por terminar o asegurar la porción financiera de la transacción.

En los EE.UU., las tarjetas de crédito son el método primario de pago para las compras en línea y se está imponiendo en la sociedad sobre el pago en efectivo. Se estima que de 14 millones de comerciantes de todo el mundo que aceptan tarjetas del pago, sobre 3.3 millones pertenecen a un consumidor de EE.UU., donde las transacciones por ese medio son realizadas por más del 75% de los consumidores, y más el de 80% de ellos han utilizado sus tarjetas en el último mes.

Históricamente en los EE.UU., los bancos han sido los agentes principales en el campo de los sistemas del pago, debido a la preponderancia de transacciones en efectivo y los requisitos de la calidad de miembro exigidos por las asociaciones de tarjetas de crédito. Los nuevos participantes realizan también importantes aportes para agregar soluciones únicas y valor al sistema de pagos y generar valor agregado en esta área. Un claro ejemplo son los “micropayments” personales (P2P), que se están ofreciendo a industrias reguladas y no reguladas en los EE.UU., creando una competencia útil y nuevos desafíos, y planteando alternativas que están siendo tratadas hoy por el gobierno, la industria y consumidores.

En materia de autenticación asistimos a una evolución legislativa en los EE.UU. En ella sobresalen la importancia de la legislación tecnológicamente neutral y la autonomía de la voluntad en materia de contratación privada, donde no existe obligación de licenciar por mandato de CAs.

En 1995 el estado de Utah sancionó una ley tecnológicamente específica que reguló solamente a las firmas digitales y requirió su licenciamiento por entidades de certificación. Sus estrictos requisitos para la autenticación y licencia la hicieron que fuese descartada como modelo. Otros estados de EE.UU., considerando las insuficiencias del modelo de Utah, desarrollaron soluciones legales propias, a menudo absolutamente diversas. La divergencia de enfoque y la amenaza de la inconsistencia entre los leyes de los 50 estados de EE.UU., condujeron la conferencia nacional de comisiones en leyes Uniformes del estado en 1999 para desarrollar la Ley Uniforme de las Transacciones Electrónicas (UETA). UETA da efecto legal a las firmas y a los documentos electrónicos, pero no favorece ninguna tecnología en particular, ni prevé el licenciamiento por entidades de certificación.

La misma preocupación por evitar los enfoques divergentes inspiró al Congreso de EE.UU., a sancionar en junio de de 2000 la ley nacional sobre firmas electrónicas de comercio (E-SIGN). Como UETA, E-SIGN prevé el reconocimiento legal de firmas y de documentos electrónicos, y no extiende presunciones u otras ventajas legales a una tecnología específica de la autenticación. Por otra parte, E-SIGN no otorga preferencia a las leyes estatales regulatorias de las transacciones electrónicas, con excepción de UETA, a menos que

sean concordantes con las reglas legales prescritas en E-SIGN. Así, quedaron derogadas aquellas disposiciones de las leyes estatales que otorgan ventajas a una tecnología particular.

Tanto UEAT como E-SIGN respetan la autonomía de la voluntad de las partes y otorgan un reconocimiento general a los actos de los diversos agentes electrónicos. Además, ni E-SIGN ni UETA prevén licenciar o la acreditar a los abastecedores de servicio de certificación. Sin embargo, hay algunas diferencias significativas entre E-SIGN y UETA. Por ejemplo, E-SIGN no contiene ninguna disposición análoga a la "box rule" de UETA, y carece de cualquier pauta para atribuir una firma electrónica a un individuo. Pero la diferencia más significativa es la inclusión de la E-SAMPLE en materia de protección al consumidor.

Por otra parte, los EE.UU. están participando activamente en trabajos desarrollados a nivel internacional. El Centro de Derecho Nacional para el Libre Comercio Inter-Americano (NLCITF) está desarrollando las Reglas Modelo para las Firmas y Documentos Electrónicos (tituladas las reglas Inter-Americanas Uniformes para los Documentos y las Firmas electrónicas (UIAREDS)) que incorporan estas recomendaciones.

VII. EXPERIENCIA NACIONAL DEL URUGUAY

El acceso y la infraestructura nacionales son elementos dominantes para el desarrollo comercio electrónico en Internet. En Uruguay, una iniciativa llamada "Proyecto Mercurio" ha sido emprendida por la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) para asegurar el acceso universal a Internet en Uruguay. Para ello, el proyecto proveerá a cada cliente de ANTEL (es decir los usuarios de los servicios fijos de la telefonía, que numeraban alrededor 1.100.000 en 2000) un dispositivo terminal, bajo términos muy accesibles. Esto permite a los clientes de ANTEL simultáneamente tener acceso a Internet y hacer uso servicios telefónicos. Un portal de ANTEL será situado en la red nacional del IP, que recibirá sitios públicos y privados y los servicios de la red de Adinet. Bajo este proyecto, el correo de Adinet será proporcionado a todos los clientes.

