



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
10 de abril de 2015
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo
Reunión de Expertos sobre Ciberlegislación y
Regulación para Promover el Comercio
Electrónico, con Estudios de Casos y
Análisis de Experiencias
Ginebra, 25 a 27 de marzo de 2015

Informe de la Reunión de Expertos sobre Ciberlegislación y Regulación para Promover el Comercio Electrónico, con Estudios de Casos y Análisis de Experiencias

Celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra, del 25 al 27 de marzo de 2015

Índice

	<i>Página</i>
I. Resumen de la Presidencia	2
A. Declaraciones de apertura	2
B. Tendencias y desafíos jurídicos en materia de comercio electrónico	3
C. Leyes sobre transacciones electrónicas	4
D. Protección de los consumidores en línea	5
E. Protección de datos y ciberdelincuencia	7
F. Mejores prácticas de elaboración de ciberlegislación regional	9
G. El camino a seguir	11
II. Cuestiones de organización	13
A. Elección de la Mesa	13
B. Aprobación del programa y organización de los trabajos	13
C. Resultado del período de sesiones	14
D. Aprobación del informe de la reunión	14
Anexo	
Participantes	15

GE.15-07539 (S) 110515 120515



* 1 5 0 7 5 3 9 *

Se ruega reciclar



Introducción

1. La Reunión de Expertos sobre Ciberlegislación y Regulación para Promover el Comercio Electrónico, con Estudios de Casos y Análisis de Experiencias, se celebró en el Palacio de las Naciones, en Ginebra, del 25 al 27 de marzo de 2015, de conformidad con lo acordado por la Junta de Comercio y Desarrollo en su 59ª reunión ejecutiva el 24 de junio de 2014. Asistieron a la reunión más de 200 participantes en representación de todos los grupos interesados.

I. Resumen de la Presidencia

2. En la reunión de expertos se examinaron las siguientes cuestiones fundamentales: la forma de evaluar las necesidades en materia de ciberlegislación, las mejores prácticas de fomento de las transacciones transfronterizas en línea y mejora de la seguridad en línea, el papel de los interesados, las medidas que se pueden adoptar para hacer un seguimiento de los progresos realizados en los países y regiones en desarrollo en la formulación de ciberlegislación pertinente y la forma en que la asistencia de las organizaciones internacionales y otros asociados para el desarrollo puede ayudar a facilitar el cumplimiento de las leyes sobre comercio electrónico compatibles.

A. Declaraciones de apertura

3. El Director de la División de Tecnología y Logística de la UNCTAD destacó la rápida expansión y evolución del comercio electrónico en los países desarrollados y en desarrollo. El comercio electrónico tenía un efecto transformador en la economía mundial y las últimas tendencias habían demostrado su repercusión en las cadenas mundiales de suministro. Ofrecía oportunidades y a la vez planteaba retos, por lo que era particularmente importante formular respuestas normativas adecuadas. No obstante, era preciso trabajar más a fin de crear un entorno propicio para el comercio electrónico que fuera incluyente y facilitara el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

4. Desde el lanzamiento de su primer informe de referencia sobre el comercio electrónico en 2000 hasta la publicación del *Informe sobre la Economía de la Información 2015*¹, la UNCTAD había desempeñado un papel rector en ese ámbito. Además, colaboraba estrechamente con otras organizaciones internacionales en la esfera del comercio electrónico y la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para el desarrollo.

5. El Jefe de la Sección de Análisis de las TIC de la División de Tecnología y Logística presentó una sinopsis del programa de trabajo de la reunión y destacó las principales tendencias del comercio electrónico y cuestiones esenciales relativas a la creación de un entorno jurídico y regulador favorable a un comercio electrónico incluyente. En referencia al estudio mundial de la ciberlegislación realizado por la secretaría de la UNCTAD, dijo que los países en desarrollo aún debían hacer progresos en la aprobación de leyes pertinentes.

¹ UNCTAD, 2015, *Informe sobre la Economía de la Información 2015: Liberar el potencial del comercio electrónico para los países en desarrollo* (Nueva York y Ginebra, Nº de venta S.15.II.D.1, publicación de las Naciones Unidas).

B. Tendencias y desafíos jurídicos en materia de comercio electrónico

6. Los panelistas destacaron el rápido aumento y expansión geográfica del comercio electrónico, que se esperaba que continuaran en los próximos años. La mejora generalizada de las TIC había acelerado la demanda en línea de servicios y envíos de comercio electrónico. El comercio electrónico había permitido, en mayor medida que el comercio tradicional, que más pequeñas y medianas empresas exportaran y que lo hicieran a un mayor número de países. Los mercados emergentes y los países en desarrollo estaban ganando importancia como consumidores y como proveedores en línea. Para que el comercio electrónico llegara a todo el mundo, era importante trabajar en pro de una mayor armonización y transparencia. Los panelistas plantearon preocupaciones acerca de la protección del consumidor, la privacidad y la protección de los datos y la ciberdelincuencia. Ello desembocó en un debate en que se destacó la necesidad de invertir en infraestructura digital y formular ciberleyes y regulaciones para promover la confianza y la seguridad en línea.

7. Se planteaban varios retos, como la necesidad de invertir en capital humano para que las empresas de comercio electrónico fueran eficaces y eficientes. Asimismo, hacían falta iniciativas públicas en materia de educación y sensibilización para que la población pudiera beneficiarse en mayor medida del comercio electrónico. Un panelista puso de relieve la necesidad de crear un entorno de comercio electrónico que permitiera prosperar a las empresas que quisieran desarrollar su actividad en línea. Era importante fomentar la capacidad humana local, especialmente entre los directivos de nivel medio, para fortalecer a las empresas locales de comercio electrónico y garantizar su gestión eficaz. Otro reto para muchos países era el desarrollo de infraestructuras. En opinión de algunos panelistas, el transporte por carretera era fundamental para facilitar el envío de mercancías de un país a otro y dentro de los países. También era esencial contar con soluciones de pago seguras, y las 660.000 oficinas de correos existentes en todo el mundo podían desempeñar un papel central en el comercio electrónico.

