



# Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
26 de febrero de 2024  
Español  
Original: inglés

**Junta de Comercio y Desarrollo**  
**Grupo Intergubernamental de Expertos en Comercio Electrónico  
y Economía Digital**  
**Séptimo período de sesiones**  
Ginebra, 6 a 8 de mayo de 2024  
Tema 3 del programa provisional

## **Desarrollar la preparación digital: de la evaluación a la aplicación**

### **Nota de la secretaría de la UNCTAD**

#### *Resumen*

Desarrollar la preparación digital de los países es esencial para superar las divisiones actuales y lograr resultados más inclusivos a partir de la digitalización. En la presente nota se describen someramente los principales retos a los que se enfrentan los países en desarrollo para participar en el comercio electrónico y la economía digital y para obtener beneficios de ellos; también se subraya la importancia de las evaluaciones con base empírica de los ecosistemas de comercio electrónico nacionales y regionales, que proporcionan a los países un fundamento sólido para diseñar marcos estratégicos nacionales que promuevan el desarrollo inclusivo del comercio electrónico. Sobre la base de las experiencias de la UNCTAD, se debaten buenas prácticas y herramientas y se hace hincapié en la necesidad de implicar a diversas partes interesadas —entre ellas las instituciones públicas nacionales, los asociados para el desarrollo y las oficinas de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas— en la aplicación de las reformas del comercio electrónico. Además, se explora la función de la cooperación internacional para que los países en desarrollo puedan aprovechar al máximo las ventajas del comercio electrónico y se señala la importancia de los esfuerzos de colaboración, las alianzas internacionales y los intercambios eficaces de conocimientos.



## Introducción

1. Los miembros de la Junta de Comercio y Desarrollo decidieron, mediante un procedimiento de acuerdo tácito finalizado el 16 de junio de 2023, que el séptimo período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Comercio Electrónico y Economía Digital debía versar sobre el tema “Desarrollar la preparación digital: de la evaluación a la aplicación”<sup>1</sup>.

2. Este tema es oportuno, ya que la expansión del comercio electrónico y la economía digital se está desarrollando de diferentes maneras en países con distintos niveles de desarrollo y preparación digital. Dado que la economía y la sociedad dependen cada vez más de las opciones digitales, es importante cerrar las brechas digitales para mitigar el riesgo de que esas brechas puedan reforzar las desigualdades económicas existentes. En 2021, las empresas de las economías desarrolladas y en desarrollo efectuaron ventas de comercio electrónico por valor de unos 23 billones de dólares de los Estados Unidos, lo que equivalía al 70 % del producto interno bruto mundial<sup>2</sup>.

3. El comercio electrónico puede definirse como “la venta o compra de bienes o servicios realizada a través de redes informáticas mediante métodos diseñados específicamente con el fin de recibir o hacer pedidos”<sup>3</sup>. El comercio digital puede definirse como “todo el comercio internacional que se encarga o entrega digitalmente”<sup>4</sup>. El comercio encargado digitalmente engloba el comercio electrónico internacional. Las pruebas disponibles dan a entender que aproximadamente el 20 % de todas las ventas de comercio electrónico son internacionales, si bien hay variaciones considerables en función del país<sup>5</sup>.

4. Los países en desarrollo están en posición de beneficiarse del crecimiento del comercio electrónico y la economía digital. Las opciones digitales pueden ayudar a estimular el crecimiento económico, fomentar la productividad y la innovación, obtener eficiencias generalizadas, crear nuevos puestos de trabajo y reducir las barreras geográficas y físicas a los mercados regionales y mundiales, y así, en última instancia, contribuyen al desarrollo inclusivo. Sin embargo, la gran velocidad a la que avanza la digitalización tiende a sobrepasar la capacidad de algunos países para adaptarse a la transformación digital y a los consiguientes cambios sociales y económicos. Muchos países en desarrollo, sobre todo los países menos adelantados y otros países en desarrollo, corren el riesgo de quedar rezagados por el ahondamiento de las brechas digitales. Por ejemplo, la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de servicios que pueden prestarse por vía digital ha disminuido desde 2010, al igual que en el comercio total de servicios. A medida que los clientes esperan cada vez más la prestación digital de estos servicios, los países menos adelantados necesitan reforzar su capacidad para hacer frente a los principales retos<sup>6</sup>.

5. El Grupo Intergubernamental de Expertos en Comercio Electrónico y Economía Digital es una plataforma única en la que los Estados miembros, los expertos y otras partes interesadas pueden entablar debates, transmitir conocimientos y determinar opciones de política adecuadas para que todos puedan aprovechar los beneficios del comercio electrónico y la economía digital. Desde el primer período de sesiones, celebrado en 2017, el Grupo Intergubernamental de Expertos ha contribuido al debate mundial sobre cómo abordar los desafíos digitales nuevos y emergentes, entre ellos las cuestiones relacionadas con la gobernanza de los datos, la creación de valor en la economía digital y los beneficios para el desarrollo que entraña el comercio electrónico en tiempos de crisis. El séptimo período de sesiones, centrado en el desarrollo de la preparación digital, con miras a exponer experiencias

<sup>1</sup> TD/B/70/4.

<sup>2</sup> UNCTAD, de próxima publicación, *Estimates of business e-commerce sales and the role of online platforms*, Technical Notes on ICT for Development.

<sup>3</sup> Véase <https://www.oecd.org/sdd/its/handbook-on-measuring-digital-trade.htm>.

*Nota:* Todos los sitios web mencionados en las notas a pie de página se consultaron en febrero de 2024.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Véase <https://unctad.org/publication/measuring-value-e-commerce>.

<sup>6</sup> Véase <https://unctad.org/es/news/el-auge-de-los-servicios-prestados-digitalmente-corre-el-riesgo-de-dejar-atras-los-paises>.

nacionales y regionales y proponer opciones de política para acelerar la preparación digital, tiene por objeto encontrar vías para pasar del diagnóstico de los ecosistemas de comercio electrónico a un mayor compromiso político y a la aplicación de las estrategias y políticas pertinentes a escala nacional y regional. Las recomendaciones formuladas durante el período de sesiones se examinarán en foros intergubernamentales, como la Junta de Comercio y Desarrollo y el 16º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y son pertinentes para los debates regionales y mundiales en el contexto del pacto digital global de las Naciones Unidas, entre otros.

6. En este contexto, en el capítulo I de la presente nota se describen someramente los principales retos a los que se enfrentan los países en desarrollo en cuanto a la preparación digital; en el capítulo II se presentan buenas prácticas y herramientas para efectuar diagnósticos del ecosistema de comercio electrónico, elaborar marcos estratégicos y mejorar la aplicación; en el capítulo III se hace hincapié en la manera en que la cooperación internacional puede propiciar la obtención de mayores beneficios a partir del comercio electrónico y el comercio digital; y en el capítulo IV se analiza la función de las alianzas y de la coordinación para acelerar los avances en el desarrollo de la preparación digital.

7. La presente nota se basa en las siguientes preguntas orientativas, acordadas por los miembros de la Junta de Comercio y Desarrollo mediante un procedimiento de acuerdo tácito que terminó el 16 de junio de 2023:

a) ¿Cuáles son los principales retos para que los países en desarrollo participen en el comercio electrónico y la economía digital, y aprovechen sus beneficios?

b) ¿Cuáles son las buenas prácticas y las herramientas que posibilitan una aplicación eficaz de medidas de política a escala nacional con el fin de superar los principales retos? ¿Cuál es el papel de los Gobiernos nacionales, los organismos, las oficinas de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y otros en este proceso?

c) ¿Cómo puede la cooperación internacional ayudar a obtener mayores beneficios del comercio electrónico y digital?

d) ¿Cómo pueden las alianzas internacionales y la coordinación para la cooperación digital contribuir a acelerar los avances en la preparación para el comercio electrónico y la economía digital?

## **I. Participar en el comercio electrónico y la economía digital y aprovechar sus beneficios: principales retos de los países en desarrollo**

8. Se necesita algo más que conectividad para sacar el máximo partido de la digitalización; lograr la preparación necesaria para participar en el comercio electrónico y la economía digital y aprovechar sus beneficios es una tarea compleja y multidimensional. El reto es especialmente serio en los países con un nivel relativamente bajo de desarrollo económico e implica abordar una serie de factores interrelacionados, determinados por la UNCTAD, algunos de los cuales se detallan en este capítulo<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> UNCTAD, 2015, *Informe sobre la Economía de la Información, 2015: Liberar el potencial del comercio electrónico para los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.15.II.D.1, Nueva York y Ginebra); UNCTAD, 2019, *Informe sobre la economía digital 2019. Creación y captura de valor: repercusiones para los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.19.II.D.17, Ginebra); y evaluaciones del grado de preparación para el comercio electrónico efectuadas por la UNCTAD, disponibles en [https://unctad.org/publications-search?f\[0\]=product%3A603](https://unctad.org/publications-search?f[0]=product%3A603).