Uruguay sería el primer país en el mundo en emprender un proyecto de esta naturaleza, teniendo como hace ciertas características básicas favorables para tal proyecto, incluyendo (1) una escala conveniente para poner este proyecto en ejecución, permitiendo que las inversiones sean altamente eficaces, y (2) infraestructura conveniente, puesto que Uruguay es el primer país en las Américas en tener 100% de sus redes digitales, y su red de datos provee la cobertura más grande con gran variedad de tecnologías avanzadas y con los mejores precios de la región.

Antes de 2001, 690.000 uruguayos de un total de 3.000.000 ciudadanos tenían acceso del Internet, y el número ha crecido enormemente. De esos 690.000 usuarios el 48% navega en Internet, representando a un total de 390.000 personas. Sin embargo, en 2000, solamente 4% de la población, es decir 29.000 ciudadanos, eran compradores en línea. El 21% indicó que compraría si fuera más seguro, de forma a la fecha que existían 150.000 potenciales compradores en línea. Tres de cinco compradores potenciales dijeron que comprarían en Internet si la protección al consumidor fuera más eficaz, demostrando que la seguridad y la confiabilidad son los inhibidores principales.

El problema es que con un bajo volumen de ventas, no parece redituabe invertir altas sumas de dinero para facilitar las transacciones en línea. En este contexto, el sector privado empresarial ha emprendido algunas iniciativas interesantes.

Por ejemplo, la tarjeta de crédito del OCA, lanzó el Certificado OCA Digital. Este proyecto alcanzará a parte significativa de los compradores potenciales, puesto que hay 600.000 tarjetas OCA en el mercado uruguayo. El 62% de los titulares de tarjetas uruguayas tienen OCA, el 51% del dinero se paga con tarjetas de crédito y el 54% de las transacciones de la tarjeta de crédito en 2001 fueron hechas con las tarjetas OCA. El Certificado Digital OCA es una ayuda para el comercio electrónico, puesto que permite que muchos uruguayos compren en línea sin incorporar su número de tarjeta, lo que indudablemente aumenta la confianza del consumidor. Y ello porque, además de lo antedicho, (1) el servidor del pago se ocupa de las complejidades de la transacción, (2) el uso del servidor del pago no tiene ningún coste adicional, (3) el sistema del pago se ha promovido con una fuerte campaña publicitaria multimedia, (4) OCA asume todo el riesgo del fraude y devoluciones, y (5) los sistemas trabajan solamente para las compras en Uruguay.

Para combatir la inseguridad en línea, el gobierno uruguayo creó el Comité Nacional sobre la Sociedad de la Información, que tiene por objeto principal el trabajo para el desarrollo de la sociedad de información (Uruguay en red) en base a una agenda pormenorizada. El plan de trabajo prevé tomar medidas en cinco áreas de funcionamiento: (1) instrucción telemática, (2) desarrollo de los servicios telemáticos para los ciudadanos y los negocios, (3) modernización de la administración pública, (4) promoción de las telecomunicacio-

nes y de un mercado eficientes en Internet, y (5) un programa para apoyar la competitividad del sector del software en Uruguay.

En Uruguay, la ley de Relaciones de Consumo 17.250 ha sido una herramienta eficiente en la protección al consumidor en general, y la jurisprudencia muestra una tendencia constante a expandir su ámbito subjetivo y fundamentalmente objetivo de aplicación. Además, los correos electrónicos y otros documentos en línea se han validado como evidencia en juicio, y según la tendencia internacional y regional, es de esperarse que la nueva regulación de la autenticación no tardará en llegar.

Por su parte, el la Cámara Nacional de Comercio y Servicios el Uruguay ha agregado la certificación digital, un servicio que ofrece actualmente a las compañías a través de todo el país. El Certificado de Digital fue lanzado oficialmente el 25 de mayo de 2000, como resultado de un acuerdo firmado con el Consejo Superior de España de Cámaras de Comercio e Industria. Los Certificados Digitales proporcionan las garantías legales internacionales para las comunicaciones y las transacciones de negocio.

Finalmente, otras iniciativas están en camino, puesto que Internet está llegando a ser más y más comercial por naturaleza. Las compañías apuntan a obtener las mayores ventajas ofrecidas por la por el medio, pero es claro que para establecer con éxito transacciones comerciales en el mundo virtual, el sistema debe ser seguro.