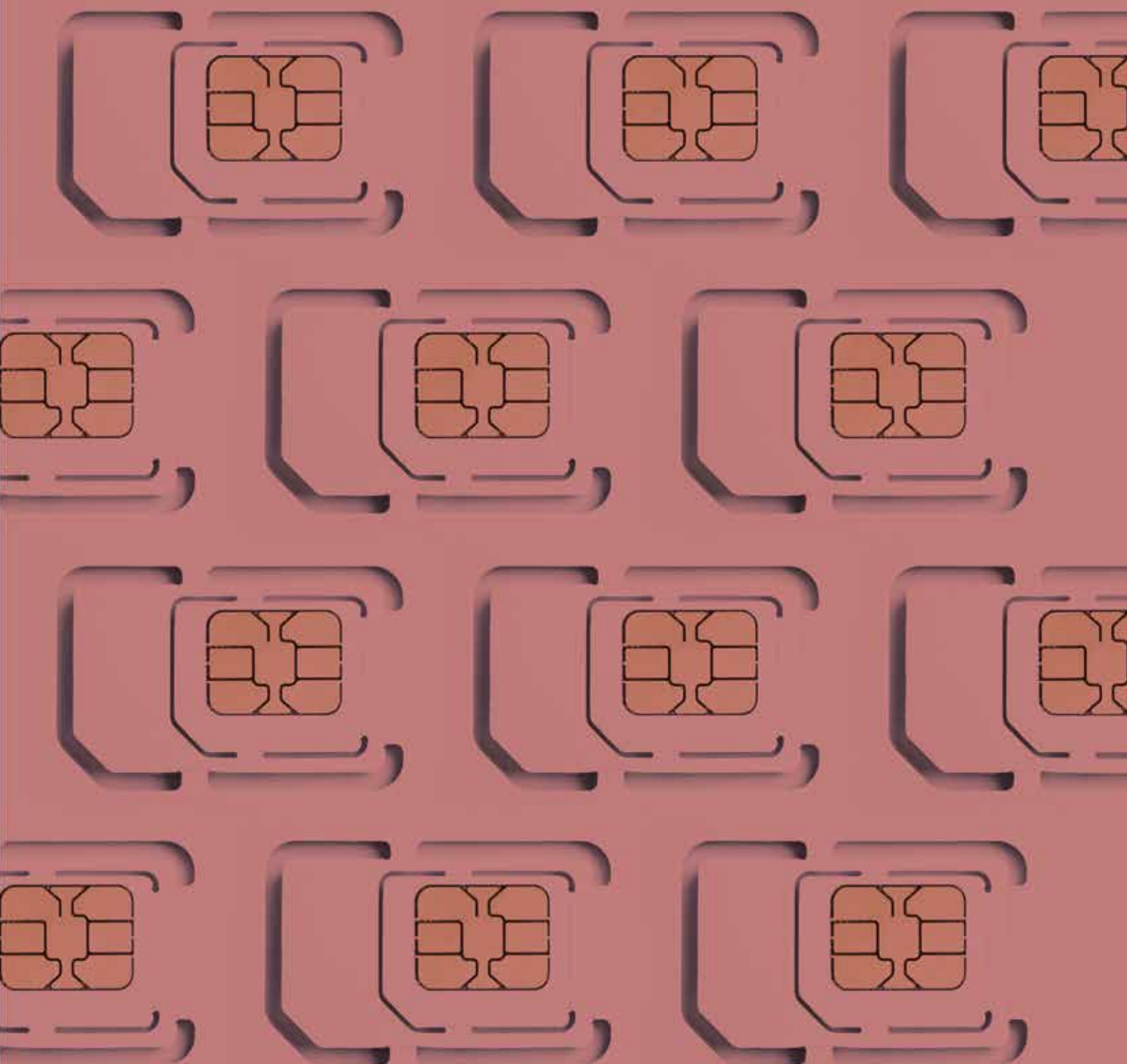




El Registro Obligatorio de Usuarios de Tarjetas SIM Prepagas

A WHITE PAPER - NOVIEMBRE 2013



CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO

1	OBJETIVOS	6
2	ANTECEDENTES	7
3	EXIGIR EL REGISTRO DE SIM PREPAGO EN POS DE LA SEGURIDAD NACIONAL: PERCEPCIONES Y REALIDAD	10
4	EFFECTOS COLATERALES DE EXIGIR EL REGISTRO DE SIM PREPAGO	12
4.1	Impacto en la Sociedad	12
4.2	Impacto en la Industria	14
5	BENEFICIOS DEL REGISTRO DE SIM	15
5.1	Mayor acceso a servicios del Gobierno Electrónico	15
5.2	Generando oportunidades para el m-Commerce	17
5.3	Facilitando al usuario mantener su número móvil al cambiar de operador de red	18
5.4	Apoyando la agenda de inclusión financiera de los Gobiernos	18
6	FACTORES DE EVALUACIÓN DE IMPACTO: ¿SERÁ EFICAZ EL REGISTRO OBLIGATORIO DE SIM PREPAGO?	20
7	RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO DE REGLAS DE REGISTRO EFICACES	21
7.1	Asuntos vinculados al consumidor	21
7.2	Asuntos vinculados a la industria	27
7.3	Otros asuntos vinculados a la regulación	29
8	CONCLUSIÓN	31

1.

Resumen Ejecutivo

En muchos países, los consumidores pueden adquirir tarjetas SIM (Módulo de Identificación del Suscriptor) prepagas en locales de venta al público, realizando escasas o nulas gestiones para tal fin. A diferencia de los contratos de telefonía móvil de pago mensual, la activación y uso de tarjetas SIM prepagas no siempre requiere el registro o presentación de identificación por parte del usuario en el punto de venta. En los países donde el SIM prepago no requiere registro, los usuarios pueden acceder más fácilmente a servicios de telefonía móvil, pudiendo también registrarse *voluntariamente* con su Operador de Red Móvil (MNO, por su sigla en inglés) a fin de utilizar servicios adicionales que requieren identificación, como la banca móvil.

Un número creciente de gobiernos ha implementado recientemente el registro obligatorio de usuarios de tarjetas SIM prepagas, principalmente como una herramienta para la lucha contra el terrorismo y para mejorar la aplicación de las leyes. Sin embargo, hasta la fecha no hay evidencia de que el registro obligatorio conduzca a una reducción del delito.

Otra serie de gobiernos, entre ellos el del Reino Unido, la República Checa, Rumania y Nueva Zelanda, han considerado exigir el registro de tarjetas SIM prepagas y decidieron no hacerlo. Si bien estos países no han publicado evaluaciones detalladas de esta política, informes han resaltado la ausencia de evidencia—desde el punto de vista del aporte de ventajas significativas en las investigaciones judiciales—como un factor clave para el rechazo de la misma. En Méjico, el registro obligatorio de tarjetas SIM prepagas fue implementado en 2009 y tres años más tarde fue derogado¹ luego de que una evaluación de la política demostrara que no contribuyó a la prevención, investigación y/o enjuiciamiento de delitos asociados.

En los países donde se implementó el registro obligatorio de usuarios de SIM prepago, el análisis de casos de estudio y publicaciones de medios de comunicación muestra que la política puede dar lugar a efectos colaterales negativos, tales como:

- Pérdida de acceso a servicios de comunicación cuando tarjetas SIM de usuarios son desactivadas (en ocasiones sin advertencia) por no cumplimentar el registro en el plazo requerido. Tal incumplimiento puede ser causado por factores ajenos al usuario, como por ejemplo el hecho de vivir lejos de un centro de registro, no poseer documentos formales de identificación, o bien, no haber sido informados de la necesidad de registro y el plazo correspondiente para el mismo;
- Restricción de accesibilidad para los consumidores a las comunicaciones móviles mediante la limitación de los lugares donde se pueden adquirir nuevas tarjetas SIM;

- Surgimiento de mercados ilegales para la comercialización de tarjetas SIM robadas o registradas fraudulentamente;
- Aumento de la preocupación de los usuarios en cuanto a su privacidad y su libertad de expresión, especialmente ante la ausencia de leyes nacionales de protección de datos y libertad de expresión; y
- Carga de costos excesiva para los operadores móviles, lo que puede afectar su capacidad de invertir en innovación en servicios y en infraestructura de red, particularmente en zonas aisladas o rurales.

Es importante diferenciar los efectos colaterales negativos de una política de registro obligatorio en un determinado país de los potenciales beneficios que puede proporcionar el registro de usuarios de SIM. Por ejemplo:

- Mayor acceso a servicios de Gobierno Electrónico para los usuarios (ya que los usuarios registrados pueden validar su identidad y acceder a estos servicios a través de su teléfono móvil);
- Genera oportunidades para el m-Commerce ya que los usuarios podrían aprovechar una variedad de promociones y servicios que su operador les ofreciera;
- Facilita al usuario mantener su número de teléfono móvil al cambiar de operador; y
- Apoya el proyecto de inclusión financiera de los Gobiernos, especialmente en regiones subdesarrolladas donde mucha gente no tiene acceso a servicios bancarios. Por ejemplo, los usuarios de SIM registrados pueden inscribirse en servicios de dinero móvil y enviar y recibir dinero a través de sus dispositivos móviles.

Ninguno de estos beneficios resulta de la imposición del registro de SIM por parte del gobierno. Al contrario, pueden ser alcanzados a través del registro voluntario de los usuarios

móviles, quienes pueden optar por registrarse para acceder a servicios que consideren valiosos—tales como servicios de dinero móvil, m-Commerce o Gobierno Electrónico. De esta manera, los hacedores de políticas públicas podrían lograr los beneficios del registro masivo de tarjetas SIM mediante la incentivación de la inversión en el desarrollo de servicios que estimulen a los usuarios a registrarse voluntariamente.