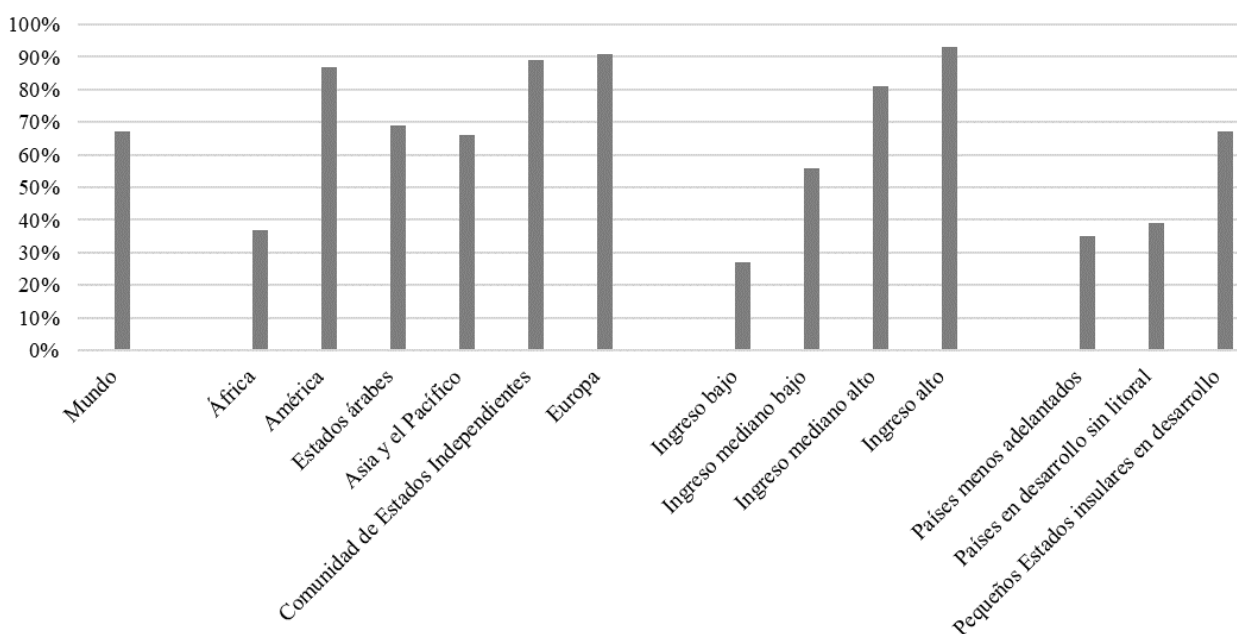
## A. Servicios e infraestructura de tecnología de la información y las comunicaciones

9. En la mayoría de los países en desarrollo, especialmente en los países en desarrollo sin litoral y en los países menos adelantados, la posibilidad de adoptar de manera generalizada opciones digitales se ve limitada por la frecuente escasez de electricidad y la inestabilidad de las redes eléctricas, que dificultan la disponibilidad de la energía necesaria para la infraestructura digital, en conjunción con una conectividad a Internet insuficiente y costosa, sobre todo en las zonas rurales. En 2023, el 33 % de la población mundial seguía sin conexión a Internet (figura 1). En los países de ingreso alto, el porcentaje era del 7 %, frente al 73 % en los países de ingreso bajo. Los dispositivos digitales, como los teléfonos inteligentes y las computadoras, pueden resultar caros para una parte significativa de la población, lo que dificulta que las personas hagan un uso eficaz de esas herramientas digitales y de los servicios conexos.

Figura 1

### Proporción de usuarios de Internet, por región y nivel de ingreso, 2023

(En porcentaje)



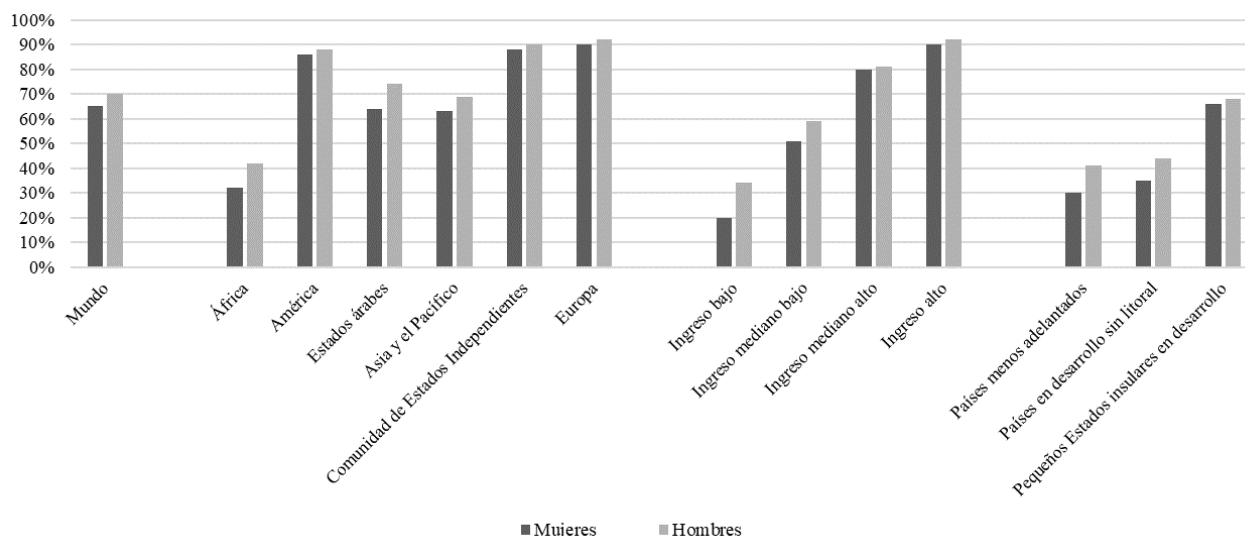
*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos facilitados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

10. La brecha digital relacionada con el género también es notable en algunas regiones. En 2023, se calcula que en todo el mundo había 244 millones más de hombres que de mujeres que utilizaban Internet. En los países de ingreso bajo, una quinta parte de las mujeres tenía acceso a Internet, frente a un tercio de los hombres (figura 2). Las disparidades digitales también siguen siendo notables entre las zonas urbanas y las rurales.

Figura 2

**Proporción de la población que usa Internet, por región y nivel de ingreso, 2023**

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos facilitados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

## B. Facilitación del comercio y logística

11. En muchos países de ingreso bajo, el comercio electrónico se circunscribe principalmente al mercado nacional, ya que diferentes obstáculos comerciales limitan el comercio electrónico transfronterizo. La tasa de aplicación de medidas de facilitación del comercio digital y sostenible en los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo varía entre el 53 % y el 61 %, es decir, por debajo del promedio mundial (69 %) <sup>8</sup>. Los países menos adelantados, en particular, son el segmento más vulnerable de la comunidad internacional, ya que adolecen de infraestructuras deficientes y de capacidades y recursos limitados. En el caso de los países en desarrollo sin litoral, la falta de acceso directo al mar provoca que la logística comercial sea más compleja y costosa. En los pequeños Estados insulares en desarrollo, los elevados costos de las comunicaciones y la logística dificultan su capacidad de participar en el comercio internacional. Los nuevos requisitos del comercio electrónico en cuanto a velocidad, escala, frecuencia, fiabilidad, transparencia, seguimiento de los envíos e integración de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) pueden plantear importantes problemas al transporte fluido de mercancías y a las operaciones transfronterizas. La aplicación de medidas de facilitación del comercio afecta directamente a tres factores que determinan el éxito del comercio electrónico como modelo de negocio —los costos de envío, los plazos de envío y la logística inversa—, es decir, a la facilidad de efectuar cambios y devoluciones. A su vez, estos factores influyen notablemente en los precios que los usuarios finales pagan en última instancia. Además, las redes de transporte y los sistemas de direccionamiento inadecuados provocan retrasos y mayores costos, lo que afecta a la entrega puntual de las mercancías. Por último, el volumen de paquetes pequeños, a menudo facilitado por las plataformas de comercio electrónico, puede desbordar los procesos aduaneros tradicionales.

<sup>8</sup> Véase <https://www.untsurvey.org/report>.

### C. Sistemas de pago digitales

12. En todo el mundo se recurre cada vez más a servicios como las tarjetas de crédito, la banca en línea, el dinero móvil y las billeteras electrónicas, tanto para las compras más pequeñas como para transacciones de mayor cuantía. En muchos países de ingreso bajo, la elevada dependencia de los pagos en efectivo en el momento de la entrega y en las interacciones en persona puede restringir las posibilidades de expansión del comercio electrónico y el comercio digital. La interoperabilidad limitada de los sistemas de pago dentro de los países y entre ellos puede incrementar las dificultades, especialmente en las operaciones transfronterizas, lo cual obstaculiza la integración regional y el crecimiento de un ecosistema digital sin fisuras e inclusivo. En las economías en desarrollo, la proporción de adultos que hacen o reciben pagos digitales ha aumentado en los últimos años: del 44 % en 2017 ha pasado al 57 % en 2021<sup>9</sup>. A pesar de este aumento, la brecha de género en el uso de los pagos digitales sigue siendo notable en varias economías en desarrollo.

