



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
16 de febrero de 2022
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Grupo Intergubernamental de Expertos en
Comercio Electrónico y Economía Digital
Quinto período de sesiones
Ginebra, 27 a 29 de abril de 2022
Tema 3 del programa provisional

La recuperación después de la COVID-19 en una economía cada vez más digitalizada: Consecuencias para el desarrollo sostenible

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la presente nota se analiza el papel que ha desempeñado la digitalización durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Ciertamente, las tecnologías digitales han sido fundamentales para hacer frente a la crisis sanitaria y económica y posibilitar la resiliencia. Asimismo, se tratan los obstáculos que dificultan la movilización de soluciones digitales para hacer frente a la pandemia, y se resaltan las lecciones que pueden extraerse de las respuestas de política aplicadas. También se explora el rol que puede tener la digitalización en la recuperación para alcanzar un desarrollo sostenible e inclusivo, y para adquirir resiliencia contra posibles perturbaciones futuras. Es fundamental reforzar la cooperación internacional para que la digitalización permita forjar un futuro mejor.



Introducción

1. Mediante un procedimiento de acuerdo tácito que finalizó el 13 de octubre de 2021, los miembros de la Junta de Comercio y Desarrollo decidieron que el tema central del quinto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Comercio Electrónico y Economía Digital sería “La recuperación después de la COVID-19 en una economía cada vez más digitalizada: Consecuencias para el desarrollo sostenible”.
2. Desde que comenzó, la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) se ha cobrado la vida de millones de personas y ha provocado un inmenso sufrimiento humano. La emergencia sanitaria mundial ocasionó la mayor crisis económica global desde la Gran Depresión de la década de 1930. La pandemia ha puesto de manifiesto la escasa preparación de los países, incluidos los más ricos, para afrontar perturbaciones imprevistas. También ha dejado al descubierto la existencia de brechas significativas entre los países desarrollados y los países en desarrollo en cuanto al margen de reacción que permite su espacio de políticas macroeconómicas, así como en sus niveles de digitalización.
3. Aunque en 2021 la economía mundial se recuperó, la pandemia provocó la pérdida de millones de puestos de trabajo, puso en riesgo los medios de vida de millones de personas y aumentó considerablemente la pobreza¹. Además, la recuperación, plagada de incertidumbre, ha sido desigual según las regiones, los sectores económicos y el nivel de renta de las personas.
4. En enero de 2022, aún no se vislumbraba el final de la pandemia. En muchos países, el número de casos nuevos aumentaba a un ritmo alarmante. Aunque sigue habiendo una gran incertidumbre sobre la evolución y duración de la pandemia, la perturbación económica sin precedentes ha dejado al descubierto las deficiencias de las que ya adolecía la economía mundial y ha tenido graves repercusiones en las perspectivas de desarrollo en todo el mundo. Esto supone un enorme revés para las aspiraciones de desarrollo y para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuya consecución ya presentaba dificultades.
5. Algunos cambios que habían empezado a gestarse en todo el mundo antes de 2020 ahora se evidencian con mucha más claridad en el contexto de la pandemia. Por ejemplo, se estaba erosionando la confianza en el multilateralismo, el cambio climático se había convertido en una preocupación más actual y omnipresente, y la rápida transformación digital ya había comenzado. Estas transformaciones globales, que están interconectadas, se han acentuado debido al problema de la desigualdad dominante. De hecho, uno de los factores que desencadenó la crisis económica y financiera de 2008 fue el aumento de la desigualdad, que no ha dejado de crecer desde entonces. La pandemia ha exacerbado aún más las desigualdades mundiales², una tendencia que se vuelve cada vez más imposible de sostener.
6. El avance de la pandemia sigue perturbando la vida económica y social de todo el mundo. Su repercusión es asimétrica y afecta especialmente a las personas más indefensas de cada país, así como a los países más vulnerables. Sin embargo, la crisis ha demostrado que quienes están en condiciones de participar en la economía digital pueden seguir trabajando, haciendo transacciones y accediendo a servicios básicos. Las empresas, los consumidores y los Gobiernos que lograron digitalizarse han estado mejor equipados para mitigar la recesión económica. Esto les aportó cierta resiliencia y aceleró una transición digital que tendrá repercusiones duraderas para las sociedades y la vida cotidiana de las personas, para las cuales no todos están preparados. Las tecnologías digitales también han influido enormemente en las conductas sociales y económicas durante la crisis, y han creado nuevas oportunidades y desafíos. Además, ha quedado aún más claro que quienes están excluidos del mundo digital pueden quedarse atrás. La pandemia ha acelerado el proceso de

¹ Para acceder a una explicación detallada de las repercusiones económicas de la pandemia de COVID-19, véase UNCTAD, 2020a, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.II.D.35, Ginebra).