Los gobiernos que estén considerando exigir el registro de usuarios prepagos deberían procurar consultar con agentes de la industria y realizar una evaluación de impacto antes de implementar la regulación. La eficacia de una política registro obligatorio de SIM prepago depende de ciertas condiciones locales y regionales de mercado, que pueden minimizar o agudizar los efectos colaterales negativos mencionados previamente. Por ejemplo, si el acceso de los ciudadanos a documentos nacionales de identidad está extendido en todo el país y si el gobierno mantiene registros sólidos de identidad de sus ciudadanos.

Donde ya fue tomada la decisión de exigir el registro de usuarios de SIM prepago, GSMA sugiere que los hacedores de políticas públicas pueden evitar riesgos comunes mediante:

- La realización de una evaluación de impacto exhaustiva de la política propuesta, incluyendo costos y beneficios;
- El diálogo y consulta con operadores móviles locales, quienes son los más indicados para sugerir métodos de implementación;
- El aprendizaje en base a las experiencias y mejores prácticas mundiales; y
- La proposición de reglas relevantes y acordes al mercado en cuestión.

1. <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=28925> (Disponible sólo en español)

1.

Objetivo

El objetivo de este documento es proporcionar información y recomendaciones para favorecer el debate público sobre las ventajas o desventajas de exigir el registro de SIM prepago.

Al respecto:

- Destaca los potenciales efectos colaterales de exigir el registro de usuarios de SIM prepago;
- Expone los beneficios que puede aportar el registro de usuarios de SIM;
- Sugiere factores a ser considerados por los hacedores de políticas públicas antes de tomar una decisión vinculada a exigir el registro de usuarios de SIM prepago;
- Muestra las mejores prácticas de una serie de países que deberían ser tenidas en cuenta por los hacedores de políticas públicas si la decisión de exigir el registro de usuarios de SIM prepago ya ha sido tomada.

2.

Antecedentes

En muchos países, los consumidores pueden adquirir tarjetas SIM prepagas en locales al público, sin necesidad de presentar un documento de identificación y con escasas o nulas gestiones a tal fin. Este proceso puede resultar mucho más práctico en comparación con el de los contratos de pago mensual, en los que el usuario de la tarjeta SIM debe registrar sus datos personales y probar que posee recursos suficientes antes de acceder a los servicios móviles.

Esta practicidad ha popularizado mundialmente el uso de tarjetas SIM prepagas, que ahora abarcan el 77 por ciento de todas las conexiones SIM en el mundo. Esto ha contribuido al crecimiento de las comunicaciones móviles, especialmente en países en vías de desarrollo. En África, por ejemplo, las tarjetas SIM prepagas abarcan el 95 por ciento del mercado, representando 776 millones de conexiones prepagas y una tasa de crecimiento del 12 por ciento anual.²

El registro obligatorio de los usuarios prepagos surgió en el año 2003, luego de la implementación de requisitos para el registro en Brasil³, Alemania y Suiza⁴. Desde entonces, un número creciente de gobiernos ha implementado requisitos obligatorios para el registro, prohibiendo a los operadores móviles vender o activar tarjetas SIM prepagas a menos que el comprador acredite su identidad y registre el SIM bajo su nombre real. Hasta Julio de 2013, al menos 80 países (37 de ellos del continente africano) han exigido, o están considerando exigir, el registro de usuarios de SIM prepago⁵ (véase la Figura 1). Estos 80 países cuentan con más de 4 mil millones de líneas de SIM prepago.⁶

2. Fuente: GSMA Intelligence (cifras reales de Q3 2013)

3. <http://legislacao.anatel.gov.br/leis/469-lei-10703>

4. Derecho a la Privacidad y Servicios de Comunicación Prepaga: Consultado en <http://blogs.sfu.ca/departments/cprost/wp-content/uploads/2012/06/0601.pdf> De acuerdo a este estudio de 2006, 9 de 24 países de la OCDE encuestados requerían a los usuarios de SIM prepago que se registren. Estos países fueron Australia, Francia, Alemania, Hungría, Japón, Noruega, República Eslovaca, Sudáfrica y Suiza.

5. Véase: El Auge del registro de SIM en África: Movilidad, Identidad, Vigilancia y Resistencia http://www.academia.edu/2494288/The_Rise_of_African_SIM_Registration_Mobility_Identity_Surveillance_and_Resistance

6. Fuente: GSMA Intelligence (cifras reales de Q3 2013)

3.

Exigir el registro de SIM prepago en pos de la seguridad nacional: Percepciones y realidad

Los gobiernos que implementan el registro obligatorio de SIM prepago suelen basar su decisión en la creencia de que esto contribuirá a la mejora en la aplicación de las leyes y a la lucha contra el terrorismo.⁷

Si bien no hay dudas de que los delincuentes y terroristas utilizan tarjetas SIM prepagas para mantenerse anónimos y evitar ser localizados⁸, a la fecha no hay evidencia empírica⁹ para demostrar que:

1. La obligatoriedad del registro de usuarios de SIM prepago conduce a una reducción en la actividad delictiva; y
2. La ausencia de registro de usuarios de tarjetas SIM prepagas esta se vincula con un mayor riesgo de actividades delictivas o terroristas.

De hecho, un informe sobre la evaluación de la política (disponible al público) en Méjico muestra que el registro obligatorio de SIM— implementado en 2009— no contribuyó a la prevención, investigación y/o enjuiciamiento de delitos relacionados. Debido a esto, los hacedores de políticas públicas decidieron¹⁰ derogar la regulación tres años luego de su implementación (véase el caso de estudio 1).

La ausencia de vínculo entre el registro obligatorio de SIM y la reducción del delito sugiere que los delincuentes que quieren permanecer anónimos usarán otros medios¹¹ para obtener tarjetas SIM activas o simplemente las comprarán en el extranjero y harán roaming en las redes de su país.

Una serie de gobiernos, entre ellos el de Canadá, República Checa, Nueva Zelanda, Rumania y el Reino Unido han sopesado las ventajas del registro obligatorio de SIM prepago y posteriormente resolvieron no implementarlo. En el Reino Unido, por ejemplo, el asunto fue evaluado por un comité especial formado por representantes de fuerzas de seguridad, agencias de seguridad e inteligencia y proveedores de servicios de comunicación, luego del ataque terrorista ocurrido en Julio de 2005 en Londres. Un informe confidencial concluyó que *“el registro obligatorio de teléfonos móviles no proporcionaría ninguna ventaja sustancial al proceso de investigación y reduciría la eficacia del esquema actual de auto-registro.”*¹²

En la Unión Europea, algunos Estados Miembro adoptaron medidas solicitando el registro de tarjetas SIM, y en 2012 la Comisión Europea (CE) invitó a todos los Estados Miembro a presentar pruebas del beneficio real o potencial de tales medidas. Tras examinar las respuestas, Cecilia Malmström, Comisaria Europea de Asuntos Interiores, señaló que: *“Actualmente no hay evidencia, desde el punto de vista de las ventajas para la investigación judicial o el buen funcionamiento del mercado interno, de la necesidad de un enfoque común del la UE en este ámbito.”*¹³

En Filipinas, el Parlamento propuso la implementación del registro obligatorio de SIM prepago en el año 2000 pero las propuestas permanecieron sin tratar¹⁴ hasta principios de 2013 cuando actividades terroristas locales fueron relacionadas a

usuarios anónimos de tarjetas SIM. En la actualidad el Gobierno está considerando tratar estas propuestas. De acuerdo al vocero presidencial “Cualquier materia de seguridad nacional debe ser sopesada con el derecho a la privacidad.”¹⁵

FILIPINAS: LA INDUSTRIA SE OPONE A LAS PROPUESTAS DE REGISTRO DE SIM

En dos manifiestos¹⁶ presentados a la Cámara de Representantes, la Cámara Filipina de Operadores de Telecomunicaciones (PCTO, por su sigla en inglés) se opuso al registro de tarjetas SIM destacando, entre otras cosas, que el mismo:

- Va en contra de la política universal de servicio del Gobierno al impactar en los derechos del ciudadano incluyendo su derecho al acceso a servicios de telecomunicación;
- Es una solución poco práctica e ineficaz debido a la ausencia de un sistema confiable de identificación;
- No está basado en ningún tipo de prueba de que disuadiría la actividad delictiva en el país; y
- Enfrentaría dificultades administrativas ya que más del 90 por ciento de las tarjetas SIM son prepagas.

CASO DE ESTUDIO 1: MÉJICO DEROGA EL REGISTRO OBLIGATORIO TRES AÑOS DESPUÉS DE SU IMPLEMENTACIÓN

En Méjico, el registro obligatorio de SIM fue implementado en 2009 y derogado tres años más tarde luego de que una evaluación de la política¹⁷ mostrara que no contribuyó a la prevención, investigación y/o enjuiciamiento de delitos asociados. Algunos de los motivos citados por el Senado para derogar la regulación fueron:

- (i) Estadísticas que muestran un aumento del 40 por ciento en el número de llamadas extorsivas grabadas en base diaria y un aumento del 8 por ciento en el número de secuestros entre 2009 y 2010;
- (ii) La valoración de que la medida se basó en la idea errónea de que los delincuentes usarían tarjetas SIM registradas a su nombre o el de sus cómplices. El informe indica que el registro de un teléfono no sólo no garantiza la veracidad de los datos del usuario sino que también puede conducir a la falsa acusación de una víctima inocente de robo de identidad;

(iii) El reconocimiento de que los operadores móviles tiene miles de distribuidores y representantes que no siempre pueden comprobar la veracidad de la información provista por los usuarios;

(iv) Falta de incentivos para que los usuarios registrados mantengan actualizada su información si sus datos cambian, resultando en registros desactualizados;

(v) La probabilidad de que la política haya incentivado actividades delictivas (robo de teléfonos móviles, registros fraudulentos o ‘importación’ de tarjetas SIM no registradas para ser utilizadas en el mercado de interés); y

(vi) El riesgo de que la información de los usuarios registrados sea consultada y usada indebidamente.