### D. Marcos jurídicos

13. Muchos países en desarrollo carecen de leyes completas y específicas sobre comercio electrónico. Entre los elementos fundamentales que deben cubrir estos marcos figuran los contratos en línea, la firma electrónica, la protección del consumidor, la ciberseguridad, la fiscalidad y la privacidad de los datos. Por ejemplo, en lo referente a la protección de datos y la privacidad, el 37 % de los pequeños Estados insulares en desarrollo y el 48% de los países menos adelantados han aprobado leyes al respecto. Por otro lado, el 37 % de los pequeños Estados insulares en desarrollo y el 41 % de los países menos adelantados han aprobado leyes sobre la protección del consumidor<sup>10</sup>. En algunos países, las leyes existentes están anticuadas y no se ajustan a las complejidades de las transacciones en línea. La ausencia de leyes y normativas integrales crea incertidumbre tanto para las empresas como para los consumidores a la hora de efectuar transacciones en línea; incluso cuando hay leyes vigentes, a menudo los usuarios no las conocen bien. Además, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el poder judicial suelen carecer de capacidad y de recursos en esos ámbitos.

### E. Alfabetización y aptitudes digitales

14. Las nuevas tecnologías digitales, como la robótica y la inteligencia artificial, están cambiando la naturaleza de los trabajos, por lo que los empleadores buscan una mano de obra cada vez más cualificada digitalmente. Las aptitudes digitales abarcan diversos ámbitos, y se requieren distintos niveles de competencia para que las personas puedan aprovechar las oportunidades que ofrece la digitalización. Sin embargo, amplios segmentos de la población de los países en desarrollo, especialmente de los países menos adelantados, carecen de la concienciación, las capacidades y las aptitudes necesarias para sacar partido de la economía digital. La falta de concienciación también puede obstaculizar la adopción de opciones digitales, incluso por parte de microempresas y pequeñas y medianas empresas, así como minar la confianza de los consumidores y la disposición de estos a participar en el comercio electrónico. El acceso insuficiente a una educación de calidad, sobre todo en las zonas rurales, agrava aún más la falta de alfabetización y aptitudes digitales. Se ha reconocido la importancia de las aptitudes digitales, pero se ha prestado menos atención a la magnitud de la demanda de esas competencias y a los modelos que pueden utilizarse en la enseñanza.

### F. Acceso al financiamiento

15. El crecimiento de un ecosistema de comercio electrónico se ve entorpecido por dificultades relacionadas con el acceso limitado al financiamiento, en particular a través del sistema bancario. Esta cuestión sigue siendo un obstáculo importante que hay que superar, ya que la escasez de financiamiento desincentiva la formalización y dificulta el crecimiento

<sup>9</sup> Véase <https://www.worldbank.org/en/publication/globalindex>.

<sup>10</sup> Véase <https://unctad.org/page/cyberlaw-tracker-country-detail>.

de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Por eso es importante fomentar opciones de financiamiento alternativas, desde el capital de riesgo al financiamiento colectivo, para que puedan beneficiarse de la economía digital las empresas que de otro modo no tendrían de los medios financieros necesarios. Más del 40 % de las microempresas y pequeñas y medianas empresas formales de los países en desarrollo no cubren sus necesidades de financiamiento, lo que equivale a un déficit de financiamiento estimado en 5 billones de dólares<sup>11</sup>. Las empresas propiedad de mujeres se ven especialmente afectadas: aunque suponen más del 23 % de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas, concentran más del 32 % del déficit de financiamiento de esos tipos de empresas. Además, las empresas propiedad de mujeres solo reciben el 3 % del financiamiento del capital de riesgo. Muchas empresarias de países en desarrollo se encuentran atrapadas en un “vacío intermedio”, es decir, tienen necesidades de financiamiento que son demasiado grandes para los préstamos de microfinanciamiento y demasiado pequeñas para los canales de financiamiento tradicionales, como los capitales de riesgo o el capital inversión<sup>12</sup>.

### G. Factores culturales y sociales

16. Los factores culturales y la resistencia al cambio pueden obstaculizar la adopción de nuevas tecnologías. Si las herramientas y los contenidos digitales no están disponibles en las lenguas locales, se limita aún más la accesibilidad de determinados segmentos de la población. Las mujeres, los jóvenes y los grupos desfavorecidos pueden tener dificultades adicionales para participar en actividades digitales, debido a normas socioculturales, recursos económicos limitados, disparidades educativas y discriminación en el mercado laboral.

### H. Falta de estadísticas

17. Muchos países en desarrollo carecen de estadísticas sobre el uso de las TIC en la Administración, las empresas y los hogares debido a los limitados recursos financieros y recursos humanos calificados de que disponen los organismos nacionales de estadística y al insuficiente apoyo político para confeccionar esas estadísticas. A fin de afrontar dificultades tan diversas e interconectadas como esas se requiere una estrategia holística que abarque los ámbitos de política pública pertinentes, el diálogo con el sector privado y la sociedad civil y, en muchos casos, el apoyo de los asociados para el desarrollo. Es necesaria una acción colectiva para abordar esos retos de forma coordinada y coherente, fomentando la capacidad y ofreciendo posibles opciones de política con miras a promover la preparación digital en los países que puedan estar rezagados.

## II. Buenas prácticas y herramientas para una aplicación de políticas eficaz

### A. La importancia de evaluar la preparación digital

18. Las evaluaciones de los ecosistemas nacionales y regionales de comercio electrónico son esenciales para ayudar a los encargados de formular políticas a comprender la situación del comercio electrónico en ámbitos de política fundamentales, así como para evaluar la preparación tanto de las entidades del sector privado como de los consumidores. A nivel regional, esas evaluaciones pueden servir para determinar y analizar los retos y las oportunidades comunes del comercio electrónico y así facilitar la integración económica regional, entre otras cosas mediante el estudio de cuestiones transfronterizas como los marcos jurídicos y los sistemas de pago en línea.

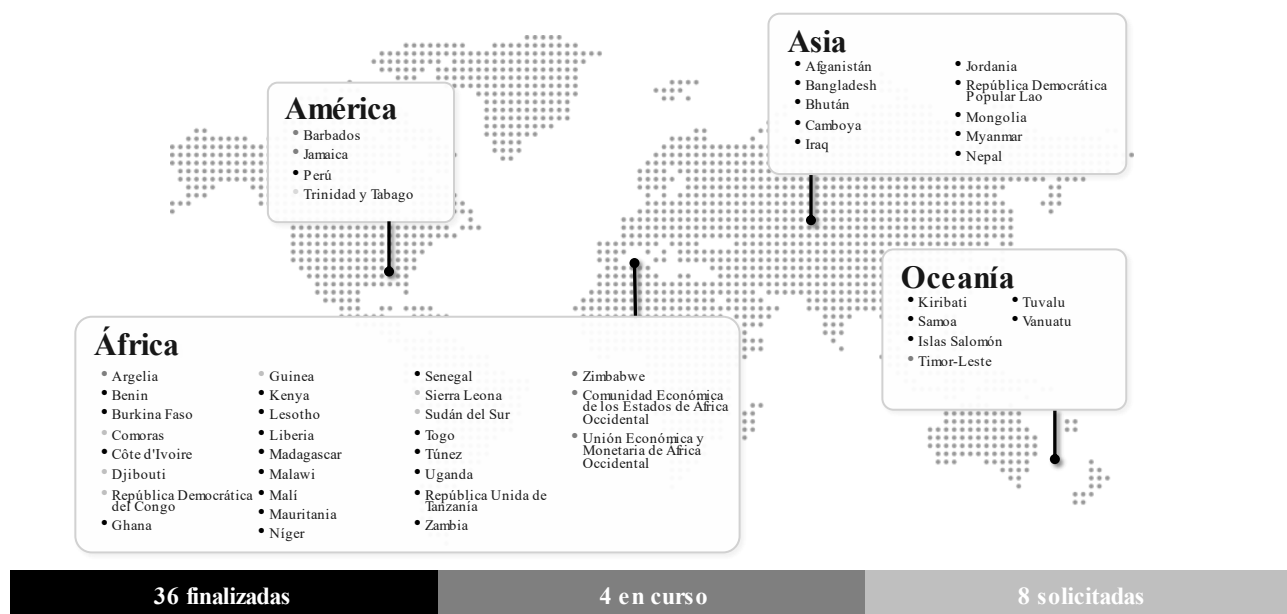
<sup>11</sup> Véase <https://www.smefinanceforum.org/data-sites/msme-finance-gap>.

<sup>12</sup> *Ibid.*; y véase <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/653831510568517947/msme-finance-gap-assessment-of-the-shortfalls-and-opportunities-in-financing-micro-small-and-medium-enterprises-in-emerging-markets>.