8. Era importante promover un marco jurídico para el comercio electrónico que mantuviera un equilibrio entre regulación, competencia e innovación. Además, los marcos jurídicos debían apoyarse en instituciones dotadas de suficientes recursos con personal capacitado para que las transacciones de comercio electrónico fueran seguras, legales y eficientes. Podían surgir complicaciones debido a las diferencias e incompatibilidades entre los sistemas nacionales, por ejemplo en materia tributaria, y era necesario garantizar la interoperabilidad y compatibilidad de las redes, sistemas y entornos jurídicos nacionales de comercio electrónico. La existencia de marcos jurídicos y organismos encargados de hacer cumplir la ley adecuados debería contribuir a promover los derechos individuales, evitar los daños y facilitar las transacciones comerciales en el comercio electrónico. Al mismo tiempo, la aprobación y aplicación de ciberlegislación tenía un costo. Por ejemplo, en la Unión Europea se había estimado que el costo para las empresas del cumplimiento de las leyes de protección de datos ascendía a unos 2.000 millones de euros anuales.

9. A juicio de algunos expertos, el comercio electrónico debía integrarse en las estrategias de desarrollo más generales. El comercio electrónico y la ciberseguridad no solo debían abordarse desde una perspectiva jurídica y empresarial, sino que también debían tener en cuenta objetivos de desarrollo económico y social. Otros factores importantes que había que tomar en consideración eran la inclusión social y el acceso universal de todos los ciudadanos a los servicios de comercio electrónico. Algunos expertos pidieron a la UNCTAD y otras organizaciones internacionales que ayudaran a los gobiernos a reforzar sus ecosistemas, mercados y ciberleyes nacionales de comercio electrónico para promover un desarrollo económico más amplio.

C. Leyes sobre transacciones electrónicas

10. En una sesión oficiosa dedicada a la elaboración de leyes sobre transacciones electrónicas y cuestiones jurídicas conexas para facilitar el comercio electrónico, los participantes estudiaron la necesidad de que las leyes fueran compatibles para facilitar el comercio transfronterizo y examinaron las variaciones de la legislación nacional pública y privada entre las regiones y dentro de ellas. La Convención de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales (2005) era un ejemplo de un instrumento jurídico internacional reciente sobre comercio electrónico.

11. La identificación electrónica y cuestiones como la autenticación habían dificultado durante mucho tiempo las transacciones electrónicas, lo que suponía un obstáculo para el comercio electrónico transfronterizo. La Unión Europea había avanzado con la aprobación del Reglamento N° 910/2014, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE, que imponía el reconocimiento mutuo de la identificación electrónica. Varios expertos expresaron interés en la aplicabilidad de esa resolución al comercio transfronterizo entre la Unión Europea y otros países. Un representante de la Comisión Europea afirmó que ese enfoque podía considerarse con ciertas condiciones, como el respeto de la no discriminación y la neutralidad tecnológica.

12. Era preciso evitar que la aplicación de leyes sobre transacciones electrónicas a nivel nacional obstaculizara inadvertidamente el comercio transfronterizo. La utilización de infraestructura de clave pública para las firmas podía en ocasiones ser un obstáculo para el reconocimiento transfronterizo de las firmas electrónicas. Varios expertos destacaron la importancia de la neutralidad tecnológica, uno de los principios promovidos por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). La interoperabilidad transfronteriza del reconocimiento de las firmas era fundamental para promover el comercio internacional. También eran útiles las ventanillas únicas para el logro de un comercio sin papel.

13. Existía la posibilidad de que los países en desarrollo sobrepasaran a los países desarrollados que lidiaban con sistemas heredados en el ámbito de las transacciones electrónicas, así como en otras esferas relacionadas con el comercio electrónico, como la infraestructura. Los expertos examinaron diversos enfoques para la armonización de las leyes sobre transacciones electrónicas, que iban desde el establecimiento de normas internacionales, por ejemplo sobre autenticación, hasta la conclusión de un tratado. Había consenso en que las medidas aplicables a las transacciones electrónicas debían adaptarse a las condiciones y circunstancias particulares de cada país. Se abordaron otras cuestiones como la función de los intermediarios, la falta de capacidad nacional para la aplicación de las leyes sobre transacciones electrónicas y los casos en que se consideraba más apropiado establecer regulaciones que promulgar leyes.

14. Había habido un rápido crecimiento de los instrumentos de pago al por menor innovadores para las transacciones electrónicas. Los nuevos métodos de pago iban desde los pagos por teléfono móvil hasta las tarjetas telefónicas de prepago. Muchos de los nuevos instrumentos habían mejorado el acceso de la población sin acceso a servicios bancarios a los medios de pago electrónicos y eran valiosos instrumentos de inclusión financiera, incluso en las zonas rurales. No obstante, el auge de los instrumentos de pago al por menor innovadores planteaba nuevos riesgos. Había riesgos en las principales etapas del proceso de pago electrónico: antes de la transacción, durante la autorización, verificación y liquidación y después de la transacción. También era necesario afrontar riesgos tecnológicos. Para atender esas necesidades hacía falta un enfoque holístico que tuviera en cuenta la evolución de la tecnología y de los sistemas financieros.