7. <http://www.economist.com/news/international/21577044-tracking-mobile-phone-scares-guilty-and-innocent-alike-called-up?src=rss%7Cint>

8. Cuando el Parlamento Suizo estaba debatiendo la implementación del registro obligatorio de usuarios de SIM prepagos en 2003, un miembro del gobierno, Doris Leuthard, indicó que alrededor del 60-70 por ciento de las operaciones de interceptación involucraban teléfonos prepagos y que el prepago era usado en el 90-100 por ciento de los casos en el crimen organizado. Conseil national Suisse. (12 de Marzo, 2003). Conventions des Nations Unies pour la répression du financement due terrorisme et des attentats terroristes à l'explosif. Ratification. Amtliches bulletin. Disponible en http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4617/77205/d_n_4617_77205_77220.htm

9. Como se expone en un informe sobre “Implicaciones del Registro Obligatorio de Usuarios de Telefonía Móvil en África” consultado en: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.394079.de/dp1192.pdf. También véase una encuesta investigando la regulación de telefonía móvil prepaga y políticas de registro entre estados miembros de la OCDE, en 2006. Consultado en: <http://blogs.sfu.ca/departments/cprost/wp-content/uploads/2012/06/0601.pdf>

10. <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=28925>

11. En Australia por ejemplo, de acuerdo a informes, los delincuentes compraban comercios de venta de servicios móviles de forma de tener una provisión lista de tarjetas SIM no rastreadas http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0003/91344/social-economic-infrastructure.pdf citado: (ACCAN, sub. DR92).

12. Lord West of Spithead en respuesta a una pregunta parlamentaria del vizconde Waverley sobre el registro obligatorio de usuarios de tarjetas SIM: <http://www.theyworkforyou.com/wrans/?id=2007-07-16b.4.3&s=%22pay+as+you+go%22+mobile+phones>

13. [http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=OJ:C:2013:182e:FULL. \(17/7/2012\)](http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=OJ:C:2013:182e:FULL. (17/7/2012))

14. <http://thenextweb.com/asia/2011/01/28/philippine-government-wants-mandatory-sim-registration-may-be-its-a-good-idea/>

15. <http://www.manilachannel.com/legal/albeit-presidents-opposition-sim-card-registration-may-undergo-study-palace/> (Consultado el 13 de Noviembre de 2013)

16. <http://www.philstar.com/business/2013/10/23/1248215/telcos-nix-sim-card-registration>

17. <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=28925>

4.

Efectos colaterales del registro obligatorio de SIM prepago

Un análisis de casos de estudio y publicaciones de medios de comunicación de los países donde se implementó el registro obligatorio de usuarios de tarjetas SIM prepagas revela que la medida tiende a causar efectos colaterales negativos, tales como:

4.1

IMPACTO EN LA SOCIEDAD

(i) Pérdida de acceso a servicios de comunicación cuando las tarjetas SIM de usuarios móviles son desactivadas (en ocasiones sin advertencia) por no cumplimentar el registro en el plazo requerido

El segmento de los consumidores de menores recursos depende de las tarjetas SIM prepagas para acceder a las comunicaciones móviles. Exigir el registro de SIM prepago con reglas mal elaboradas tiende a generar un impacto perjudicial sobre personas vulnerables, incluyendo aquellos que:

- No tienen hogar, viven en condiciones precarias o en comunidades aisladas, o bien pertenecen a grupos con menor acceso a documentación¹⁸;
- Dependen de sus familias y no pueden, o les resulta difícil, salir de su hogar para realizar el registro;

- No están informados o no entienden la regulación y sus plazos debido a campañas de concientización deficientes; y
- Son renuentes a registrarse debido a la preocupación sobre la potencial violación a su privacidad o libertad de expresión.

Estos grupos son los que mayor riesgo corren de perder acceso a comunicaciones prácticas y económicas, como resultado de exigir el registro mediante reglas inflexibles, desmesuradas y no siempre contemplativas de las circunstancias nacionales y regionales.

DESACTIVACIONES DE SIM EN RUANDA

En muchos casos, los reguladores nacionales han tenido que extender el plazo límite para “desconexión” más de una vez para otorgar a los usuarios más tiempo para registrarse. En Ruanda, recientemente más de 485.000 tarjetas SIM fueron desactivadas¹⁹, ya que los titulares no lograron registrarse a tiempo, a pesar de que el plazo para hacerlo fue postergado en sucesivas oportunidades.

(ii) Restricción del acceso a las comunicaciones móviles mediante la limitación de los lugares donde nuevas tarjetas SIM prepagas pueden ser adquiridas

En muchos países las tarjetas SIM prepagas pueden ser adquiridas en diversos tipos de locales, entre ellos locales de operadores móviles y otros locales comerciales, kioscos, supermercados, máquinas expendedoras o por internet.

Las políticas de exigencia de registro de SIM actúan como barreras para la expansión de la gama de canales de distribución de SIM. Por ejemplo, las regulaciones de registro de SIM prepago de algunos países, entre ellos China,

prohíben²⁰ la venta de tarjetas SIM en locales que no pertenezcan a o no sean controlados por operadores de telecomunicaciones autorizados o distribuidores.

Exigir el registro de tarjetas SIM prepagas en el punto de venta también puede privar a las personas de su medio de sustento, si sus ingresos dependen de la venta o distribución de tarjetas SIM prepagas y de las comisiones por venta pagadas por los operadores móviles.

(iii) Surgimiento de mercados ilegales para la comercialización de tarjetas SIM robadas o registradas fraudulentamente

Mientras para el Gobierno un objetivo clave al exigir el registro es combatir los delitos asociados al anonimato de los usuarios de SIM no registrados, en algunos países, incluidos varios en África, la implementación de tal medida puede provocar el efecto contrario. Por ejemplo a través de:

- La importación y uso, por parte de los delincuentes, de tarjetas SIM activas pero sin registrar desde países que no tienen regulaciones para el registro;
- La creación de mercados ilegales para la comercialización de teléfonos robados y

tarjetas SIM registradas fraudulentamente o tarjetas “pirata” como son conocidas en Méjico;²¹

- La perpetración de delitos asociados al robo de identidad, como sugiere un estudio realizado por los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).²² El robo de identidad puede también conducir a la injusta implicación y acusación de personas inocentes en delitos, por ejemplo si tarjetas SIM registradas caen en las manos equivocadas.²³

(iv) Aumento de la preocupación de los usuarios en cuanto a su privacidad y su libertad de expresión, especialmente ante la ausencia de leyes nacionales de protección de datos y libertad de expresión

Las tecnologías móviles y las redes sociales continúan estimulando a ciudadanos de todo el mundo a participar de procesos políticos y de toma de decisiones y proporcionan un mecanismo eficaz para ayudar a asegurar que los gobiernos sean responsables.²⁴ Los informes también mencionan²⁵ el enorme poder de las comunicaciones móviles y las redes sociales para defender los principios democráticos y la libertad de expresión.

Excepto que esté claramente definido en la ley, las políticas de registro obligatorio de tarjetas SIM pueden socavar la confianza de los usuarios en sus gobiernos debido al

temor a que las autoridades puedan abusar de la política, por ejemplo para rastrear la identidad de usuarios móviles que publican comentarios en contra del gobierno en internet.²⁶

“Allí donde leyes de privacidad son deseadas o donde el anonimato es el único medio para disentir contra un régimen represivo, las agencias secretas de gobierno pueden usar los teléfonos móviles para identificar potenciales oponentes civiles o políticos, sin previo aviso o justificación, eliminando de esta manera los derechos a la libertad de pensamiento y libertad de expresión.”²⁷

¹⁸ En Afganistán, por ejemplo, mientras que las reglas de registro obligatorio requieren que los usuarios presenten un documento formal de identidad, mucha gente no posee ese tipo de documentación. Véase: http://www.operationspaix.net/DATA/DoCumeNT/4816-v-Afghan_refugees_in_Pakistan___Push_Comes_to_Shove.pdf

¹⁹ <http://m.africafica.com/stories/201308020113.html/>

²⁰ En China, por ejemplo, bajo las nuevas regulaciones de registro de SIM Chino, se prohibió a los puestos de revistas y almacenes vender tarjetas SIM. Esto fue criticado ya que podría restringir la posibilidad de elección y accesibilidad del consumidor. Véase: <http://www.pcworld.com/article/204616/article.html>

²¹ http://www.priv.gc.ca/information/research-recherche/2011/hosein_201109_e.asp

²² <http://blogs.sfu.ca/departments/cprost/wp-content/uploads/2012/06/0601.pdf>

²³ <http://consumer.ncc.gov.ng/publication/pub/SIM.pdf>

²⁴ <http://www.u4.no/publications/use-of-mobile-phones-to-detect-and-deter-corruption/>

²⁵ http://www.academia.edu/1911044/Smartphones_in_the_Arab_Spring

²⁶ <http://www.issafrica.org/iss-today/mandatory-registration-of-sim-cards-ingenious-idea-or-misplaced-focus-on-crime-control>

²⁷ <http://kosmopolitica.org/2013/05/09/global-crackdown-on-phone-anonymity/> (last accessed on 05/08/2013)

Un estudio académico reciente observa que “en África, el registro de SIM ha sido llevado a cabo sin la consultoría pertinente, transparencia, o reformas necesarias como leyes equitativas de información o sobre privacidad.”²⁸

La preocupación por temas de privacidad puede también afectar la predisposición de los usuarios para utilizar servicios móviles y m-Commerce, tal como muestran diversos estudios de comportamiento del consumidor a nivel mundial, incluidos los de la GSMA.²⁹