19. La UNCTAD ha sido pionera en cuanto a la ayuda prestada a países en desarrollo para que comprendan los retos de la preparación digital y ha llevado a cabo evaluaciones del grado de preparación para el comercio electrónico a fin de ayudar a los países a calibrar las oportunidades y las dificultades que plantea la adopción del comercio electrónico y de proponer recomendaciones de política adecuadas<sup>13</sup>. Las evaluaciones se basan en la demanda y cubren siete ámbitos fundamentales de política pertinentes para el desarrollo del comercio electrónico: la formulación de estrategias de comercio electrónico; la infraestructura de TIC; las soluciones de pago; la facilitación del comercio y la logística comercial; los marcos jurídicos y regulatorios; el desarrollo de aptitudes; y el acceso al financiamiento. Las evaluaciones examinan los retos relacionados con la igualdad de género, la medición del comercio electrónico y las necesidades de las poblaciones desfavorecidas y conllevan lo siguiente: recogida y análisis de datos secundarios; debates de grupos focales y consultas con múltiples partes interesadas; y encuestas en línea y entrevistas específicas. Como parte de la metodología de evaluación de la UNCTAD, se establece un comité compuesto por entidades públicas clave a fin de garantizar que la evaluación refleje con precisión los retos y las prioridades pertinentes, a la vez que se asegura la coordinación. Por último, las evaluaciones brindan recomendaciones de política para ayudar a mejorar los resultados en cada uno de los ámbitos de política investigados y a menudo son el primer paso para que las instancias normativas diseñen estrategias y políticas. Desde 2017, la UNCTAD ha efectuado 36 evaluaciones del grado de preparación para el comercio electrónico, entre ellas 25 en países menos adelantados, 4 en pequeños Estados insulares en desarrollo y 2 evaluaciones regionales, para la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (figura 3). El análisis que figura en esta sección se basa en las experiencias de los países y las regiones en que se han efectuado evaluaciones.

Figura 3  
Evaluaciones del grado de preparación para el comercio electrónico efectuadas por la UNCTAD, a enero de 2024



Fuente: UNCTAD.

<sup>13</sup> Véase <https://unctad.org/topic/e-commerce-and-digital-economy/etrade-readiness-assessments>.



20. Los comentarios de los países y las regiones que se han sometido a las evaluaciones dan a entender que estas han sido útiles para los Gobiernos, las instituciones regionales, el sector privado y los asociados para el desarrollo a la hora de transitar los caminos de la transformación digital y que han contribuido a lograr lo siguiente<sup>14</sup>:

- a) Aumentar la comprensión y la concienciación de las partes interesadas acerca de las cuestiones relacionadas con el comercio electrónico y la economía digital;
- b) Aportar ideas de las partes interesadas de los sectores público y privado y de los consumidores que permiten la formulación de políticas con base empírica y reforzar el diálogo, a menudo muy necesario, entre los sectores público y privado;
- c) Integrar el comercio electrónico en los planes de desarrollo nacionales y sectoriales;
- d) Fomentar la coordinación interministerial y el diálogo entre los sectores público y privado para garantizar la coherencia de las políticas relacionadas con el comercio electrónico;
- e) Proporcionar una base para formular estrategias y políticas nacionales de comercio electrónico que describan visiones para el desarrollo del comercio electrónico en consonancia con los programas nacionales de desarrollo;
- f) Elaborar una lista de recomendaciones prioritarias mediante una matriz de acción que los Gobiernos también pueden utilizar cuando se dirigen a los asociados para el desarrollo;
- g) Elaborar una mejor base para formular las posiciones nacionales en el contexto de las negociaciones comerciales, especialmente en lo que respecta al comercio digital;
- h) Crear sinergias con los asociados para el desarrollo y orientarlos en cuanto al diseño de estrategias digitales y programas de apoyo.

21. Otras organizaciones internacionales y otros asociados para el desarrollo —como el Commonwealth, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Postal Universal— han elaborado metodologías para realizar diagnósticos similares, entre las que cabe destacar: los diagnósticos de la economía digital para países de África efectuados por el Banco Mundial; las evaluaciones del grado de preparación digital efectuadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; y las evaluaciones del ecosistema digital por países efectuadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Otros asociados han colaborado con la UNCTAD o han utilizado la metodología de la UNCTAD para realizar evaluaciones del comercio electrónico, como el Foro de las Islas del Pacífico. Los países en desarrollo que aún no se han sometido a ese tipo de evaluaciones demandan una ayuda considerable al respecto.

## **B. Pasar de las evaluaciones a los planes de acción y las estrategias para desarrollar la preparación digital**

22. Las evaluaciones del grado de preparación para el comercio electrónico efectuadas por la UNCTAD, así como otros análisis de situación, pueden considerarse el primer paso hacia la elaboración de una hoja de ruta estratégica y holística para el desarrollo del comercio electrónico. De entre las conclusiones extraídas de la mayoría de las evaluaciones, una de las principales es que se necesita una visión estratégica global para el desarrollo del comercio electrónico, que cuente con la participación de todos los ministerios pertinentes. El apoyo prestado por la UNCTAD a los países en lo que respecta al desarrollo de esa visión incluye tanto planes de acción como estrategias nacionales globales de comercio electrónico. Algunos países solicitan apoyo a la UNCTAD para elaborar un plan de acción antes de desarrollar una estrategia. Hasta la fecha, la UNCTAD ha ayudado a dos países a elaborar planes de acción y a diez países a formular estrategias (figura 4).

<sup>14</sup> Véanse <https://unctad.org/publication/fast-tracking-implementation-etrade-readiness-assessments-third-edition> y las ediciones anteriores.

Figura 4

## Planes de acción y estrategias de comercio electrónico respaldados por la UNCTAD, a enero de 2024



Fuente: UNCTAD.

23. Un plan de acción es una herramienta operativa con la que ayudar a los países a priorizar la aplicación de las recomendaciones resultantes de una evaluación del grado de preparación para el comercio electrónico y a formular los proyectos que deben llevarse a cabo en un plazo de 12 meses. Los planes de acción se centran en objetivos a corto plazo, pretenden conseguir alianzas y apoyo financiero de diversos asociados y están diseñados para ser flexibles y adaptables, de modo que es posible hacer ajustes rápidos en función de la evolución de las circunstancias y las prioridades.

24. Una estrategia de comercio electrónico es un documento nacional de política más completo, respaldado formalmente por el Gobierno, en el que se suelen indicar la visión y la misión, así como objetivos estratégicos e iniciativas recogidos en un plan de aplicación, y que abarca varios ámbitos de política prioritarios que favorecen el desarrollo del comercio electrónico. Las estrategias suelen tener una duración de hasta cinco años; incluyen marcos de gobernanza y de seguimiento y evaluación; y diseñan una respuesta pangubernamental que esté integrada en la agenda pública, en consonancia con los objetivos nacionales de desarrollo, y destinada a promover un entorno propicio para el comercio electrónico a corto y medio plazo.

25. Hasta la fecha, 35 países en desarrollo han adoptado una estrategia nacional de comercio electrónico en todo el mundo<sup>15</sup>. De los países que a principios de 2024 se habían sometido a una evaluación del grado de preparación para el comercio electrónico efectuada por la UNCTAD, al menos 17 contaban con un instrumento de ese tipo, 7 lo estaban preparando y 4 habían manifestado su interés en dotarse de un instrumento de esas características<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> La base de datos de la UNCTAD sobre documentos de política relativos al comercio electrónico incluye este tipo de documentos, independientemente de que se titulen "estrategia", "política" o "plan", a diferencia de los documentos de política relativos a la economía digital, que pueden referirse al comercio electrónico pero abarcar un ámbito más amplio.

<sup>16</sup> Otros asociados para el desarrollo también apoyan a los países y las regiones en cuanto a la elaboración de marcos estratégicos de comercio electrónico y otras cuestiones conexas, entre ellos los siguientes: Agencia Francesa de Desarrollo, Centro de Comercio Internacional, GIZ (Agencia

26. Es fundamental que en el proceso de elaboración tanto de los planes de acción como de las estrategias de comercio electrónico se celebren múltiples rondas de consultas en las que participen los ministerios pertinentes, las principales partes interesadas nacionales (en representación del sector privado y la sociedad civil) y los asociados para el desarrollo. Se precisa de un enfoque inclusivo para examinar adecuadamente el amplio abanico de ámbitos de política en cuestión. La participación de todos los interesados y agentes pertinentes también contribuye a una aplicación más eficaz de diferentes proyectos y reformas de carácter prioritario.

27. En muchos países en desarrollo, la limitada coordinación interministerial puede dar lugar a responsabilidades poco claras a la hora de impulsar el programa de reformas del comercio electrónico, lo que a menudo se traduce en una gobernanza institucional y unos mecanismos de coordinación débiles. Las experiencias de los países que se han beneficiado de la asistencia de la UNCTAD dan a entender que, para garantizar el éxito de las reformas del comercio electrónico, es fundamental que se ejerza el liderazgo desde los niveles más altos del Gobierno, como la presidencia, la vicepresidencia o la oficina del primer ministro, y que el programa de comercio electrónico se coloque bajo los auspicios del ministerio de comercio. Otros ministerios, organismos y departamentos esenciales también deberían participar a lo largo del ciclo de la estrategia; entre los más pertinentes figuran los ministerios encargados de las siguientes cuestiones: TIC o transformación digital; planificación y desarrollo, incluida la oficina central de estadística; administración pública; finanzas; seguridad nacional; empleo; fomento de la pequeña empresa; mujeres; asuntos jurídicos y aduanas.