15. La innovación en el sector de los servicios financieros había ayudado a algunos países en desarrollo a lograr una mayor inclusión financiera. Kenya había sido pionera en este sentido, en particular al permitir la expansión de los pagos por teléfono móvil. La autorización en 2006 del Banco Central a una empresa de telefonía móvil para transferir dinero había modificado considerablemente la estructura del sistema de pagos, al reducirse los grandes pagos y favorecerse la plataforma de pago por teléfono móvil.

16. Los expertos intercambiaron experiencias nacionales y plantearon preguntas sobre la complejidad de la cuestión, en especial la preocupación de los bancos centrales por la concesión de licencias bancarias a operadores de telefonía móvil. Era importante lograr un equilibrio entre el fomento de la innovación y la protección de los usuarios. En general, se consideraba que los consumidores estaban mejor protegidos en los mercados en que había una competencia efectiva. Algunos expertos discrepaban, y distinguían entre los sistemas de dinero móvil de las empresas de telecomunicaciones y los de los bancos. Lo más importante debía ser determinar si el proveedor del servicio de pago podía prestar ese servicio de forma eficiente. Al mismo tiempo, la convergencia entre la industria de las comunicaciones y la industria bancaria hacía necesaria una estrecha colaboración entre los organismos reguladores de ambos sectores.

D. Protección de los consumidores en línea

17. En otra sesión oficiosa, los expertos examinaron las preocupaciones de los consumidores en línea, en particular en el caso del comercio electrónico transfronterizo. También estudiaron la legislación pertinente, y enfoques para garantizar que los consumidores recibieran la misma protección en línea y fuera de línea.

18. Los panelistas señalaron que el comercio electrónico, tanto interno como transfronterizo, estaba aumentando gracias a la mayor utilización de Internet y a la disponibilidad de dispositivos móviles en todo el mundo. Dondequiera que hubiera un acceso generalizado a Internet, la naturaleza, el canal y la frecuencia de las transacciones e interacciones de los consumidores cambiaban de manera fundamental. La tecnología estaba avanzando rápidamente, y era preciso afrontar los nuevos retos que se planteaban en consecuencia. Muchos países seguían careciendo de normas específicas de protección de los consumidores en línea.

19. Si bien el comercio electrónico era beneficioso y ventajoso para los consumidores (mayor elección, comodidad), también planteaba preocupaciones en relación con el fraude, el correo basura, la privacidad, la seguridad de los datos y la seguridad de la información. Los consumidores se enfrentaban a riesgos digitales y a costos asociados a la imposición de cargos ocultos, la tramitación y el despacho de los pedidos, la explotación de los datos y la privacidad, la existencia de términos y condiciones opacos, la estructura del mercado y la calidad de los servicios. Podía distinguirse entre la protección del consumidor en relación con los pagos y la relacionada con la entrega y la calidad de los bienes y servicios pedidos en línea. El comercio electrónico transfronterizo era particularmente complicado debido a las diferencias entre los principios jurídicos aplicables en cada país y a la falta de mecanismos de solución de controversias transfronterizos. Al mismo tiempo, algunos expertos advirtieron de que una protección excesiva del consumidor podía constituir un obstáculo al comercio.

20. La vulnerabilidad de los consumidores en línea debía tenerse en cuenta al elaborar leyes. Otra dificultad radicaba en la multiplicidad de las ramas del derecho en juego —civil, penal, propiedad intelectual, protección del consumidor—, así como en la diversidad de órganos reguladores implicados. En caso de controversia, los consumidores necesitaban mecanismos de reparación sencillos y eficaces para evitar recurrir a un litigio, en especial

en el caso de las transacciones de escaso valor habituales en el comercio de empresa a consumidor (B2C).

21. Los panelistas estudiaron formas de fomentar la confianza de los consumidores en línea, como la adopción de medidas jurídicas y técnicas y el aumento de la cooperación entre los organismos de protección del consumidor. Un primer paso importante era la aprobación de leyes de protección del consumidor. A nivel internacional, las Naciones Unidas estaban revisando las Directrices para la Protección del Consumidor. En este contexto, los Estados miembros habían convenido en abordar el comercio electrónico sobre la base de las Directrices para la Protección de los Consumidores en el Contexto del Comercio Electrónico (1999) elaboradas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, que también estaban siendo objeto de revisión. La revisión tendría en cuenta el mayor acceso a dispositivos móviles (1.700 millones de dispositivos conectados a Internet), que permitía a los consumidores, incluidos los niños, mejorar su acceso a los instrumentos de pago en línea y por teléfono móvil, los productos de contenido digital y el comercio electrónico participativo. Las Directrices contenían varios principios, como la obligación de otorgar al consumidor una protección transparente y efectiva que no fuera inferior a la que se otorgaba en otras formas de comercio; la equidad en las prácticas empresariales, publicitarias y de mercadotecnia; y la claridad y transparencia de la información en línea.

22. Además de aprobar leyes a nivel nacional, era esencial reforzar los organismos reguladores. Asimismo, era necesario aumentar la interoperabilidad transfronteriza de los sistemas que proponían las mismas normas —y la convergencia de las distintas plataformas tecnológicas—, por ejemplo la calificación jurídica de los productos a través de las fronteras y los códigos de conducta en las transacciones transfronterizas. También había que alentar la cooperación internacional para luchar contra el ciberfraude y las prácticas de comercio electrónico desleales.

23. A fin de mejorar las leyes nacionales y reforzar la capacidad de los organismos de protección del consumidor se sugirió, entre otras cosas, aumentar la cooperación interinstitucional, impartir formación a los organismos nacionales de los países desarrollados y en desarrollo, concertar acuerdos de cooperación entre los organismos de protección del consumidor, establecer un grupo de expertos nacionales, promover intercambios de información más efectivos y crear oportunidades para que los gobiernos debatieran en foros como la UNCTAD. Se citaron como mecanismos útiles las redes como la Global Privacy Enforcement Network, la Red Internacional de Competencia y la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley; las campañas educativas; y la posibilidad de que los consumidores presentaran denuncias en línea.