CASO DE ESTUDIO 2: PREOCUPACIÓN POR LA PRIVACIDAD EN CHINA

En China, la implementación del registro obligatorio en el año 2010 generó preocupación por la privacidad del consumidor y, según informes³⁰, algunos usuarios móviles estuvieron en contra de brindar datos personales por miedo a que los mismos sean revendidos a terceros. La ausencia de algún tipo de ley de privacidad que proteja los datos personales de usuarios chinos implicó que los operadores móviles tuvieran una responsabilidad aún mayor de manejar adecuadamente esa información.³¹ “[El registro obligatorio] debería ser algo bueno. Nadie enviaría

esa basura [mensajes no deseados] a un teléfono si el número [del usuario] estuviera registrado bajo un nombre real. Pero temo que una vez que mis datos personales sean provistos, puedan ser filtrados, y abusados.” Xiao Wang, Beijing Mobile. Los críticos también han dicho que “el movimiento le dio al gobierno una nueva herramienta para monitorear a sus ciudadanos... [y] ayudó a que la policía rastree a gente común que participaba de manifestaciones espontáneas [como aquellas] desencadenadas por desacuerdos sobre el trabajo, enojo por la contaminación y otros temas.”³²

4.2

IMPACTO EN LA INDUSTRIA

(v) Carga de costos excesiva para los operadores móviles, lo que puede afectar su capacidad de invertir en innovación en servicios y en infraestructura de red, particularmente en zonas aisladas o rurales

En los países donde los usuarios prepagos representan la mayoría del mercado de telecomunicaciones móviles, los costos para los operadores móviles de implementar nuevos procesos de registro pueden ser significativos, incluyendo:

- Entrenamiento de personal o distribuidores sobre cómo registrar usuarios, qué documentos de identificación son aceptables y cómo verificarlos;
- Inversión en campañas públicas de concientización con el objetivo de informar a sus clientes sobre la necesidad de registro;
- Asegurarse de que la información de las bases de datos de clientes esté correctamente actualizada, mantenida y protegida;
- Monitoreo del cumplimiento y desactivación de todos las tarjetas SIM sin registrar una vez cumplido el plazo establecido; y
- Verificación, copia y almacenamiento de los documentos de identificación de los usuarios.

En algunos países, los operadores móviles deben pagar tarifas adicionales al ente regulador correspondiente o departamento de gobierno para la verificación de los datos personales de cada uno de los usuarios ‘contra’ la base de datos central del gobierno. En Australia, el costo para la industria del sistema de registro obligatorio de usuarios de SIM prepago fue de alrededor de USD 10 millones por año.³³ En Paquistán, el gobierno propuso en Octubre de 2013 que los operadores móviles instalen equipos de verificación biométrica en sus centros de distribución y que los mismos sean conectados a la base de datos biométrica nacional. El sistema le costaría a la industria de telecomunicaciones alrededor 2.500 millones de rupias (24 millones de dólares).³⁴ No obstante, de acuerdo a un informe³⁵, el gobierno paquistaní podría utilizar un fondo de servicio universal para cubrir el costo de los dispositivos biométricos que deberían ser colocados en los locales de venta de SIM.

²⁸ “El Auge del Registro de SIM en África: Movilidad, Identidad, Vigilancia & Resistencia” http://www.academia.edu/2494288/The_rise_of_African_SIM_registration_mobility_identity_surveillance_and_resistance

²⁹ Véase el estudio de GSMA sobre las actitudes relacionadas con la privacidad de los usuarios móviles: <http://www.gsma.com/publicpolicy/mobile-and-privacy/resources>

³⁰ <http://www.theguardian.com/world/2010/sep/01/china-mobile-phone-number-identity>

³¹ <http://www.internetgovernance.org/2010/09/07/real-name-registration-required-for-china-mobile-users/>

³² http://news.xinhuanet.com/english2010/video/2010-09/01/c_13473049.htm and <http://www.theguardian.com/world/2010/sep/01/china-mobile-phone-number-identity>

³³ http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0003/91344/social-economic-infrastructure.pdf (pg 151)

³⁴ <http://www.thenews.com.pk/Todays-News-3-200410-Body-formed-for-biometric-verification-of-SIMS>

³⁵ <http://www.sananews.net/english/senate-body-demands-closure-of-unverified-sims-non-registered-imei-numbers-in-country/>

5.

Los beneficios del registro de SIM

Si bien los efectos colaterales del registro obligatorio pueden ser serios, lograr un alto volumen de registro de usuarios de SIM en un país puede generar beneficios para los consumidores. Algunos de ellos son:

MAYOR ACCESO PARA EL CONSUMIDOR A SERVICIOS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

FACILITA AL USUARIO MANTENER SU NÚMERO DE TELÉFONO MÓVIL AL CAMBIAR DE OPERADOR DE RED

GENERA OPORTUNIDADES PARA EL M-COMMERCE

APOYA EL PROYECTO DE INCLUSIÓN FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS

5.1

MAYOR ACCESO A SERVICIOS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

En los países donde la penetración de la telefonía móvil es alta, un registro completo de usuarios de SIM (tanto prepagos como por contrato) puede aumentar el uso de servicios de Gobierno Electrónico al ofrecer a los ciudadanos la posibilidad validar su identidad usando su dispositivo móvil.

En Egipto, por ejemplo, una prueba piloto de un modelo de sistema de votación móvil (m-Voting) reveló que la facilidad de uso, utilidad, confiabilidad y movilidad que ofreció la plataforma tuvo un importante impacto positivo en la predisposición del usuario a utilizarla.³⁶

³⁶ Evaluando la Aceptación Ciudadana del Sistema de Votación Móvil en Países en vías de Desarrollo: El caso de Egipto (consultado en: <http://www.igi-global.com/article/assessing-citizens-accept->

CASO DE ESTUDIO 3: EMIRATOS ÁRABES UNIDOS: MI NÚMERO, MI IDENTIDAD'

En 2012, el Ente Regulador de Telecomunicaciones (TRA, por su sigla en inglés) de los Emiratos Árabes Unidos (EAU) emitió una orden solicitando a todos los abonados móviles a registrar nuevamente sus tarjetas SIM en un período de 18 meses. Luego de un pico en el número de casos civiles y judiciales, en los cuales surgieron serios temas legales y financieros vinculados al intercambio de tarjetas SIM entre personas, el directiva requirió que todos los usuarios móviles en los EUA presentaran un documento de identificación válido en alguno de los 105 centros de Etisalat y 46 locales de venta de 'du' del país. Cualquier tarjeta SIM activa que permanezca sin registrar al finalizar el período de 18 meses, será desactivada.

A los dos operadores de red del país, Etisalat y 'du', se les solicitó realizar su propia campaña de concientización respecto de la necesidad del nuevo registro. Una figura clave³⁷ utilizada a lo largo de la campaña fue el lazo simbólico entre la identidad única del abonado y el SIM seguro que llevan con ellos todo el tiempo. La campaña destacaba también la importancia del rol de los abonados en la protección de sus tarjetas SIM, que son 'recursos nacionales' que deberían ser usados responsablemente. Un objetivo más extenso por el cual comenzar la campaña

de registro, de acuerdo al TRA, era alentar a los residentes de los EAU a 'apoyar los esfuerzos del gobierno para fomentar la tarjeta de identificación de los Emiratos como un documento de identificación en sí mismo' al tomar la tarjeta de identificación como un documento registrado. (Los números móviles registrados y los vueltos a registrar permanecen activos siempre y cuando la identificación del consumidor sea válida. Una vez que la identificación caduca, el usuario debe volver a registrar sus números móviles.)

Gracias a la colaboración con el gobierno nacional, los operadores llevaron a cabo una campaña de registro de SIM exitosa. Etisalat está trabajando con la *National Identity Authority* para colocar las credenciales de la tarjeta nacional de identificación de los Emiratos dentro de los teléfonos y tarjetas SIM con *Near-Field Communication* (NFC por su sigla en inglés). Esto probablemente fomenta³⁸ la utilización de la tecnología NFC móvil para una amplia gama de usos incluyendo transporte, comercio y acceso a servicios del gobierno. "En esencia, cualquier actividad que requiera validación de identidad puede ser llevada a cabo a través de un Smartphone o dispositivo móvil que posea la aplicación necesaria y esté asociado a una Identificación de los Emiratos."³⁹

5.2

GENERANDO OPORTUNIDADES PARA EL M-COMMERCE

El hecho de que las tarjetas SIM estén registradas bajo nombres reales puede habilitar la provisión de una amplia gama de servicios adicionales de m-Commerce, lo que podría mejorar el crecimiento económico ya que es probable que los usuarios reciban—y utilicen—ofertas de servicio más relacionadas a sus necesidades y preferencias. En Nigeria por ejemplo, uno de los objetivos del registro obligatorio de SIM prepagos fue posibilitar que los operadores creen perfiles de sus usuarios y así poder planear y desarrollar productos y servicios para satisfacer las necesidades de variados perfiles y características demográficas de los usuarios" (véase el caso de estudio 4).

En Finlandia, si bien el registro de SIM prepago no es obligatorio, tres operadores móviles (TeliaSonera, DNA y Elisa) ofrecen a sus usuarios la opción de registrar una firma móvil que pueden utilizar para acceder a una amplia gama de servicios ofrecida por terceros, como comercios, bancos y también el gobierno, por mencionar algunos. En el marco de esta acción, los tres operadores hicieron un acuerdo en el cual aceptan mutuamente las firmas móviles de sus clientes y, al permitir el 'roaming de firmas' entre sus redes, hacen uso de los acuerdos individuales que cada operador tiene con sus proveedores. Esto beneficia a los usuarios móviles de estos tres operadores al brindarles una gama más amplia de servicios.