28. Por ejemplo, en Camboya, el Primer Ministro preside el Consejo Nacional de Economía y Sociedad Digitales, y el Ministro de Comercio encabeza el compromiso de fomentar el comercio y el crecimiento económico mediante el comercio electrónico. El Gobierno de Camboya dio prioridad a la recomendación de elaborar una estrategia nacional de comercio electrónico. Esa estrategia se puso en marcha en 2020, está promovida por el Ministerio de Comercio, que alentó al sector privado a implicarse a fondo, y tiene por objetivo crear un ecosistema de comercio electrónico inclusivo y armonizado en el país. Además, el Gobierno elaboró el Marco de Política para la Economía y la Sociedad Digitales (2021-2035), en el que se establece una visión a largo plazo para construir una economía y una sociedad digitales<sup>17</sup>.

29. Otro de los retos es proveer los recursos humanos y financieros suficientes para apoyar la transformación digital de la economía y, en particular, las reformas del comercio electrónico. En la mayoría de los países en desarrollo, la disponibilidad de esos recursos suele ser insuficiente, y las asignaciones pueden ser impredecibles debido a la existencia de prioridades públicas contrapuestas. Por lo tanto, es importante que el ministerio de planificación y/o el ministerio de finanzas, entre los principales organismos públicos, participen en las primeras fases del proceso de elaboración de la estrategia para ayudar a garantizar que las reformas promovidas y sus posibles repercusiones se comprendan bien y se integren en los presupuestos públicos. De este modo, también se puede facilitar la adecuación de las necesidades de financiamiento que la capacidad de gasto público no puede cubrir a las oportunidades de financiamiento que ofrecen los donantes.

30. Entablar un diálogo multipartito en el proceso de elaboración de políticas, con el fin de abarcar una perspectiva representativa de toda la sociedad, es deseable por muchas razones. Ese enfoque es esencial para aunar los puntos de vista de las diversas partes interesadas en la fase de determinación de objetivos y prioridades de política. Con él se puede promover una mayor coherencia entre las iniciativas dirigidas por distintos ministerios y relativas a diversos sectores de la economía. Se necesita coherencia entre las iniciativas sectoriales relacionadas, entre otras cosas, con el comercio electrónico, como las medidas para ampliar la disponibilidad de infraestructuras de TIC o de sistemas de pago en línea. Además, debería procurarse la armonización de las medidas con respecto a las iniciativas que

---

Alemana de Cooperación Internacional), Marco Integrado Mejorado, Secretaría del Commonwealth y Trade Mark East Africa.

<sup>17</sup> Véanse <https://unctad.org/publication/fast-tracking-implementation-etrade-readiness-assessments-second-edition> y <https://digitaleconomy.gov.kh/about/debc?lang=en>.

abordan ámbitos de política más amplios de los que el comercio electrónico no es más que un componente, por ejemplo con respecto a la transformación digital o la promoción del comercio.

31. Por ejemplo, en el Senegal, la evaluación del grado de preparación para el comercio electrónico efectuada por la UNCTAD sirvió de base para la elaboración de la Estrategia Nacional para el Desarrollo del Comercio Electrónico por parte del Ministerio de Comercio, que ha contribuido a armonizar los esfuerzos emprendidos en diversos ámbitos de política, desde la construcción de infraestructuras de TIC y el aumento de la capacidad de generación de energía hasta el fomento del emprendimiento digital a través de la Ley de Empresas Emergentes aprobada en 2020. En el Togo, el Gobierno ha sacado provecho del marco de diálogo entre los sectores público y privado sobre comercio electrónico, y se ha priorizado en gran medida el refuerzo del marco jurídico para la protección de datos y la infraestructura de ciberseguridad, lo cual ha llevado a la aprobación de nuevas leyes y a la creación de un organismo para gestionar las ciberamenazas. Además, las nuevas inversiones del sector privado, el aumento de la competencia y un mejor acceso a la electricidad han favorecido la conectividad; el organismo regulador de las telecomunicaciones ha adoptado un enfoque proactivo para hacer más asequible el uso de Internet; y la cooperación público-privada ha contribuido a aprovechar el potencial del comercio electrónico para promover los productos fabricados en el Togo a través de mercados especializados. Por último, en 2021, el Ministerio de Comercio validó una estrategia nacional de comercio electrónico que está contribuyendo a fomentar un enfoque coordinado para apoyar un ecosistema de comercio electrónico de rápido crecimiento en el Togo<sup>18</sup>.

### C. Lograr una aplicación eficaz

32. Un análisis de diagnóstico, un plan de acción o una estrategia pueden aportar ideas y orientaciones valiosas para las reformas del comercio electrónico, aunque, para que su verdadero valor se materialice, es necesaria la aplicación eficaz de las medidas de política señaladas como prioritarias.

33. Una de las principales condiciones para aplicar satisfactoriamente las reformas es un compromiso sostenido al más alto nivel político. En este contexto, es fundamental contar con un líder que dirija el proceso. Los ministerios de comercio son habitualmente los más indicados para tomar la iniciativa, a veces en estrecha colaboración con los ministerios de TIC. Como ha señalado la mayoría de los países asociados de la UNCTAD, suele ser conveniente contar con una unidad de aplicación especializada, dotada de recursos humanos y financieros suficientes, para poner en marcha la aplicación de los numerosos y variados componentes de política que intervienen en las reformas del comercio electrónico. Esto también es importante para coordinarse con diversas instituciones de los sectores público y privado, organizaciones de la sociedad civil y asociados para el desarrollo. Dada la naturaleza transversal del comercio electrónico, lo ideal sería crear por decreto una unidad de ese tipo y ubicarla en el ministerio competente, dotándola de una unidad especializada que actúe como secretaria. El comité creado durante la fase de evaluación o de elaboración de la estrategia puede servir de base para una unidad de aplicación. Esas estructuras de gobernanza pueden contribuir a mejorar la comunicación entre los distintos ámbitos de política, a acabar con los compartimentos estancos y a aumentar la resiliencia de las iniciativas en caso de reorganización de las estructuras gubernamentales.

34. Los exámenes de la aplicación efectuados por la UNCTAD han documentado muchos ejemplos de buenas prácticas en los países en desarrollo a la hora de crear una unidad de aplicación en forma de equipo de tareas, comité de alto nivel u otro órgano interministerial que integre a las entidades pertinentes dedicadas a la elaboración de políticas de comercio electrónico y a la ejecución de actividades. El tipo de comité más apropiado depende de la configuración normativa, legislativa e institucional del país. El mandato de dicho órgano interministerial debería establecer con claridad aspectos como la composición, el tamaño, la

<sup>18</sup> Véanse <https://unctad.org/publication/fast-tracking-implementation-etrade-readiness-assessments-second-edition> y <https://unctad.org/publication/fast-tracking-implementation-etrade-readiness-assessments-third-edition>.

finalidad y los métodos de trabajo. El mandato podría consistir en supervisar la aplicación efectiva y oportuna de las iniciativas, entre ellas las detalladas en un plan de acción o en una estrategia de comercio electrónico; garantizar la coordinación institucional y la coherencia de las políticas entre las distintas iniciativas; procurar la colaboración y la implicación de las partes interesadas pertinentes, entre ellas el sector privado, en el proceso de elaboración de políticas; y sentar las bases de una aplicación integrada de políticas a largo plazo mediante la creación de un entorno normativo y digital sólido. Entre las estructuras que se han puesto en marcha en varios países figuran las siguientes<sup>19</sup>:

a) Bhután: un equipo de tareas específico creado en 2019 por la División de Políticas y Planificación del Ministerio de Economía reúne a las partes interesadas de los sectores público, regulador y privado; ha sido fundamental para fortalecer el marco de políticas y gobernanza del comercio electrónico y ha contribuido a dar forma a la política nacional de comercio electrónico en 2021;

b) Botswana: la estrategia de comercio electrónico, aprobada por el Parlamento en 2022, dio lugar a la creación del Comité Ejecutivo Nacional de Comercio Electrónico, encargado de impulsar el proceso de aplicación y respaldado en su labor por un comité técnico;

c) Tonga: el Subcomité Nacional de Comercio Electrónico ha contribuido a aumentar la transparencia y a crear un espacio para el diálogo entre los sectores público y privado;

d) Tuvalu: el mandato del Comité Nacional de Comercio Electrónico señala que su composición debería ser representativa de los distintos departamentos gubernamentales y de otras partes interesadas que armonizan sus principales obligaciones y responsabilidades con los objetivos y las funciones del comité. Las partes interesadas no gubernamentales pueden ser convocadas o participar a través de un órgano consultivo o grupo de expertos diferente.