24. Se debía seguir alentando la autorregulación de la industria, que debía venir acompañada de una observancia efectiva. Otra solución podía ser que los intermediarios en los pagos, como las empresas emisoras de tarjetas de crédito, reforzaran la protección de los consumidores. Algunos expertos recomendaron que los gobiernos colaboraran con las empresas para asegurar un nivel de protección similar para todos los medios de pago. También era importante aumentar la transparencia con respecto a las infracciones de las normas de protección de datos.

25. A juicio de algunos expertos, había que aumentar las sanciones por fraude económico, ya que los riesgos que corrían quienes se dedicaban a esas actividades eran demasiado escasos. Además, a fin de mejorar el entorno general de los consumidores, debían tenerse en cuenta los siguientes factores: medios de pago seguros; mayor transparencia sobre el tipo de fraude, robo de identidad y demás delitos cometidos; acceso a plataformas de reparación en línea eficaces y de bajo costo; educación del consumidor y neutralidad de la infraestructura.

E. Protección de datos y ciberdelincuencia

26. Los expertos estudiaron la forma en que los marcos jurídicos y reguladores de protección de los datos personales y la privacidad podían aumentar la confianza en el uso de Internet y combatir la ciberdelincuencia. La UNCTAD había realizado un estudio en que se había llegado a la conclusión de que 107 países, entre ellos 51 países en desarrollo, contaban con leyes de protección de los datos y la privacidad, mientras que 117 países, 82 de los cuales eran economías en desarrollo y en transición, habían promulgado leyes de lucha contra la ciberdelincuencia.

27. Una de las principales dificultades al elaborar ciberlegislación era encontrar un equilibrio entre la protección de los datos y la facilitación de su circulación y la libertad de información. Había que hacer frente a nuevas cuestiones complejas, como algunos supuestos casos de contratación externa de funciones de seguridad para eludir las restricciones relacionadas con la privacidad de los datos en algunas jurisdicciones. La creciente importancia de la computación en nube, cuyos efectos sobre la privacidad y protección de los datos se habían examinado en el *Informe sobre la Economía de la Información 2013*², había agravado el problema.

28. Muchos países en desarrollo necesitaban con urgencia leyes de protección de datos. A fin de garantizar la protección de los datos, las medidas de ciberseguridad debían respetar el principio de "no causar daño". Un panelista propuso que los gobiernos y los interesados del sector privado aplicaran el principio para lograr un equilibrio justo entre la vigilancia estatal de los datos por razones de ciberseguridad y la privacidad de los datos. Solo debían adoptarse medidas de ciberseguridad cuando fueran necesarias, proporcionadas y específicas. Asimismo, debían aplicarse por igual a todas las personas físicas y jurídicas. La aplicación del principio reavivaría la confianza en la seguridad nacional, la aplicación de la ley y el sector privado. La incorporación de los criterios de necesidad, proporcionalidad y especificidad en los acuerdos internacionales sobre ciberseguridad podía contribuir a la claridad y la armonización y mejorar la cooperación transfronteriza.

29. Sin esas salvaguardias, los países corrían el riesgo de malograr el objetivo de la ciberseguridad al socavar las normas de cifrado, explorar las vulnerabilidades ocultas en las infraestructuras y aplicaciones, e incluso poner en circulación programas malignos. Ya se habían puesto en marcha algunas iniciativas positivas para mejorar la ciberseguridad en forma de alianzas público-privadas y la armonización de los instrumentos jurídicos. También se podía reforzar la ciberseguridad al mejorar la regulación de los intermediarios.

30. Un experto señaló que las organizaciones empresariales eran en cada vez mayor medida víctimas de la ciberdelincuencia. La ciberdelincuencia transfronteriza afectaba al comercio internacional y era difícil de investigar y enjuiciar. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) había creado recientemente un archivo de datos sobre ciberdelincuencia con objeto de mejorar la cooperación internacional en la lucha contra la ciberdelincuencia mediante la recopilación de jurisprudencia y experiencias adquiridas en materia de protección de datos. Varios participantes acogieron con agrado el archivo como útil referencia para la aplicación de la ley, en especial en los países en desarrollo. Su utilidad dependería en parte de la colaboración internacional, ya que la base de datos contenía información facilitada voluntariamente por los países.

31. Algunos expertos pidieron que se reforzara la cooperación internacional. Hasta la fecha, la cooperación regional había sido más eficaz que la internacional. Los mecanismos

² UNCTAD, 2013, *Informe sobre la Economía de la Información 2013: La economía de la nube y los países en desarrollo* (Nueva York y Ginebra, N° de venta S.13.II.D.6, publicación de las Naciones Unidas).

actuales no funcionaban eficazmente, y los interesados no eran plenamente conscientes de la importancia de la cooperación internacional. Podían utilizarse mecanismos oficiosos y oficiales para reforzar esa cooperación. Pese a que las ciberamenazas eran cada vez más complejas y evolucionaban rápidamente, la comunidad internacional no había tomado ninguna medida al respecto y los ciberdelincuentes se aprovechaban de las diferencias entre jurisdicciones. Se podía aumentar la armonización de los regímenes de protección de datos. Para lograr una cooperación creíble en materia de protección de datos, tal vez fuera necesario adoptar un enfoque más altruista al servicio del bien común. En un mundo interconectado, no se podía garantizar la ciberseguridad de un país si otros estaban en peligro.