CASO DE ESTUDIO 4: EL REGISTRO DE TARJETA SIM Y EL M-COMMERCE EN NIGERIA Y KENIA

En Nigeria, los objetivos de la Comisión Nigeriana de Comunicaciones (NCC, por su sigla en inglés) al exigir el registro de usuarios de SIM a nivel nacional en Marzo de 2011⁴⁰ fueron:

- Asistir a las agencias de seguridad en la resolución de la delincuencia y por extensión fortalecer la seguridad del estado;
- Facilitar la recopilación de información por parte de la Comisión sobre el uso del teléfono en Nigeria;
- Habilitar a los operadores a tener un perfil predecible sobre sus usuarios; y
- Permitir a la Comisión implementar eficazmente servicios con valor agregado como la Portabilidad de Número entre otros.

Los operadores móviles fueron autorizados a usar la información de registro para realizar actividades de marketing dirigido. Esto condujo a un importante incremento en la aceptación de ofertas por parte del usuario. No obstante, en Kenia, a los operadores no se les permitió utilizar la información de registro

para marketing cruzado. Para poder hacer esto, deben haber obtenido la información del consumidor a lo largo de sus propias campañas promocionales o a través de otros servicios donde el consumidor se registró intencionalmente, como el caso de M-PESA⁴¹, el servicio de dinero móvil de Safaricom.

De acuerdo a informes, hasta Julio de 2013 la NCC cargo más de 110 millones de entradas a su base de datos central, incluyendo datos biométricos de los usuarios (huellas pulgares), siendo ahora un requisito que todos los usuarios de tarjetas SIM deben cumplimentar al registrar su SIM. Con un estimado de 117 millones de abonados a teléfonos móviles, esta podría ser la base de datos biométrica más grande y más completa realizada en una sola plataforma en Nigeria, mediante el ejercicio de registro de SIM. A pesar de los objetivos iniciales de la NCC para recopilar esta información, no parecería haber ninguna garantía de que la robusta base de datos con información personal de usuarios móviles no podría ser aprovechada con otros fines en el futuro.

³⁷ <http://www.tra.gov.ae/news542.php>

³⁸ <http://www.uaeinteract.com/news/default3.asp?ID=143>

³⁹ Dr. Al Khoury, Director-General de la Autoridad de Identidad de los Emiratos citado en 'Gulf News' el 7 de Julio de 2013 <http://gulfnews.com/news/gulf/uae/general/smartphones-to-renew-emirates-ids-by-end-of-2013-1.1206426>

⁴⁰ <http://consumer.ncc.gov.ng/publication/pub/SIM.pdf>

⁴¹ M-PESA es un sistema móvil de pagos basado en cuentas a cargo de un operador móvil que pueden ser accedidas a través de los teléfonos móviles de los abonados. La conversión del dinero efectivo en un valor electrónico (y vice versa) se lleva a cabo en comercios (o a través de agentes). Todas las transacciones son autorizadas y grabadas en tiempo real usando SMS seguros.

5.3

FACILITANDO AL USUARIO MANTENER SU NÚMERO DE TELÉFONO MÓVIL AL CAMBIAR DE OPERADOR DE RED

Otro beneficio comúnmente citado (en Nigeria⁴², por ejemplo) a favor del registro de SIM es que facilita a los usuarios con SIM registrado mantener su número móvil y portarlo a otra red si así lo desean y donde esto está permitido. La práctica en Nigeria

habría “estimulado la competencia al llevar a los operadores a ser más creativos, trabajando en seguir mejorando la calidad de su red y ofrecer más valor a sus abonados para desalentar el cambio de prestador”.⁴³

5.4

APOYANDO LA AGENDA DE INCLUSIÓN FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS

En países subdesarrollados la gran mayoría de usuarios móviles usa tarjetas SIM prepagas y no tiene una cuenta bancaria. En los últimos años, los servicios de ‘dinero móvil’ ofrecidos por operadores móviles, como M-PESA en Kenia y Tanzania, han ganado mucha popularidad. El dinero móvil provee a los usuarios de tarjetas SIM registradas acceso a servicios financieros tradicionales como giros, pagos, ahorros, crédito y seguro, entre otros. Para acceder a los beneficios de los servicios de dinero móvil, los usuarios de

SIM prepagos deben registrar su SIM con su operador móvil, mediante la presentación de cierta información personal incluyendo una identificación válida. En Junio del año 2012, había casi 30 millones de usuarios activos de servicios de dinero móvil que realizaron 224,2 millones de transacciones por un total de USD 4.600 millones durante ese mes. Solo en África Subsahariana, había más del doble de usuarios de dinero móvil que usuarios de Facebook en Junio de 2012.⁴⁴

CASO DE ESTUDIO 5: FOCO EN EL DIÁLOGO (SRI LANKA)

En Sri Lanka, donde el registro de SIM prepago es obligatorio, el Banco Central desarrolló un marco regulatorio para el dinero móvil que permite que tanto los bancos como los MNO operen servicios de dinero móvil. Los lineamientos importantes fueron aprobados en 2011, y, en 2012, el Banco Central flexibilizó los requisitos de KYC (Know Your Customer, en español conozca a su cliente) adoptando un enfoque más adecuado hacia el tratamiento de los consumidores. Esto generó un escenario abierto y nivelado para que tanto los bancos como los MNO introduzcan los servicios de dinero móvil y ofrezcan una serie de productos competitivos. En 2012, el operador móvil Dialog introdujo un servicio de dinero móvil con el nombre de

eZ Cash. Los usuarios pueden inscribirse a una ‘Cuenta Básica’ mediante sus teléfonos móviles usando la identificación ya almacenada en la base de datos de registro de tarjeta SIM de Dialog. La transacción máxima permitida por esta cuenta es de 10.000 rupias (80 USD), pero los consumidores pueden hacer más transacciones pasándose a la ‘Cuenta Power’; sólo necesitan reconfirmar su identidad a su agente de dinero móvil. Este cambio regulatorio tuvo importantes implicancias para Dialog. En Junio de 2012, más de 370.000 clientes se habían registrado en eZ Cash, llegando a ser 810.000 hacia principios de 2013. Cuatro mil de estos clientes ya se han registrado para una ‘Cuenta Power’.⁴⁵



En conclusión, ninguno de los beneficios del registro de SIM expuestos en este apartado depende de que el registro sea exigido por los gobiernos. Al contrario, pueden obtenerse mediante el registro voluntario de usuarios móviles, que opten por registrar su tarjeta SIM para acceder a servicios que consideran valiosos, como los servicios de dinero móvil, m-Commerce o Gobierno Electrónico. Por lo tanto, los hacedores de

políticas públicas pueden lograr los beneficios del registro de SIM mediante la creación de las condiciones necesarias para que la industria innove e invierta en el desarrollo de servicios que estimulen al cliente a registrarse voluntariamente. Haciendo esto, pueden potencialmente evitar o minimizar los riesgos y efectos colaterales de exigir el registro, expuestas en el apartado 4.

⁴² Nigeria: Evaluando el Impacto del Registro de SIM en la Calidad de Red, consultado en <http://allafrica.com/stories/201307180363.html?viewall=1>.
⁴³ <http://www.thisdaylive.com/articles/assessing-the-impact-of-sim-registration-on-network-quality/153625/>
⁴⁴ http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2013/02/MMU_State_of_industry.pdf

⁴⁵ Extracto de Claire Pénicaud, 2013, “Estado de la Industria: Resultados de la Encuesta sobre la Adopción Mundial del Dinero Móvil 2012”, consultado en http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2013/02/mmU_State_of_industry.pdf

6.

Factores de evaluación de impacto: ¿será eficaz el registro obligatorio de SIM prepago?

Donde los gobiernos están considerando la implementación de una política de registro obligatorio de SIM prepagos, la GSMA recomienda que primero evalúen su viabilidad, factibilidad e impacto potencial mediante:

- (i) La investigación de condiciones locales y regionales, incluyendo dinámicas de mercado y factores culturales;
- (ii) El diálogo y consulta con operadores móviles, por ejemplo permitiendo a los operadores proponer métodos de implementación basados en su experiencia, conocimiento del mercado y mejores prácticas generales;
- (iii) La realización de evaluaciones de impacto de la regulación propuesta antes de su implementación. Algunas preguntas a analizar pueden ser:
 - ¿Existe algún tipo de evidencia de que el registro podría mejorar la confiabilidad de la información disponible a efectos de la aplicación de las leyes y contribuir a la reducción del delito? Y, ¿con cuánta facilidad puede un delincuente obtener una tarjeta SIM—localmente o en otro país—para evitar el registro?
 - ¿Qué proporción de la población posee documentación válida y qué impacto tendría la política sobre aquellos que carecen de esta documentación (desde el punto de vista de su posibilidad de acceso a comunicaciones móviles)?
 - ¿Mantiene el gobierno un registro de identidad de sus ciudadanos sólido y actualizado? (Un mantenimiento precario del registro aumenta la probabilidad de uso de documentos falsificados por parte de los delincuentes)
 - ¿Hay algún tipo de característica geográfica, demográfica o cultural que podría afectar la inmediatez con la cual los consumidores podrían acercarse a registrar un SIM a su nombre (por ejemplo aquellos que están en zonas aisladas, viven en condiciones precarias o son minusválidos)?
 - ¿Puede el Estado colaborar con el registro en línea de usuarios de SIM prepago (por ejemplo a través de la autenticación remota de la documentación de identidad de los ciudadanos)?
 - ¿Hay algún otro requisito a cumplir por parte de los operadores móviles con respecto a la verificación y almacenamiento de la identificación y/u otros datos personales de los usuarios (tal como los que aplican a los proveedores de servicios de dinero móvil)?
 - ¿Cuál sería el impacto de una ley de protección de datos o privacidad en la forma en que la información personal de los consumidores es recolectada, almacenada y potencialmente compartida con agencias gubernamentales y terceros?
 - ¿Impondrá la puesta en marcha del registro cargas excesivas en los operadores móviles? (p. ej. ¿Poseen el equipamiento para recolectar y verificar la información de los usuarios o involucra nuevos costos? ¿Hasta qué punto el gobierno podría subsidiar, completa o parcialmente, los costos del operador para la implementación de los requisitos del registro obligatorio?)