35. Para apoyar el buen funcionamiento de una unidad de aplicación, desde el momento de su creación, deberían dedicarse esfuerzos a que todos los participantes comprendan en el mismo grado las cuestiones transversales que afectan al comercio electrónico, entre ellas las que no están directamente relacionadas con sus ámbitos de especialización. Por ejemplo, en Kenya, tras la puesta en marcha de la estrategia nacional de comercio electrónico en diciembre de 2023 y el nombramiento de los miembros del Comité Nacional de Aplicación del Comercio Electrónico, la UNCTAD organizó un taller para concienciar a los participantes sobre la importancia del comité, sus funciones individuales en materia de coordinación del proceso de aplicación y las herramientas que podrían utilizarse para tal fin.

36. En algunos países, como el Níger y Tuvalu, se han creado grupos técnicos de trabajo especializados en favor del diálogo entre los sectores público y privado. Esos grupos permiten a las partes interesadas no gubernamentales —como los grupos de consumidores y las microempresas y pequeñas y medianas empresas— debatir el diseño y la aplicación de determinadas iniciativas y normativas. Asimismo, permiten reunir a expertos técnicos y representantes de distintos ministerios y entidades del sector privado y proporcionar apoyo y conocimientos especializados que puedan favorecer la formulación y la aplicación de iniciativas, leyes y normativas sobre comercio electrónico; actividades de movilización de recursos; campañas de concienciación; y medidas para forjar vínculos entre entidades de los sectores público y privado.

37. A escala regional, la elaboración de estrategias de comercio electrónico suele estar dirigida por la secretaría de una comunidad económica regional y conlleva la participación de organismos regionales pertinentes; la aplicación de las reformas puede contar con el apoyo de entornos institucionales similares. Por ejemplo, la Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico ha adoptado disposiciones e iniciativas institucionales para establecer un marco de gobernanza y promover la participación de las partes interesadas y la cooperación entre los asociados para el desarrollo (recuadro 1).

<sup>19</sup> *Ibid.*

## Recuadro 1

**Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico: Gobernanza y cooperación en la aplicación del comercio electrónico**

En 2021, los ministros de comercio del Foro de las Islas del Pacífico aprobaron la Estrategia y la Hoja de Ruta Regionales del Pacífico sobre el Comercio Electrónico, en las que se proponía la visión de una economía del Pacífico transformadora en la que todas las empresas y los consumidores participasen activamente en el comercio electrónico nacional y transfronterizo. Los ministros encargaron a la Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico que coordinara la aplicación de la estrategia. El Foro ha puesto en marcha una serie de mecanismos y procesos de gobernanza para garantizar un enfoque de aplicación coordinado y una mayor cooperación entre los países miembros y los asociados.

El Comité de Comercio Electrónico del Pacífico, coordinado por el Foro de las Islas del Pacífico, tiene por objeto proporcionar apoyo, orientación y supervisión táctica en cuanto a la aplicación de la estrategia, así como garantizar la consecución oportuna y eficaz de medidas y productos y el logro de resultados. Varias organizaciones de aplicación regionales e internacionales y varios asociados para el desarrollo tienen la condición de observador en el Comité.

La Alianza Regional del Pacífico para el Comercio Electrónico es una red regional cuyo objetivo es mejorar la capacidad de los países insulares del Pacífico para hacer uso y beneficiarse del comercio electrónico, recabando el apoyo de asociados nacionales, regionales y mundiales de conformidad con la visión señalada en la estrategia. Inspirada en la iniciativa eTrade for All (Iniciativa de Comercio Electrónico para Todos), dirigida por la UNCTAD, la Alianza pretende crear sinergias y evitar la duplicación del trabajo de las instituciones participantes. Está abierta a todos los organismos regionales e internacionales que apliquen o deseen aplicar las medidas recogidas en la estrategia.

En diciembre de 2022, el Comité de Comercio Electrónico del Pacífico decidió crear otras dos plataformas de participación: el subcomité de comercio electrónico de los asociados para el desarrollo y el subcomité de comercio electrónico del sector privado. El primero proporciona una plataforma a través de la cual los donantes y los organismos de aplicación pueden participar, interactuar y debatir sobre el desarrollo del comercio electrónico y ofrecer apoyo consultivo al Comité de Comercio Electrónico del Pacífico; el segundo reúne a miembros de las cámaras nacionales de comercio e industria.

El Portal de Comercio Electrónico del Pacífico se puso en marcha en 2022 con el fin de servir de repositorio exhaustivo de información sobre la evolución del comercio electrónico en la región. Se trata de la primera base de datos regional de estadísticas de comercio electrónico, y su objetivo es apoyar la formulación de políticas con base empírica.

*Fuente:* UNCTAD. Véase <https://pacificcommerce.org/about/>.

38. La preparación de un plan de aplicación es un elemento importante, ya que debería fijar las responsabilidades de los organismos de aplicación, los plazos, los indicadores de referencia y los indicadores clave del desempeño. Uno de los principales retos a la hora de establecer un plan de ese tipo suele ser la falta de datos de referencia y de estadísticas oficiales en muchos ámbitos de política. Si no se pone remedio, la falta de estadísticas puede desacreditar la evaluación del impacto que debería realizarse al final de la aplicación de la política.

39. Para responder a la necesidad de garantizar la aplicación efectiva de las reformas, sobre la base de experiencias satisfactorias con el rastreador de reformas para la facilitación del comercio, la UNCTAD ha desarrollado el rastreador de reformas para el comercio electrónico, una herramienta web de gestión de proyectos y fomento de la capacidad diseñada para ayudar a los comités nacionales de comercio electrónico u organismos equivalentes a coordinar la aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones del grado de preparación para el comercio electrónico o las medidas prioritarias incluidas en los planes de acción o las estrategias de comercio electrónico (recuadro 2).

## Recuadro 2

**Rastreador de reformas para el comercio electrónico de la UNCTAD**

El rastreador de reformas para el comercio electrónico ofrece funciones que permiten asignar responsabilidades, hacer un seguimiento de la ejecución de las tareas e informar sobre los avances en cuanto a los entregables sujetos a plazos. El rastreador también permite registrar información relacionada con la participación de los asociados para el desarrollo, y así facilitar el seguimiento de la movilización de recursos. Para mejorar la gestión del conocimiento, el rastreador permite cargar y almacenar documentos como actas de reuniones, planes de trabajo e informes, con lo que se fomenta un intercambio de información más eficaz y transparente. Además, el rastreador promueve la comunicación interactiva entre usuarios de diversos equipos de aplicación.

El rastreador de reformas para el comercio electrónico se desarrolló en cooperación con los puntos focales de los países asociados de la UNCTAD y se pondrá a prueba en 2024. Se espera que el uso del rastreador y el registro de datos precisos faciliten la notificación de información al proporcionar una perspectiva en tiempo real de los resultados y de las repercusiones de los procesos de aplicación.

*Fuente:* UNCTAD.

40. Además del rastreador de reformas para el comercio electrónico de la UNCTAD, otras plataformas interactivas pueden constituir herramientas útiles para compartir información, facilitar las comunicaciones y la colaboración entre los distintos departamentos gubernamentales implicados, ayudar en las tareas de planificación y seguimiento, mejorar la gestión de los recursos y garantizar un enfoque global integrado de la aplicación de las políticas. Por ejemplo, el Centro de Comercio Internacional ha desarrollado una herramienta web de gestión de la puesta en marcha de estrategias (Strategies Implementation Management Tool), que permite la gestión en tiempo real de las estrategias de desarrollo comercial y complementa otras herramientas de seguimiento que los países puedan tener ya en marcha a efectos de transparencia y rendición de cuentas<sup>20</sup>. En Alemania, la GIZ tiene previsto desarrollar una herramienta en línea para ayudar a los Estados miembros de la Comunidad de África Oriental a presentar informes en el contexto de la estrategia de comercio electrónico adoptada por el Consejo de Ministros de la Comunidad de África Oriental en 2022<sup>21</sup>.

### III. Aprovechar la cooperación internacional para acelerar los avances en el desarrollo de la preparación digital

41. En muchos países en desarrollo rezagados en cuanto a la preparación digital, se requiere un mayor apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional para aprovechar el potencial del comercio electrónico y la economía digital en favor de un desarrollo inclusivo y sostenible. También es necesario que esos países participen en los esfuerzos de creación de consenso para dar forma a los objetivos globales y a las acciones de política con el fin de que la digitalización genere resultados más inclusivos.

42. A pesar de las tendencias positivas, el apoyo financiero actual de la comunidad internacional sigue siendo insuficiente. Las estimaciones de la UNCTAD dan a entender que los compromisos relacionados con las TIC aumentaron de 1.500 millones de dólares en 2019 a 2.200 millones de dólares en 2021, lo que equivalía al 4,1 % de los compromisos totales en el marco de la iniciativa de Ayuda para el Comercio<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Véase <https://intracen.org/es/recursos/herramientas/strategies-implementation-management-tool>.