32. El robo de identidad y de datos, el *phishing*, la piratería de cuentas de correo electrónico y el ciberfraude socavaban la utilización del comercio electrónico y la confianza del consumidor en la financiación digital y el dinero móvil. Si bien algunos gobiernos de África habían formulado políticas de ciberseguridad y leyes sobre protección de los datos y las transacciones electrónicas y habían establecido equipos de intervención en situaciones de emergencia informática, tenían importantes dificultades para ponerlos en práctica. Entre ellas, cabe citar el escaso conocimiento de la ciberdelincuencia y la insuficiente coordinación entre los interesados y observancia de la normativa. Además, la ciberdelincuencia estaba cada vez más vinculada a otros delitos transnacionales, como el terrorismo, la trata de personas y el blanqueo de dinero. Otros países establecían la jurisdicción extraterritorial para los casos de ciberdelincuencia, pero en la práctica no habían podido obtener pruebas electrónicas fuera de sus fronteras. Algunos expertos pidieron a las organizaciones internacionales que ayudaran a definir principios jurídicos comunes para hacer frente a problemas conexos. Un participante dijo que la Guía de Pruebas Electrónicas elaborada por el Consejo de Europa para los agentes de policía, los fiscales y los jueces estaba a disposición de todos los países como referencia.

33. Varios expertos reconocieron la dificultad de investigar y enjuiciar los ciberdelitos. Algunos señalaron que las fuerzas del orden necesitaban más formación para luchar contra la ciberdelincuencia y exhortaron a las organizaciones internacionales competentes a que lo tuvieran en cuenta al promover el comercio electrónico y la reforma legislativa. Para reforzar la observancia, sería útil que el archivo de datos sobre ciberdelincuencia de la UNODC recibiera contribuciones de múltiples interesados a fin de mejorar su alcance y cobertura. A tal efecto, se alentó a la UNODC a aumentar su presencia en las reuniones de interesados múltiples sobre ciberlegislación y ciberseguridad. Un experto propuso que los productores de tecnología y los encargados de la formulación de normas sobre tecnología asumieran la responsabilidad de prevenir la utilización ilícita de su tecnología. Cuando la infraestructura esencial de TIC era de propiedad privada, los gobiernos tenían más dificultades para garantizar su seguridad. El sector privado tenía un grado de responsabilidad que podía definirse en el contexto de alianzas público-privadas. Esas alianzas eran especialmente importantes cuando los países establecían equipos de intervención en situaciones de emergencia informática.

34. Un panelista dijo que la próxima fase del comercio electrónico se caracterizaría cada vez más por una comunicación fluida entre los usuarios, los dispositivos (Internet de las Cosas) y los servicios. La confianza en las transacciones en línea resultaría entonces aún más esencial, y los interesados tendrían que ajustar su comportamiento para responder al mayor intercambio de datos. El acceso a datos personales desde múltiples dispositivos y aplicaciones fragmentaba la gestión de la identificación y limitaba el control de los protocolos de intercambio de datos por parte de los consumidores. La mayor dependencia de los servicios en línea y el aumento de la monetización de los datos personales harían necesario que múltiples interesados, como los gobiernos, los ciudadanos, los consumidores, los empleadores y los proveedores de servicios, prestaran más atención a la protección y el control de los datos. La fragmentación también se debía a que había personas y productos

con múltiples identidades en línea. Era preciso seguir investigando la forma de vincular la identidad digital a la identidad real.

35. Para fomentar la confianza de los consumidores en línea, era necesario que conocieran el valor y las posibilidades de comercialización de sus datos y comprendieran la forma en que estos se gestionaban. También debían conocer los medios a su disposición para garantizar la protección de los datos. Ese mayor conocimiento reduciría su vulnerabilidad a la ciberdelincuencia y haría que los consumidores pudieran reclamar activamente su privacidad. Con el tiempo, los usuarios también podrían compartir el valor de su información personal.

36. Varios expertos exhortaron a la comunidad internacional a que siguiera sensibilizando a los interesados sobre los efectos de la ciberdelincuencia, en particular sobre su relación con otros tipos de delitos. Unos interesados bien informados estaban en mejores condiciones y tenían más capacidad de tomar decisiones sobre los datos que divulgaban y la forma de protegerlos. La cooperación internacional en materia de ciberseguridad también debía mejorar, entre otras cosas mediante la armonización de los regímenes de protección de datos. En la actualidad había pocos foros internacionales para analizar esas cuestiones. La UNCTAD podía servir de plataforma para debatir sobre la protección de los datos y la privacidad en línea.

F. Mejores prácticas de elaboración de ciberlegislación regional

37. Los participantes examinaron las iniciativas de varias agrupaciones regionales, la UNCTAD y otros asociados para lograr una reforma legislativa. Estudiaron las principales dificultades asociadas a la aplicación de leyes compatibles, las mejores prácticas y las experiencias adquiridas a nivel interregional.

38. Gracias a su labor en varias regiones, la UNCTAD había identificado los siguientes obstáculos a la armonización regional:

- a) Las diferencias entre países en cuanto a la legislación, la capacidad, los recursos y la situación política;
- b) Las diferencias entre los ordenamientos jurídicos, por ejemplo, de derecho civil o de *common law*;
- c) Las diferencias entre los enfoques con respecto a la aprobación de acuerdos regionales; que podían ser vinculantes o no vinculantes;
- d) La diversidad de enfoques con respecto a la aprobación y aplicación de las leyes a nivel nacional.

39. La región de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental se enfrentaba a varios retos en esferas clave relacionadas con el comercio electrónico. Entre ellos cabe citar la limitada velocidad de la banda ancha y el elevado costo de su uso; la penetración y perspectivas de rentabilidad insuficientes de los sistemas de pago electrónicos, a pesar de las innovaciones; la ineficiencia de la logística y la gestión aduanera; la falta de confianza en Internet, en parte a causa de los altos niveles de ciberdelincuencia; la incertidumbre respecto de la solución de controversias; y la inexistencia de un órgano regional de promoción del comercio electrónico a nivel regional.