7.

Recomendaciones para el desarrollo de reglas de registro eficaces

Cuando los gobiernos deciden exigir el registro de SIM prepago deberían tener en cuenta las siguientes recomendaciones, basadas en la experiencia de países donde el registro ya es obligatorio:

7.1

ASUNTOS VINCULADOS AL CONSUMIDOR

(a) Medios para verificación de identidad y registro

¿Cómo pueden comprobar su identidad los usuarios de SIM prepago? Y, ¿puede la variedad de medios de registro abarcar todos los grupos de consumidores (p. ej. aquellos que viven en zonas aisladas o rurales)?

<p>Escenario:</p>	<p>En ocasiones las regulaciones de registro obligatorio de SIM requieren que los usuarios móviles registren sus tarjetas SIM prepagas en el punto de venta (normalmente se trata de locales de los operadores o distribuidores). Allí donde se implementa el registro obligatorio de SIM, a menudo se les requiere a los usuarios existentes presentarse en ese mismo local para registrarse nuevamente, mediante la presentación de documentación de identidad.</p>
<p>Desafío 1:</p>	<p>Las regulaciones que requieren que las tarjetas SIM sean registradas en un lugar específico tienden a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Limitar la capacidad de los operadores móviles de distribuir SIM prepagos de formas innovadoras (como por ejemplo a través de máquinas expendedoras) o a través de agentes comerciales elegidos (como ser los principales puestos de diarios/kioscos); • Privar a las personas de su medio de sustento, si su ingreso depende de la venta o distribución de tarjetas SIM y las comisiones por ventas pagadas por los operadores móviles; • Reducir la gama de locales donde a los consumidores previamente podían acceder a servicios prepagos (y más económicos) de comunicación móvil; e • Ignorar las necesidades de ciertos usuarios vulnerables de tarjetas SIM no registradas que tal vez no puedan registrarse en persona (véase el apartado 4.1).

<p>Desafío 2:</p>	<p>Tal como se señala en el apartado 4.1, la eficacia de las políticas de registro obligatorio de SIM prepago pueden verse afectadas por la ausencia de documentos de identificación fiables, la precariedad de los registros gubernamentales de identificación de los ciudadanos, y las limitaciones físicas de consumidores para acceder a los medios de registro. Más aun, en muchos países⁴⁶ los usuarios móviles pueden registrar múltiples tarjetas SIM bajo una única tarjeta de identidad, lo que podría llevar a que los usuarios regalen o vendan SIM prepagos a familiares u otros. En los casos en los que el usuario actual del SIM no sea el dueño original (registrado), los supuestos beneficios del registro obligatorio de SIM son cuestionables (al menos en el contexto de una investigación judicial). Sin embargo, reglas de registro que impongan límites estrictos sobre la cantidad de tarjetas SIM que puede adquirir una persona pueden conducir a la pérdida de oportunidades de ahorro para los usuarios que compran varias tarjetas SIM para aprovechar las diferentes tarifas ofrecidas por los operadores.</p>
<p>Desafío 3:</p>	<p>Las empresas que históricamente han otorgado a sus empleados tarjetas SIM prepagas corporativas, pueden encontrarse con que estos SIM son desactivados, a menos que las reglas específicamente permitan que las tarjetas SIM corporativas sean registradas a nombre de una compañía.</p>
<p>Recomendaciones:</p>	<ol style="list-style-type: none"> Las regulaciones deberían estimular, mas no exigir, el registro en el 'punto de venta'. Los consumidores deberían poder adquirir tarjetas SIM que están inactivas o con crédito limitado en una variedad de canales de distribución y luego tener opciones flexibles sobre cómo registrar y activar por completo las mismas. Los usuarios de tarjetas SIM prepagas existentes pero no registradas deberían poder acceder a una gama más amplia de canales de registro a través de los cuales poder registrar su tarjeta SIM. Donde sea técnicamente posible, los gobiernos deberían desarrollar sistemas para permitir la verificación (De identidad) en línea, y en tiempo real, así como el registro de usuarios de SIM prepago; por ejemplo, sistemas a través de los cuales los operadores móviles pueden verificar la identidad de sus usuarios mediante el cruce de esa información en tiempo real con una base de datos gubernamental que acepte o rechace la información del documento de identidad (véase el caso de estudio 6). La eficacia de los métodos de registro puede ser mejorada donde: <ul style="list-style-type: none"> Los gobiernos procuran garantizar que la mayor cantidad posible de ciudadanos posea un documento de identificación válido antes de exigir el registro de SIM prepago; Los medios para el registro de SIM tienen en cuenta las necesidades de accesibilidad de los grupos vulnerables; El personal a cargo de verificar y almacenar los datos de identidad de los usuarios está adecuadamente entrenado; y Se instala un sistema de verificación de identidad en línea y el mismo está conectado con una base de datos central del gobierno. Las regulaciones deberían aclarar, de corresponder, cómo difiere el registro de tarjetas SIM corporativas del registro de tarjeta SIM a nombre de un consumidor (p. ej. si debe registrarse a nombre del empleado o empleador/empresa).

CASO DE ESTUDIO 6: VERIFICACIÓN DE IDENTIDAD EN LÍNEA EN AUSTRALIA

Australia cuenta con regulación de chequeo de identidad para el servicio de SIM prepago móvil desde el 2000. En 2007, en respuesta a problemas de cumplimiento, la Asociación Australiana de Telecomunicaciones Móviles (AMTA, por su sigla en inglés) trabajó junto con el regulador, la Autoridad Australiana de Comunicaciones y Medios (ACMA, por su sigla en inglés), para coordinar un abordaje con visión de la industria sobre qué información del usuario se toma en el punto de venta. Este sistema se basaba en archivo físico (papel) y a menudo dependía del cumplimiento por parte de comercios de terceros. La ACMA comenzó una revisión de las regulaciones en 2009, incluyendo consultas con la industria así como un proceso formal de consulta pública. El propósito del proceso de revisión fue establecer una serie más eficaz y efectiva de procesos de verificación de identidad para usuarios de servicios móviles prepagos, fuese en el punto de venta o al momento de activar el servicio, incluyendo verificación en línea, por teléfono o presencialmente (véase la Tabla 1). El nuevo sistema propuesto distinguirá entre usuarios que compran servicios móviles prepagos usando una tarjeta de crédito/débito y aquellos que usan otras formas de pago. En el sistema anterior al propuesto, no se le hubiera requerido al comprador que muestre una prueba de identidad adicional. Esto es

porque se consideraba que los procesos de verificación de identidad llevados a cabo por el sector financiero cuando una persona obtiene una tarjeta de crédito o débito eran lo suficientemente rigurosos. Bajo el nuevo sistema propuesto, a los proveedores de servicios móviles también se les dará acceso a un sistema nacional de verificación en línea, administrado por el Attorney-General's Department, para chequear en tiempo real la validez de determinados documentos expedidos por el gobierno, como por ejemplo pasaportes o credenciales de Medicare (véase la Tabla 2).

La validación es obtenida desde la base de datos mantenida por la organización gubernamental que expidió el documento en cuestión. El sistema verifica la información de identidad con un 'chequeo ciego'—aceptándola o rechazándola con una respuesta de 'sí' o 'no'. Los proveedores de servicios móviles no tendrían acceso a la base de datos de la organización emisora. Por razones de privacidad, las propuestas prohíben a los proveedores de servicios móviles almacenar el número de identificación del documento. Sólo están autorizados a usar la información durante el proceso de verificación, para chequear si el documento es genuino, correcto y actualizado.

Tabla 1: Métodos de verificación de identidad bajo las nuevas propuestas

MÉTODOS DE VERIFICACIÓN DE IDENTIDAD	MÉTODO ADICIONAL O EXISTENTE
Verificar la información de documentos expedidos por el gobierno utilizando un servicio gubernamental de verificación en línea como el Servicio de Verificación de Documentación	Método adicional
Confirmar la existencia de: <ul style="list-style-type: none"> una cuenta bancaria australiana (tarjeta de crédito o débito) o una dirección de correo electrónico confiable (edu.au, gova.au) o una cuenta de pago por vencido(p. ej. internet por banda ancha) 	Métodos adicionales
Usar un servicio de mensajería segura o un servicio de correo certificado para entregar equipos de usuario final a la dirección de residencial del activador del servicio	Métodos adicionales
Recolectar y, si es necesario, mirar la identificación en el comercio (este es el método actual en el punto de venta)	Método existente que será mantenido por al menos dos años, pendiente de revisión
Acuerdos alternativos aprobados por la ACMA a solicitud del proveedor móvil (a la fecha no hay planes de cumplimiento alternativo aprobados)	Método existente que será mantenido

46 Incluidos Pakistán, Turquía, varios países Africanos y otros mas

Tabla 2: Documentos del Gobierno admisibles para verificación en línea

COMMONWEALTH	ESTADO O TERRITORIO (SUJETO A ACUERDO CON EL ESTADO O TERRITORIO)
Tarjeta de Medicare	Licencia de conducir
Pasaporte	Permiso de principiante
Certificado de ciudadanía	Certificado de nacimiento
Visa expedida por Australia	Certificado de Matrimonio Certificado de cambio de nombre

El Gobierno Australiano anunció que extendería el acceso al sistema en línea al sector privado a partir de 2013-2014 para ayudar a las empresas a cumplir con los requisitos de verificación de identidad exigidos por la ley. Los cambios propuestos tienen por objetivo generar:

- (i) Mayor practicidad y privacidad para los consumidores (al restringir el almacenamiento de cierta información de identidad);
- (ii) Procesos de verificación de identidad más efectivos y eficaces para la industria; e
- (iii) Información más certera y oportuna para agencias vinculadas a la aplicación de las leyes y de seguridad nacional.