<sup>21</sup> Aportaciones de la GIZ en Kenya.

<sup>22</sup> Véase <https://unctad.org/publication/e-commerce-and-digital-economy-programme-year-review-2022>.



43. Muchos países en desarrollo se benefician del apoyo financiero y técnico internacional para poder aplicar las reformas del comercio electrónico, pero los recursos siguen siendo un factor limitador decisivo —acentuado en los últimos años por la reducción del espacio fiscal y el aumento de la carga de la deuda en muchos países— que dificulta la movilización de los recursos nacionales.

44. En diversas iniciativas se ha reconocido la necesidad de impulsar la cooperación y la coordinación internacionales y de asignar más recursos para avanzar más rápidamente hacia la consecución de resultados inclusivos a partir de la digitalización. En el seno de las Naciones Unidas, se espera que el pacto digital global propuesto en 2022 en *Nuestra Agenda Común*, el informe del Secretario General, describa a grandes rasgos “principios comunes que permitan lograr un futuro digital abierto, libre y seguro para todas las personas”<sup>23</sup>. Con el fin de acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ahora es más urgente que nunca trabajar juntos, evitar la fragmentación, compartir conocimientos y armonizar políticas para responder colectivamente a los complejos retos digitales. En septiembre de 2023 se puso en marcha la Ventana de Transformación Digital del Fondo Conjunto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el marco de la exploración de “nuevas formas de liberar el potencial del mundo digital para acelerar los avances hacia los Objetivos”<sup>24</sup>. El fondo tiene por objeto reforzar las alianzas —mediante la capitalización de iniciativas digitales dirigidas por entidades de las Naciones Unidas, comisiones regionales y otros asociados— y buscar fondos catalizadores, con miras a facilitar una repercusión generalizada, orientados a una transición digital más rápida e inclusiva.

45. Asimismo, es necesario seguir reforzando la cooperación internacional para facilitar debates a fondo y diversos, con la participación de múltiples partes interesadas, sobre la configuración del futuro del comercio electrónico y la economía digital. Aprender de las experiencias de los Estados miembros y ponerlas en común son objetivos esenciales, y el Grupo Intergubernamental de Expertos en Comercio Electrónico y Economía Digital ofrece una valiosa oportunidad en este contexto. La Semana del Comercio Electrónico de la UNCTAD también constituye una valiosa plataforma para fomentar un diálogo constructivo e inclusivo y se ha convertido en un foro mundial de primer orden en el que ministros, altos cargos públicos, directores ejecutivos y otros representantes de empresas, organizaciones internacionales, miembros del mundo académico y la sociedad civil pueden debatir las dimensiones de desarrollo de la digitalización<sup>25</sup>.

46. También existe cooperación internacional en materia de investigación y de fomento de la capacidad. En el ámbito de las estadísticas, la UNCTAD colabora cada vez más con asociados como las comisiones regionales y la División de Estadística de las Naciones Unidas, así como con el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Organización Mundial del Comercio, entre otros, con miras a ofrecer actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica en forma de sesiones de capacitación nacionales y regionales para los países que elaboran estadísticas sobre la economía digital, el comercio electrónico y el comercio digital, a fin de abordar los retos expuestos en la presente nota y ayudar a tomar decisiones más fundamentadas. El Grupo de Trabajo sobre la Medición del Comercio Electrónico y la Economía Digital del Grupo Intergubernamental de Expertos se reúne anualmente para promover la cooperación en esas cuestiones y mejorar la disponibilidad, la calidad, la comparabilidad y la pertinencia de las estadísticas sobre el comercio electrónico y la economía digital en los países en desarrollo. En su reunión más reciente, celebrada los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2023, el Grupo de Trabajo, entre sus recomendaciones al Grupo Intergubernamental de Expertos, pidió a la comunidad internacional que incrementara el apoyo al desarrollo metodológico, el fomento de la capacidad, la formación y la asistencia técnica sobre las estadísticas de comercio electrónico y economía digital necesarias para respaldar la formulación de políticas<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Véase <https://www.un.org/techenvoy/es/global-digital-compact>.

<sup>24</sup> Véase <https://press.un.org/en/2023/dsgsm1872.doc.htm>.

<sup>25</sup> Véase <https://unctad.org/topic/ecommerce-and-digital-economy/unctad-eweek>.

<sup>26</sup> TD/B/EDE/7/3.

47. El aumento del comercio electrónico y del comercio digital ha planteado nuevos retos normativos a Gobiernos de todo el mundo. Desde la perspectiva de garantizar un desarrollo inclusivo y sostenible, algunos retos exigen no solo respuestas nacionales, sino también la colaboración internacional. Esos retos se plantean, por ejemplo, en relación con los flujos de datos transfronterizos, la competencia y la protección de los consumidores en línea, así como con los pagos electrónicos y la fiscalidad. Algunos están directamente relacionados con el comercio electrónico y el comercio digital, pero otros son pertinentes en el contexto de las implicaciones más amplias de la transformación digital.

48. En lo que respecta a los flujos de datos transfronterizos, es necesario un enfoque equilibrado de la gobernanza de los datos a nivel global para garantizar que los datos puedan fluir a través de las fronteras tan libremente como sea posible, al tiempo que se atienden las preocupaciones de orden público. Para lograr resultados inclusivos en este ámbito en los diálogos regionales y mundiales, los países en desarrollo deben tener voz, así como los medios necesarios para participar eficazmente en los procesos y reuniones pertinentes. Todos los países deben destinar más recursos internos al fomento de la capacidad para generar valor a partir de los datos y capturarlo a nivel nacional, pero en muchos de ellos los recursos financieros, técnicos y de otro tipo pueden tal vez ser insuficientes para satisfacer esas necesidades, particularmente en los países menos adelantados. El apoyo internacional puede contribuir a la formulación de marcos jurídicos y normativos pertinentes y de estrategias nacionales para tratar los datos y los flujos de datos de manera que puedan ayudar a recoger los frutos derivados de los beneficios del desarrollo económico, respetando al mismo tiempo los derechos humanos y las diversas dimensiones de seguridad<sup>27</sup>.

49. En lo que respecta a la competencia, las características de los mercados digitales, como los efectos de red y las economías de escala y de alcance, suscitan preocupación por el poder de mercado y los comportamientos anticompetitivos que los Gobiernos de todo el mundo tratan de regular eficazmente. Esto puede hacerse adaptando los marcos jurídicos y reforzando la aplicación de la legislación contra las prácticas anticompetitivas. Deberían proseguir los esfuerzos para fomentar los intercambios de información y conocimientos, las respuestas colectivas cuando sean viables y los enfoques innovadores y la creación de consenso, con el fin de promover la competencia en los mercados digitales. En este contexto, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia ofrece una plataforma en la que pueden participar todos los países.

50. En lo que respecta a la protección del consumidor en línea, la confianza en la economía digital se ve menoscabada por la falta de políticas y normativas adecuadas y de recursos suficientes para su aplicación efectiva. La promulgación de marcos jurídicos adecuados, la aplicación de la normativa y la resolución de controversias transfronterizas son esenciales para crear un entorno digital más seguro e inclusivo para los consumidores. Los principales retos están relacionados con la información y la educación insuficientes de los consumidores en línea, la publicidad engañosa, los productos y sistemas de pago inseguros, la recogida y el uso no autorizados de los datos personales de los clientes y la escasez de mecanismos de resolución de controversias y de reparación. En este contexto, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor ofrece una plataforma en la que pueden participar todos los países.

51. La cooperación internacional también es necesaria para mejorar la eficacia de los marcos regulatorios transfronterizos de los pagos electrónicos que favorecen el comercio digital. La interoperabilidad de los sistemas de pago es crucial para agilizar las transferencias transfronterizas y aumentar la confianza de los consumidores. La armonización de las normas nacionales de seguridad en las operaciones de pago con las normas internacionales puede contribuir aún más a que los pagos electrónicos transfronterizos sean más eficientes<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> UNCTAD, 2021, *Informe sobre la economía digital 2021. Flujos de datos transfronterizos y desarrollo: para quién fluyen los datos* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.21.II.D.18, Ginebra).

<sup>28</sup> Véase <https://unctad.org/publication/digital-trade-development>.