40. En el caso de la Comunidad de África Oriental (CAO), la ciberlegislación debía complementarse con un entorno propicio, en particular con una infraestructura de TIC adecuada. El Consejo de Ministros de la CAO había aprobado la elaboración de un marco regional para la formulación de ciberlegislación. A tal efecto, la CAO, con la asistencia de la UNCTAD, había establecido un equipo de tareas integrado por una muestra

representativa de interesados, como los gobiernos, el poder legislativo, el poder judicial y el sector privado. Se aprobaron dos marcos con un enfoque no vinculante. La principal dificultad era el desigual ritmo de aplicación de los marcos de ciberlegislación a nivel nacional. Era necesario contar con la participación de las personas adecuadas en el momento adecuado, a saber, la clase política al comienzo para la orientación general y los tecnócratas para el proceso de desarrollo. También había una necesidad importante de fomento de la capacidad, intercambio de experiencias, seguimiento continuo de la jurisprudencia y fortalecimiento de la cooperación internacional.

41. Varios panelistas reiteraron la importancia de contar con un entorno propicio para la expansión del comercio electrónico. En la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), los principales problemas habían sido la escasez de recursos y la incapacidad de los países de respetar los plazos establecidos por la Comisión de la CEDEAO. Para mejorar el comercio electrónico, era importante aumentar la confianza de los consumidores en las transacciones en línea.

42. La región árabe iba a la zaga de los países desarrollados en lo que respecta a la aprobación y aplicación de ciberlegislación. Era preciso establecer un criterio de referencia normalizado para las cuestiones jurídicas y de regulación relacionadas con el ciberespacio, armonizar la ciberlegislación y la terminología y definir claramente las funciones y responsabilidades de diversas instituciones. Además, se podía mejorar la colaboración dentro de los países para la aprobación de leyes. Del mismo modo, la aplicación de las leyes presentaba dificultades, al igual que la ausencia de decisiones procedimentales e instrumentos normativos. En algunos casos, los documentos electrónicos no se reconocían plenamente.

43. Habida cuenta de las mejores prácticas observadas en las distintas regiones, se necesitaba una fuerte voluntad política, a nivel nacional y regional, de fortalecer la ciberlegislación. La colaboración eficaz entre los órganos reguladores y las autoridades gubernamentales a ambos niveles era fundamental para aprobar y aplicar la legislación. Ello podía lograrse creando un comité de coordinación intergubernamental. Era igualmente importante establecer un diálogo entre los sectores público y privado. Además, debían ponerse en marcha iniciativas para concienciar sobre el proceso de reforma de la ciberlegislación.

44. A fin de mantener el impulso para la reforma de la ciberlegislación, los gobiernos debían establecer amplias hojas de ruta en las que se detallaran objetivos y plazos, facilitando así el seguimiento y la notificación de toda novedad a las instituciones regionales, los donantes y las organizaciones internacionales.

45. Varios expertos destacaron la necesidad de fomentar la capacidad, mientras que otros indicaron que los talleres técnicos debían complementarse con reuniones sobre comercio electrónico y ciberlegislación para aumentar la conciencia política respecto de esas cuestiones. Esas iniciativas podían ayudar a fomentar la voluntad política y vincular el comercio electrónico al desarrollo sostenible.

46. Algunos expertos dijeron que verían con agrado que la UNCTAD organizara reuniones similares sobre el comercio electrónico y la ciberlegislación. En ellas debía participar una representación más amplia de interesados. Varios expertos recordaron que la legislación sobre comercio electrónico no era más que uno de los varios pilares importantes del comercio electrónico.

47. La secretaría de la UNCTAD destacó la necesidad de elaborar mejores estadísticas y alentó a los Estados miembros a que incluyeran cuestiones relacionadas con el comercio electrónico en sus estudios estadísticos oficiales. Algunos expertos propusieron que la UNCTAD elaborara un repositorio de los instrumentos, programas y estudios que diversas organizaciones ofrecían en ese momento en el ámbito del comercio electrónico. Un experto

recomendó que se incluyera la ciberlegislación en los programas de estudios universitarios, que de ser posible debían elaborarse con la asistencia de organizaciones internacionales como la UNCTAD.

G. El camino a seguir

48. En la última sesión oficiosa, los expertos estudiaron la forma en que los distintos interesados podían apoyar el fortalecimiento de la ciberlegislación para promover el comercio electrónico internacional en los países en desarrollo.

49. Si bien la ciberlegislación podía ayudar a lograr seguridad jurídica, promover la confianza, fomentar las mejores prácticas y garantizar la obtención de una reparación judicial, no podía promover el desarrollo tecnológico ni ser innovadora. La legislación por sí sola no promovería el comercio electrónico ni generaría comercio transfronterizo. Podía prevenir las prácticas discriminatorias, pero no podía garantizar la inclusión ni influir en la distribución de los beneficios del comercio electrónico. La ciberlegislación debía ser tecnológicamente neutral y, por lo tanto, flexible para adaptarse a las nuevas innovaciones. Debía facilitar el comercio en lugar de obstaculizarlo, y ofrecer un marco, aplicar los principios de la interoperabilidad e integrar buenas prácticas.