El nuevo sistema propuesto también incluye exenciones para personas que pueden tener alguna dificultad para verificar su identidad debido a una urgencia o desastre natural. Mientras el objetivo del nuevo sistema era avanzar hacia un sistema en línea más eficaz en el punto de activación, en lugar del sistema de archivo físico en el punto de venta, miembros de la industria han manifestado las siguientes inquietudes respecto a las obligaciones con la ACMA:

- Cualquier regulación (actual y propuesta) exigiendo chequeos de identidad de prepagos es una carga excesiva para la industria ya que ningún sistema propuesto a la fecha puede garantizar

la identidad de todos los usuarios registrados. Tampoco existe un requisito comercial para verificar la identidad de los clientes para estos servicios.

- El nuevo sistema aun puede ser evadido ya que:
 - o Los servicios móviles prepagos son fácilmente transferibles a nivel de usuarios finales;
 - o La información de identificaciones robadas puede ser utilizada para verificar la identidad (robo de identidad); y
 - o Los servicios móviles prepagos pueden ser importados desde otros países.
- El costo propuesto a los proveedores de servicios móviles para usar el servicio nacional de verificación en línea del gobierno es alto en comparación con los ingresos asociados a varios servicios prepagos, lo que genera un ingreso promedio por servicio mucho menor que los servicios post-pagos.

CASO DE ESTUDIO 7: EL REGISTRO DE TARJETA SIM EN TURQUÍA

En Turquía, el registro obligatorio 'bajo nombre real' de todos los usuarios de tarjetas de SIM fue implementado sobre la expectativa del gobierno de que la política pondría freno a las actividades delictivas asociadas al anonimato de usuarios de SIM no registrados. A la fecha, no existe información pública que indique si esta expectativa se cumplió.

Mientras los operadores móviles gastaban importantes recursos en sus esfuerzos por alcanzar a todos los usuarios de SIM no registrados, se enfrentaban con varias dificultades, principalmente vinculadas a los requisitos para el registro.

Los usuarios móviles deben ir a un punto de venta específico, presentar una prueba de identidad y firmar un contrato físico (en papel) con el operador de red de su elección. El proceso manual de verificación de identidad del usuario no ha sido 100% a prueba de fallas ya que sigue siendo una oportunidad para que personas presenten un documento robado para mantener su anonimato. Debido a esto, la autoridad reguladora nacional, BTK, impuso sanciones monetarias a los tres operadores móviles (Avea, Turkcell, Vodafone) indicando que no habían llevado un registro adecuado de las verdaderas identidades de sus clientes. Estas sanciones parecen depositar una carga excesiva en los operadores móviles y distribuidores ya que de hecho se los culpa de registrar una tarjeta SIM a nombre de un usuario que, sin su conocimiento, presentó documentación falsa o robada.

¿Cómo puede un ciudadano turco chequear qué números móviles están registrados bajo su número de identidad?

La autoridad reguladora nacional, BTK, limita la cantidad de tarjetas SIM que un usuario puede poseer a 15 para ciudadanos turcos y tres para extranjeros. BTK también estableció un portal de Gobierno Electrónico en línea (conectado en tiempo real con las bases de datos de usuarios de los tres operadores móviles), a través del cual un ciudadano puede comprobar cuántos números móviles de tarjetas SIM están registrados bajo su número de identidad único (el 'TCKN'). Los ciudadanos pueden enviar una consulta en este portal ingresando su TCKN y una contraseña. De esa forma el sistema recupera los números móviles asociados a ese TCKN particular pero omite los dos últimos dígitos de los números por motivos de seguridad. Si los ciudadanos ven números que no reconocen en su lista personal, pueden pedir que esos números sean desactivados.

BTK ofrece un método alternativo, y similar, para que los usuarios móviles verifiquen los números SIM registrados a su nombre. Un usuario puede ingresar su TCKN y su número de teléfono móvil en el sitio web de BTK. Luego, el sistema envía un código único por SMS a ese número telefónico para autenticación, que el usuario debe ingresar. Si es correcto, el sitio genera la lista de números registrados bajo ese TCKN.



(b) Campañas eficaces de concientización pública

¿Sabían los consumidores que deben registrar sus SIM y cómo hacerlo?

Escenario:	Cuando se exige el registro de SIM, los usuarios móviles existentes deben ser notificados sobre la necesidad de registrar sus tarjetas SIM, cómo deben hacerlo y las consecuencias de no hacerlo. Los operadores móviles tienden a notificar a sus clientes a través de medios 'directos' de comunicación, como mensajes de texto y de voz, así como a través de la televisión, radio y otros tipos de anuncios.
Desafío:	Los usuarios móviles que no entiendan los requisitos o consecuencias de no registrarse corren el riesgo de que sus tarjetas SIM sean desactivadas y quedarse sin acceso a comunicaciones móviles.
Recomendaciones:	Las regulaciones deberían incluir disposiciones que compelan a gobiernos nacionales y reguladores (no sólo a operadores móviles) a realizar campañas de concientización pública para garantizar que la mayor cantidad posible de usuarios de SIM prepago entiendan con claridad lo que deben hacer y las implicancias de no registrarse en el plazo estipulado (véase el caso de estudio 8).

CASO DE ESTUDIO 8: CAMPAÑAS DE CONCIENTIZACIÓN EN UGANDA

Luego de sucesivas extensiones de la fecha límite para el registro de usuarios de tarjetas SIM, la Comisión de Comunicaciones de Uganda dejó claro⁴⁷ que los operadores móviles debían bloquear todas las tarjetas SIM que permanecían sin registrar hacia la fecha límite (final) el 31 de Agosto de 2013. Con el objetivo de lograr mejores resultados, los operadores móviles Airtel y Warid lanzaron una campaña innovadora para estimular el registro de más personas;

además de enviar a sus clientes mensajes de texto recordando la fecha límite de registro, ofrecieron minutos y mensajes de texto gratis a todos aquellos que se registrasen antes de dicha fecha. También dieron a sus clientes la opción de enviar por mensaje de texto sus números no registrados al número gratuito 197 para evitar la desactivación de sus SIM y al hacerlo, esos clientes obtenían más tiempo para registrarse personalmente.



47 <http://pctechmag.com/2013/07/airtel-and-warid-innovate-as-sim-registration-deadline-draws-near/>

7.2

ASUNTOS VINCULADOS LA INDUSTRIA**(c) Plazos otorgados a los operadores móviles para implementar los procesos de registro**

¿Son funcionales y realistas?

Escenario:	Cuando los gobiernos presentan nuevas reglas de registro obligatorio, las mismas habitualmente requieren que los operadores registren a todos sus usuarios de tarjetas SIM existentes para una determinada fecha, luego de la cual los operadores deben desactivar todas las tarjetas SIM no registradas. La duración del plazo de registro normalmente refleja la cantidad de usuarios de SIM prepago que deben registrarse en ese país. En muchos países, entre ellos Japón, Noruega y Singapur, se les dio a los operadores un plazo máximo de seis meses, pero el mismo fue extendido al comprobarse que era un plazo inalcanzable: <ul style="list-style-type: none"> • En Singapur, a una semana de cumplirse el plazo de seis meses, aproximadamente la mitad de los usuarios de SIM prepago existentes habían sido registrados.⁴⁸ • En Mozambique, inicialmente se les dio un plazo de un mes a los operadores móviles para registrar las tarjetas SIM de sus clientes. Esto no pudo cumplirse ya que algunas provincias tenían unas pocas oficinas para atender a millones de habitantes.
Desafío:	El plazo máximo de registro en ocasiones no considera factores que pueden prolongar el proceso de implementación. Los plazos que son muy cortos pueden conducir a desactivaciones prematuras de tarjetas SIM de usuarios móviles.
Recomendaciones:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando los gobiernos evalúan qué plazo de registro imponer a los operadores móviles deberían tener en cuenta factores como: <ul style="list-style-type: none"> • La cantidad de usuarios de SIM prepagos no registrados que deberán registrarse; • El tiempo para que los operadores móviles implementen y testeen procesos seguros de registro electrónico (donde sea técnicamente posible); • El tiempo para que los empleados de los operadores móviles/revendedores sean entrenados en la verificación y almacenamiento de los datos de usuario requeridos en el punto de venta o de registro; • El tiempo para generar conciencia pública y para que se notifique a los usuarios sobre los procesos propuestos (y los plazos para el cumplimiento); y • Los días festivos o eventos dentro del plazo de registro (Navidad, Pascuas, Ramadán, etc.). 2. Las implicancias para una tarjeta SIM activa si su usuario no la registra en el plazo determinado deberían ser conocidas y acordadas. Por ejemplo, si se solicita a los operadores desactivar las tarjetas SIM no registradas, esto no debería suceder a menos que haya pasado un tiempo razonable desde la fecha en que los usuarios fueron personalmente notificados sobre los requisitos de registro y las consecuencias de no hacerlo. Un 'período de advertencia' sin recibir llamadas entrantes podría preceder a la desactivación total del SIM.

48 http://www.mha.gov.sg/news_details.aspx?nid=MzU5-QGjVYy0G0ni=

(d) La utilización, uso compartido y retención de los datos de registro de los usuarios de SIM

¿Son adecuados los requisitos de retención y divulgación de datos? ¿Resguardan la privacidad de los usuarios móviles?