52. La fiscalidad es otro ámbito en el que se precisa una mayor cooperación. El crecimiento del comercio electrónico y el comercio digital y la evolución de los modelos de negocio han planteado nuevos retos en la administración y la aplicación de los sistemas fiscales tradicionales. Esto se debe en parte a la naturaleza multijurisdiccional de las transacciones y al posible anonimato de las partes. Los impuestos nacionales, en particular el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto sobre bienes y servicios, han cobrado mayor importancia como medio para recaudar ingresos públicos<sup>29</sup>. La administración y la observancia del impuesto sobre el valor añadido plantean dificultades, sobre todo en las economías de ingreso bajo que se ocupan de los vendedores no residentes, como la falta de disposiciones en las normas tradicionales del impuesto sobre el valor añadido para gravar efectivamente los suministros sin la presencia física de un proveedor en la jurisdicción del cliente, lo que da lugar a cantidades impositivas desproporcionadamente bajas. La reforma del impuesto sobre el valor añadido en respuesta al crecimiento del comercio electrónico y el comercio digital aún no ha alcanzado su potencial<sup>30</sup>. La necesidad de abordar esta disparidad y de mejorar la movilización de los ingresos requiere una inversión sustancial y asistencia técnica para modernizar los sistemas fiscales, en particular para adaptarse a la venta en línea de servicios y productos digitales. Los países en desarrollo reciben orientación y apoyo técnico de organizaciones internacionales y regionales, como el Foro sobre la Administración Tributaria Africana, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias y el Banco Mundial, así como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos a través de conjuntos de herramientas digitales relativas al impuesto sobre el valor añadido para África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe.

#### **IV. La función de las alianzas y la coordinación para acelerar los avances en el desarrollo de la preparación digital**

53. Aprovechar las alianzas internacionales y la coordinación es esencial para acelerar los avances en la preparación para el comercio electrónico y la economía digital. De ese modo se puede facilitar la movilización de recursos, como el apoyo al fomento de la capacidad y los mecanismos de coordinación, para ayudar a los países en la transformación digital. Teniendo en cuenta los limitados recursos de los donantes y la continua demanda de financiamiento para el desarrollo en el ámbito del comercio electrónico y la economía digital, es fundamental una coordinación eficaz de los donantes. Entre los ejemplos positivos de esfuerzos para facilitar la coordinación cabe citar los siguientes: el intercambio digital de donantes de la Digital Impact Alliance, el Centro Digital para el Desarrollo de la Unión Europea y la Junta Consultiva de Donantes Principales del Programa de Comercio Electrónico y Economía Digital de la UNCTAD, creado en 2021, cuyo número de miembros ha ido aumentando (actualmente son Alemania, Australia, el Reino de los Países Bajos, Suecia y Suiza)<sup>31</sup>.

54. Un nivel de coordinación y cooperación con los asociados para el desarrollo y entre ellos que no sea óptimo puede traducirse en intervenciones fragmentadas. La falta de coordinación internacional puede provocar que un país tenga que dirigirse a múltiples asociados para el desarrollo que ofrecen tipos similares de asistencia técnica. Aumentar el alcance de las sinergias mediante alianzas entre organizaciones que puedan ofrecer conocimientos especializados y apoyo complementarios es esencial para construir un entorno digital inclusivo e integrado y para maximizar las repercusiones sobre el terreno.

<sup>29</sup> Publicación de la UNCTAD, de próxima aparición, sobre la fiscalidad indirecta del comercio electrónico y el comercio digital y sus implicaciones para los países en desarrollo.

<sup>30</sup> Véase <https://www.imf.org/en/Publications/IMF-Notes/Issues/2023/09/07/Fiscal-Revenue-Mobilization-and-Digitally-Traded-Products-Taxing-at-the-Border-or-Behind-It-538487>.

<sup>31</sup> Otros donantes que contribuyen a la labor de la UNCTAD en cuanto a la aplicación de las reformas del comercio electrónico son Australia, China, la GIZ, la República de Corea, la Comisión Europea y el Banco Africano de Exportaciones e Importaciones.

55. A nivel nacional, los esfuerzos para mejorar la coordinación digital entre las entidades de las Naciones Unidas y los asociados para el desarrollo se llevan a cabo bajo la dirección de los coordinadores regionales, que desempeñan una función crucial a la hora de garantizar que las iniciativas de todo el sistema de las Naciones Unidas, junto con las intervenciones de los asociados para el desarrollo, concurren con los programas nacionales de desarrollo más amplios. El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible también sirve para impulsar la colaboración entre el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y los Gobiernos, así como para determinar los ámbitos en que el apoyo es más necesario.

56. La iniciativa eTrade for all es pertinente en el contexto del fomento de la cooperación y el diálogo. Se estableció en 2016 con miras a favorecer las sinergias entre los miembros y facilitar a los Gobiernos la determinación del apoyo disponible para diferentes tipos de medidas prioritarias. La iniciativa cuenta actualmente con 35 asociados, que comparten la visión de velar por los beneficios para el desarrollo que ofrece la digitalización; cada uno de los asociados aporta sus conocimientos especializados, aptitudes y recursos en los ámbitos de política pertinentes con el fin de lograr objetivos comunes y una mayor repercusión. Por medio de un centro de información —que difunde noticias, eventos, cursos y publicaciones de los asociados— y de su función coordinadora, la iniciativa tiene por objeto potenciar la cooperación internacional y acabar con los compartimentos estancos. Sus asociados son decisivos en muchas de las actividades de asistencia técnica y fomento de la capacidad que lleva a cabo la UNCTAD, como las evaluaciones del grado de preparación para el comercio electrónico, eTrade for Women (Iniciativa de Comercio Electrónico para las Mujeres) y la Semana del Comercio Electrónico.

57. Para facilitar la aplicación efectiva de las reformas del comercio electrónico en los países, la UNCTAD ha creado un mecanismo de apoyo a la aplicación del comercio electrónico (recuadro 3). Los altos cargos de los ministerios de comercio u otras entidades con una función de liderazgo reconocida en el ámbito del comercio electrónico constituyen el núcleo de la comunidad de profesionales del sector, que contribuye de manera fundamental al mecanismo de apoyo a la aplicación del comercio electrónico. Esta comunidad participa en los exámenes periódicos de la aplicación que se llevan a cabo para proporcionar pruebas de los avances logrados en los países y para crear capacidades institucionales con miras a una aplicación eficaz, sobre la base de los principios de titularidad nacional, inclusión y gestión basada en los resultados, y se beneficia de esos exámenes. Con el fin de desarrollar la preparación digital, se fomenta el intercambio de experiencias y buenas prácticas en la comunidad de práctica y se organizan reuniones periódicas. El mecanismo también ayuda a los países en relación con la movilización entre asociados, con el fin de acelerar la aplicación de las medidas prioritarias del comercio electrónico, y proporciona una herramienta para seguir los progresos que resulta útil para los Gobiernos y los asociados para el desarrollo.

#### Recuadro 3

#### **Mecanismo de apoyo a la aplicación del comercio electrónico de la UNCTAD e intercambio de experiencias entre profesionales**

Con miras a apoyar el intercambio de experiencias y el fomento de la capacidad, desde 2020 la UNCTAD ha organizado talleres con puntos focales gubernamentales en países que se han sometido a evaluaciones del grado de preparación para el comercio electrónico y que han elaborado planes de acción y estrategias de comercio electrónico. Los talleres propician la creación de sinergias entre los puntos focales y los asociados y la colaboración entre las partes interesadas nacionales con el fin de debatir cómo fomentar la aplicación nacional y abogar por acciones de política en materia de comercio electrónico. Además, los talleres permiten a los países comparar experiencias y determinar buenas prácticas y sirven para generar ideas sobre cómo mejorar la asistencia prestada por la UNCTAD y otros asociados para el desarrollo, como los miembros de eTrade for All, los donantes y las oficinas de los coordinadores regionales de las Naciones Unidas. El próximo taller, previsto para mayo de 2024, contará con una sesión de formación interactiva sobre la utilización del rastreador de reformas para el comercio electrónico.

El mecanismo de apoyo a la aplicación aprovecha los programas de apoyo técnico pertinentes de la UNCTAD para ayudar a que los países avancen en las reformas en varios ámbitos —como los programas de fomento de la capacidad relacionados con la legislación sobre comercio electrónico, la competencia y la protección del consumidor y la facilitación del comercio—, por ejemplo, a través del programa del Sistema Aduanero Automatizado y el Programa de Facilitación de la Actividad Empresarial. Además, la UNCTAD presta servicios de asesoramiento sobre comercio electrónico y negociaciones comerciales y realiza trabajos analíticos sobre temas que abarcan desde las políticas fiscales hasta la medición del valor del comercio electrónico, que son componentes fundamentales para ampliar la preparación digital.

*Fuente:* UNCTAD. Véase <https://unctad.org/publication/fast-tracking-etrade-readiness-assessment-implementation-snapshot-unctads-support>.

58. Sobre la base de los conocimientos especializados de la UNCTAD, en la presente nota se proponen buenas prácticas y herramientas y se destaca la participación esencial de diversas partes interesadas —entre ellas las instituciones públicas nacionales, los asociados para el desarrollo y las oficinas de los coordinadores regionales de las Naciones Unidas— en la aplicación de las reformas del comercio electrónico. Se recalca la función que desempeña la cooperación internacional para maximizar las ventajas del comercio electrónico en los países en desarrollo y se hace hincapié en los esfuerzos de colaboración, las alianzas internacionales, los intercambios de conocimientos y la movilización de recursos. Mediante esfuerzos de colaboración, los países pueden mejorar más eficazmente la preparación digital y aprovechar el potencial transformador del comercio electrónico y el comercio digital en favor de un desarrollo sostenible e inclusivo.