50. Al ser el mayor mercado de comercio electrónico B2C del mundo, la experiencia de China al elaborar su marco jurídico y políticas más amplias para el comercio electrónico era valiosa. La demanda del mercado de China y la velocidad de su desarrollo habían superado a las políticas, y el país tenía dificultades para regular la actividad de los proveedores de servicios, la protección de los consumidores y las transacciones con otras jurisdicciones. Estaba previsto que su proyecto de ley sobre comercio electrónico se aprobara en 2018. El Gobierno había establecido un plan de acción, llamado Internet Plus, y directrices estratégicas para ayudar al mercado chino a responder mejor a los nuevos avances tecnológicos, como la Internet móvil, la computación en nube, los macrodatos y la Internet de las Cosas, e integrar esos avances. La legislación se apoyaría en las medidas vigentes encaminadas a fomentar la confianza de los consumidores y la capacidad de las pequeñas y medianas empresas para dedicarse al comercio electrónico, en particular en las zonas rurales. Se trataba de impulsar el comercio electrónico nacional e internacional mediante el estímulo de la iniciativa empresarial y la innovación locales.

51. En el caso de Uganda, el país había tardado casi diez años en sentar las bases jurídicas para elaborar leyes sobre comercio electrónico, que se habían promulgado en 2011. Sin embargo, aún no se había logrado su aplicación efectiva. Un obstáculo había sido la limitada apreciación y comprensión de los marcos de ciberlegislación por parte de los encargados de la formulación de políticas, las fuerzas del orden y la sociedad civil. Ello había dificultado las consultas y el consenso sobre los instrumentos jurídicos. El Gobierno de Uganda había pedido ayuda, entre otros a la UNCTAD, para fomentar la capacidad de los interesados y asegurarse de que estos difundieran esos conocimientos. El Gobierno también había establecido un equipo de estudios multisectorial encargado de asesorar sobre la aplicación de la ciberlegislación, así como una estrategia de sensibilización pública. La labor de sensibilización se había llevado a cabo mediante visitas a grupos de interesados como banqueros, aseguradores, jueces, agentes del orden, profesionales del derecho y comerciantes, que aprendieron acerca de diversas cuestiones técnicas y jurídicas que requerían su cooperación para la aplicación de la ciberlegislación.

52. Los expertos señalaron la existencia de solapamientos entre la ciberlegislación y el derecho mercantil internacional en el ámbito del comercio electrónico. Si bien había consenso general en que el comercio electrónico entraba en el ámbito de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), su capacidad para actuar sobre esa base había

sido limitada. En principio, puesto que la prestación de servicios era tecnológicamente neutral, las mismas condiciones aplicables a los acuerdos generales de servicios debían aplicarse a los servicios de distribución electrónica. No obstante, aún no se había acordado oficialmente ninguna clasificación ni definición en relación con el comercio internacional de servicios de TIC y servicios basados en las TIC; existía una moratoria provisional sobre los derechos aplicables a las transmisiones electrónicas desde 1998. Los acuerdos vigentes de la OMC sobre el comercio de servicios podían ofrecer un sólido marco de principios y obligaciones que reflejaran una buena gobernanza para el comercio en línea. Si bien los acuerdos de la OMC contenían obligaciones vinculantes, la Organización no establecía la forma en que esas obligaciones debían cumplirse. La UNCTAD podía ser una útil plataforma complementaria para futuros intercambios de buenas prácticas a este respecto.

53. Aunque las ciberamenazas afectaban a todas las regiones, África era especialmente vulnerable. La falta de una infraestructura electrónica segura y fiable y de ciberlegislación contribuía a su exclusión de la economía del conocimiento. Mientras que la armonización de la ciberlegislación estaba muy avanzada en algunas subregiones, otras todavía no habían llevado a cabo tal ejercicio, y muchas actividades del sector de las TIC seguían sin regular. La Convención sobre Ciberseguridad y Protección de los Datos Personales (2014) aprobada recientemente por la Unión Africana era un avance significativo, aunque aún no había entrado en vigor, a la espera de su ratificación por 15 países. Un enfoque cualitativo para crear un marco jurídico digno de confianza requería la gestión proactiva de los riesgos digitales, la aplicación efectiva de la ciberlegislación, el establecimiento de mecanismos de evaluación y vigilancia y la mejora continua del entorno propicio. Para esto último hacía falta acelerar la entrada en vigor de la Convención e incorporar sus disposiciones a la legislación nacional. Además de aprobar textos legislativos sobre protección de datos, un experto propuso que se estableciera una comisión para supervisar su aplicación. Por último, era esencial fomentar la capacidad de todos los interesados.

54. Varios expertos convinieron en que el comercio electrónico era fundamental para promover un desarrollo económico incluyente y en que, si bien las leyes modelo vigentes, como las elaboradas por la CNUDMI, eran pertinentes, era necesario trabajar más en la elaboración de leyes modelo o instrumentos de orientación en esferas específicas como la reparación judicial, las disposiciones contra el correo basura, las responsabilidades de los proveedores de servicios, la tributación de las transacciones en línea y la computación en nube. También era preciso seguir investigando sobre los efectos de la ciberlegislación en los consumidores y los profesionales. Asimismo, algunos expertos sugirieron que se continuara estudiando el papel de los agentes no estatales, ya que cada vez había más infraestructura e información esenciales en manos privadas. Debía incluirse al sector privado y a intermediarios, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y otros agentes en los debates futuros sobre la ciberlegislación.