Escenario:	Las reglas de registro de SIM habitualmente requieren que los operadores móviles recolecten, almacenen y retengan los datos personales de los usuarios de tarjetas SIM por un período determinado aun si dejan de utilizar su tarjeta SIM. También se les requiere a los operadores móviles compartir esa información con entidades encargadas de la aplicación de las leyes, de ser necesario. Estos requisitos cambian de país en país e impactan en la privacidad de los usuarios móviles especialmente donde las regulaciones no son claras con respecto a cómo debe darse el proceso de divulgación de información a entidades encargadas de la aplicación de las leyes.
Desafío:	En algunos países los marcos legales carecen de claridad, por ejemplo sobre los períodos de retención de información o sobre la divulgación de información de usuarios de SIM a entidades encargadas de la aplicación de las leyes. Esto genera dificultades para la industria en relación a la privacidad de la información de usuarios móviles. ⁴⁹
Recomendaciones:	<ol style="list-style-type: none"> Los marcos legales que tratan la divulgación de información de usuarios deberían: <ul style="list-style-type: none"> Ser claramente definidos, acordes, pertinentes y equilibrados; y Equilibrar la obligación del gobierno de proteger a sus ciudadanos de delitos graves y la necesidad de proteger también el derecho a la privacidad de los ciudadanos. La retención y divulgación de información de usuarios de SIM a entidades encargadas de la aplicación de las leyes o por razones de seguridad debería ocurrir sólo bajo un marco legal claro y por medio del proceso y autorización formal especificados en dicho marco.

7.3

OTROS ASUNTOS VINCULADOS A LA REGULACIÓN**(e) Aplicación de la regulación y consecuencias del incumplimiento para operadores móviles**

¿Cuáles son las facultades del regulador luego de haberse cumplido el plazo de registro?

Escenario:	En la mayoría de países donde se implementó el registro obligatorio, los reguladores han tenido que extender ⁵⁰ el plazo límite inicial de registro para minimizar el número de desactivaciones de tarjetas SIM. En algunos casos, impusieron multas a los operadores móviles que aun tenían tarjetas SIM sin registrar activas luego del plazo estipulado.
Desafío:	Falta de claridad en cómo la autoridad pertinente controlará o apoyará el cumplimiento de la regulación, antes de requerir a los operadores móviles que desactiven todas sus tarjetas SIM no registradas y potencialmente imponerles multas o revocar su licencia. ⁵¹
Recomendaciones:	<ol style="list-style-type: none"> Los gobiernos deberían procurar: <ul style="list-style-type: none"> Dialogar y consultar con los operadores móviles, por ejemplo permitiendo a los operadores proponer métodos de implementación basados en su experiencia, conocimiento del mercado y mejores prácticas generales; y Realizar evaluaciones de impacto antes de implementar la regulación, a fin de anticipar y minimizar cualquier efecto colateral (véase el apartado 6). Las regulaciones deberían especificar la naturaleza de las sanciones relacionadas al incumplimiento de las cláusulas. Todas las multas deberían ser calculadas de una forma justa y transparente.

CASO DE ESTUDIO 9: LA CORTE DESESTIMA DIFICULTAD DE REGISTRO DE SIM EN UGANDA⁵²

En Uganda, dos grupos de defensa del consumidor llevaron a la Comisión de Comunicaciones de Uganda (UCC, por su sigla en inglés) a la corte en 2013 declarando que la UCC no tenía derecho desconectar tarjetas SIM que no estuviesen registradas en el plazo establecido—debido a que más de un millón de tarjetas SIM aun debían ser registradas. No obstante, la corte falló a favor de la UCC, indicando que los grupos de defensa no supieron probar su caso. “... hay delincuentes y personas semejantes que no querían registrar sus tarjetas SIM

independientemente de las circunstancias” dijo el juez durante las audiencias.

Según informes, el Director Ejecutivo de la UCC, Godfrey Mutabazi, dijo que no estaba sorprendido por el resultado de la petición ya que la UCC estaba actuando dentro del marco de la Ley de Regulación de Intercepción de Comunicaciones de 2010. La GSMA entiende que los dos grupos de defensa están considerando apelar la decisión (hasta Octubre de 2013).

49 <http://manypossibilities.net/2012/09/35-reasons-to-worry-about-privacy-in-africa/>

50 <http://www.telegeography.com/products/commsupdate/articles/2013/08/05/arp-senegal-extends-deadline-for-sim-registration/>

51 Los reguladores en países como Nigeria, Alemania y el Reino de Bahréin tienen la facultad de imponer sanciones financieras a los operadores móviles por no cumplir con las normas de registro. Véase <http://www.telecomsmarketresearch.com/blog/?p=281> (Nigeria), http://www.bfdi.bund.de/EN/DataProtectionActs/Artikel/TelecommunicationsAct-TKG.pdf?__blob=publicationFile (Germany) and http://www.tta.org.bh/en/pdf/Telecom_Law_final.pdf (Bahrain)

52 <http://www.itnewsafrika.com/2013/09/uganda-court-dismisses-sim-registration-case/>

(f) Armonización con otras normas**¿Existen otros requisitos de recolección de información para operadores móviles?**

Escenario:	Como fue expuesto en el apartado 5, los operadores que ofrecen servicios de dinero móvil están sujetos a una serie de requisitos relacionados a la recolección y verificación de datos personales de los usuarios antes de que los mismos se inscriban a dicho servicio. Por consiguiente, los usuarios de SIM prepagos que no estaban registrados deben registrarse para acceder al mencionado servicio.
Desafío:	Posibilidad de inconsistencias entre las normativas de registro de SIM recientemente impuestas y otras normativas similares de registro de usuarios que los operadores móviles deben cumplimentar (p. ej. si ofrecen servicios de dinero móvil).
Recomendaciones:	<p>1. En los países donde los servicios de dinero o identidad móviles juegan un rol importante en el proyecto de inclusión financiera de los gobiernos, los hacedores de políticas públicas deberían aspirar a armonizar los requisitos de identificación para el registro prepago con aquellos que ya deben cumplimentar los proveedores de servicios de dinero móvil.⁵³</p> <p>La consistencia en la ley puede encauzar la provisión y aceptación de tales servicios sin imponer cargas excesivas e innecesarias a la industria. Los países donde los requisitos están alineados, como Tanzania⁵⁴ y Sri Lanka⁵⁵, se beneficiaron de un rápido crecimiento del sector de dinero móvil (véase el caso de estudio 5).</p>

Donde un gobierno ha finalizado el borrador de la regulación sobre el registro obligatorio de SIM, podría estimar oportuno realizar una prueba piloto previa a la implementación para evaluar la viabilidad de las cláusulas de la regulación. Asimismo, revisiones posteriores a la implementación pueden ser utilizadas para examinar la eficacia del proceso y la medida en la que se han alcanzado los objetivos iniciales de la política.

8.

Conclusión

Un número creciente de gobiernos ha implementado recientemente el registro obligatorio de usuarios de tarjetas SIM prepagas, con la esperanza de que esta política pudiera colaborar con los esfuerzos de organismos de encargados de la aplicación de las leyes y la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, a la fecha no hay evidencia de que el registro obligatorio conduzca a una reducción del delito. Este documento destaca una serie de efectos colaterales que pueden producirse si el registro de usuario de SIM es exigido en países donde ciertas condiciones están ausentes. Por ejemplo, donde una gran parte de los consumidores carecen de documentos de identificación formales o donde los consumidores vulnerables corren el riesgo de verse privados de acceder a servicios de comunicación prácticos y económicos, como resultado de no cumplimentar el registro por razones ajenas a su control.

A pesar de los mencionados efectos colaterales del registro obligatorio, el armado de un registro completo de usuarios de tarjetas SIM a nivel nacional también puede llevar a la generación de servicios valiosos para los consumidores. Por ejemplo, los usuarios registrados podrían acceder a servicios de Gobierno Electrónico desde su teléfono móvil, beneficiarse con el m-Commerce o inscribirse a servicios de dinero móvil para enviar o recibir dinero a través de sus dispositivos móviles. No obstante, estos beneficios pueden ser igualmente alcanzados sin necesidad de que el gobierno exija el registro de los usuarios de

SIM prepago. De hecho, los casos de estudio en este documento muestran que los usuarios móviles se registrarán voluntariamente para acceder a servicios móviles que ellos consideren valiosos. De esta manera, los operadores móviles y los gobiernos son motivados a ofrecer tales servicios y así estimular a los consumidores a registrarse voluntariamente. Considerando la implementación del registro obligatorio de SIM prepago a:

- Investigar condiciones de mercado a nivel nacional y regional;
- Consultar con la industria para analizar costos, beneficios y opciones de implementación; y
- Realizar evaluaciones de impacto antes de decidir tanto la implementación como la revisión de normas de registro mandatorio existentes, como fue el caso reciente de Australia (véase el caso de estudio 6) y Méjico (caso de estudio 1).

Donde ya fue tomada la decisión de exigir el registro de usuarios de SIM prepagos, el documento expone una serie de recomendaciones a ser tenidas en cuenta por los gobiernos para desarrollar mecanismos que sean eficaces, flexibles y acordes.

⁵³ Simone di Castrì, "Dinero Móvil: Posibilitando Soluciones Regulatorias", GSMA, Londres, 2013

⁵⁴ <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/03/What-makes-a-successful-mobile-money-implementation.pdf>

⁵⁵ <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2013/07/Enabling-Mobile-Money-Policies-in-Sri-Lanka-GSMA-MMU-Case-Study-July2013.pdf>



Para más información póngase en contacto con:

Yiannis Theodorou
Regulatory Policy Manager
Government & Regulatory Affairs
Email: ytheodorou@gsma.com

GSMA Head Office

Level 7, 5 New Street Square, New Fetter Lane
London, EC4A 3BF, United Kingdom
Tel: +44 (0)207 356 0600

<http://www.gsma.com/publicpolicy/public-policy-resources>

©GSMA 2013