55. Algunos participantes dijeron que era necesario contar con una ciberlegislación adecuada, pero que ello no bastaba para promover el comercio electrónico en los países en desarrollo. En el *Informe sobre la Economía de la Información 2015* se había propuesto un enfoque holístico para la elaboración de una estrategia nacional de comercio electrónico basada en un marco que evaluara ocho esferas normativas clave. La secretaria de la UNCTAD informó a los expertos de que la Organización podía prestar asistencia a los países para elaborar una estrategia nacional de comercio electrónico a través de su Programa de Examen de las Políticas de TIC. La UNCTAD también podía ofrecer fomento de la capacidad y formación sobre estadísticas, en particular estadísticas de la economía de la información. Además, el programa del Sistema Automatizado de Datos Aduaneros, comúnmente denominado SIDUNEA, podía ayudar a abordar la facilitación del comercio gracias a la automatización de las aduanas, y la UNCTAD también había puesto en marcha un programa de formación sobre comercio electrónico para los profesionales.

56. Las organizaciones internacionales podían desempeñar un importante papel, entre otras cosas mediante la creación de una capacidad sostenible en materia de ciberlegislación en los países en desarrollo, en particular prestando servicios de asesoramiento en el largo proceso de redacción, aprobación y promulgación de ciberlegislación. La comunidad internacional también podía fomentar el diálogo entre los interesados y ayudar a crear redes. Algunos expertos pidieron a la UNCTAD que iniciara un debate en línea sobre ciberlegislación para promover el comercio electrónico con objeto de garantizar que la reforma de la ciberlegislación se reflejara mejor en los programas políticos.

57. Varios expertos recordaron que sería importante vincular el examen decenal de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) a los debates sobre los objetivos de desarrollo sostenible propuestos para garantizar la coherencia del futuro crecimiento económico, entre otras cosas gracias al comercio electrónico, con el desarrollo sostenible y la inclusión social.

58. En conclusión, los expertos insistieron en que la aprobación de ciberlegislación debía facilitar el comercio electrónico, y no obstaculizar el comercio transfronterizo. Como la legislación no garantizaba la aplicación efectiva, debía complementarse con otras iniciativas encaminadas a crear un entorno propicio. Muchos países en desarrollo, en especial en África, necesitaban fomentar la capacidad de todos los interesados para redactar, aprobar, aplicar y supervisar ciberlegislación, así como para asegurar su compatibilidad con las convenciones regionales e internacionales sobre ciberseguridad y transacciones electrónicas. Se necesitaban transferencias de conocimientos para que los países ganaran autonomía en su capacidad de cumplir las leyes. La labor futura sobre ciberlegislación para aprovechar el potencial del comercio electrónico para los países en desarrollo debía ir encaminada al logro de una economía de la información incluyente. Debía llevarse a cabo en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible para después de 2015 y el examen de la CMSI y su seguimiento. Por último, la UNCTAD debía seguir siendo una plataforma para los debates en curso y el intercambio de las mejores prácticas sobre las cuestiones relacionadas con la ciberlegislación.

II. Cuestiones de organización

A. Elección de la Mesa

(Tema 1 del programa)

59. En su sesión plenaria de apertura, celebrada el 25 de marzo de 2015, la reunión de expertos eligió Presidente al Sr. Timo Kotilainen (Finlandia) y Vicepresidente-Relator al Sr. Humberto Jiménez.

B. Aprobación del programa y organización de los trabajos

(Tema 2 del programa)

60. También en su sesión plenaria de apertura, la reunión de expertos aprobó el programa provisional del período de sesiones que figura en el documento TD/B/C.II/MEM.5/1.

C. Resultado del período de sesiones

61. En su sesión plenaria de clausura, celebrada el 27 de marzo de 2015, la reunión multianual de expertos convino en confiar a la Presidencia la preparación de un resumen de los debates.

D. Aprobación del informe de la reunión

(Tema 4 del programa)

62. En su sesión plenaria de clausura, la reunión multianual de expertos autorizó al Vicepresidente-Relator a que, bajo la autoridad de la Presidencia, ultimara el informe tras la conclusión de la reunión.

Anexo

Participantes*

1. Asistieron a la reunión de expertos representantes de los siguientes Estados miembros de la UNCTAD:

Afganistán	Kenya
Alemania	Lesotho
Angola	Letonia
Arabia Saudita	Liberia
Argelia	Libia
Argentina	Madagascar
Bélgica	Malí
Benin	Mauricio
Bhután	Mauritania
Brasil	México
Burkina Faso	Montenegro
Burundi	Namibia
Cabo Verde	Níger
Camerún	Nigeria
Canadá	Omán
China	Panamá
Côte d'Ivoire	Paraguay
Cuba	Portugal
Ecuador	Qatar
Egipto	República Checa
España	República Democrática del Congo
Estados Unidos de América	República Dominicana
Etiopía	República Unida de Tanzania
Filipinas	Senegal
Finlandia	Sierra Leona
Francia	Sudán
Gambia	Suiza
Ghana	Tailandia
Guatemala	Togo
Guinea	Trinidad y Tabago
Guinea-Bissau	Túnez
Hungría	Turquía
India	Uganda
Indonesia	Emiratos Árabes Unidos
Japón	Zambia
Jordania	Zimbabwe

2. Estuvieron representadas en el período de sesiones las siguientes organizaciones intergubernamentales:

Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo para el Desarrollo Internacional

* En la presente lista figuran los participantes inscritos. La lista de participantes figura en el documento TD/B/C.II/EM.5/INF.1.

Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
Organización Internacional de la Francofonía
Unión Europea

3. Estuvieron representados en el período de sesiones los siguientes órganos, organismos o programas de las Naciones Unidas:

Centro de Comercio Internacional
Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
Foro para la Gobernanza de Internet

4. Estuvieron representados en la reunión los siguientes organismos especializados y organizaciones conexas:

Banco Mundial
Organización Mundial del Comercio
Unión Internacional de Telecomunicaciones
Unión Postal Universal

5. Estuvieron representadas en la reunión las siguientes organizaciones no gubernamentales:

Categoría general

Consumers International
International Network for Standardization of Higher Education Degrees
Village Suisse ONG