² Véase, por ejemplo, Chancel L., Piketty T., Saez E. y Zucman G., coordinadores, “Informe sobre la desigualdad global 2022”, World Inequality Lab.

transformación digital y ha hecho más urgente la respuesta de los Gobiernos, incluida la que puede darse a través de la cooperación internacional.

7. En este contexto, en el capítulo I de la presente nota se analiza el papel de la digitalización durante la pandemia. En el capítulo II se tratan los obstáculos que dificultan la movilización de soluciones digitales para hacer frente a la pandemia. En el capítulo III se hace una reseña de las enseñanzas que pueden extraerse de las respuestas de política aplicadas a la pandemia. En el capítulo IV se examinan la recuperación y la digitalización después de la pandemia. Por último, en el capítulo V se pone de relieve el papel de la cooperación internacional en el futuro, en particular en el camino hacia la digitalización para el desarrollo sostenible³.

8. La presente nota se basa en las siguientes preguntas orientativas acordadas por los Estados Miembros:

- ¿Cuál es el papel de la digitalización durante la pandemia de enfermedad por coronavirus y durante la recuperación en países con distintos niveles de desarrollo?
- ¿Qué obstáculos han dificultado la movilización de soluciones digitales para hacer frente a la pandemia?
- ¿Qué enseñanzas deben extraerse de las respuestas de política aplicadas?
- De cara al futuro, ¿qué papel desempeña la cooperación internacional?

I. El papel de la digitalización durante la pandemia

9. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo se han visto afectados por la crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia, aunque con diferencias considerables, tanto entre ellos como dentro de cada país. El impacto económico y social es especialmente grave en los países en desarrollo estructuralmente débiles, como los del continente africano; en los países menos adelantados; y en los pequeños Estados insulares en desarrollo, tanto por su mayor susceptibilidad a las perturbaciones como por su capacidad disminuida para responder y adaptarse. Dentro de cada país, la crisis ha tenido consecuencias desproporcionadas para los grupos y los sectores económicos más vulnerables y desfavorecidos. Entre los primeros, se encuentran los hogares de bajos ingresos, los migrantes, los trabajadores informales y, a menudo, las mujeres, mientras que, entre los segundos, cabe citar las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, y el sector turístico. Los países, grupos y sectores más perjudicados también se caracterizan por tener bajos niveles de preparación para participar en el comercio electrónico y la economía digital y beneficiarse de ello.

10. La digitalización ha permitido mitigar los efectos de la pandemia en cierta medida, dado que ha contribuido a luchar contra el virus y a garantizar la continuidad de muchas actividades económicas. Los confinamientos y otras medidas preventivas acordados por los Gobiernos para contener la propagación del virus han ocasionado interrupciones en la actividad económica para las cuales las sociedades estaban muy poco preparadas. El distanciamiento físico y las restricciones de la circulación llevaron a las personas, las empresas y los gobiernos a digitalizarse cada vez más. Pese a la ralentización de la actividad económica, la pandemia potenció el comercio electrónico y aceleró la transformación digital. Aunque esta transformación ya avanzaba con rapidez antes de la pandemia, las nuevas circunstancias actuaron como catalizador de la digitalización.

11. Las tecnologías digitales han sido fundamentales en las respuestas a la crisis, tanto en el plano sanitario como en otros ámbitos. Las herramientas digitales y de la ciencia de datos han resultado esenciales para el seguimiento epidemiológico, el rastreo de contactos, el distanciamiento físico y la telemedicina. Por su parte, la modelización epidemiológica para la

³ La presente nota se basa en gran medida en la publicación de la UNCTAD *Informe sobre la economía digital 2021: Flujos de datos transfronterizos y desarrollo: Para quién fluyen los datos* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.21.II.D.18, Ginebra), que incluye las correspondientes fuentes de datos y referencias, a menos que se indique lo contrario.

preparación, la respuesta y la prevención ante una pandemia exige recopilar, intercambiar y analizar datos de forma innovadora, con el fin de crear modelos predictivos de la propagación del virus.

12. En la medida de sus posibilidades, muchas personas han podido continuar sus actividades, como trabajar, estudiar, comunicarse, hacer compras o buscar entretenimiento, a través de canales en línea. Además, en muchos lugares se utilizan herramientas de teletrabajo y teleconferencias. Cada vez son más las personas que utilizan Internet para hacer compras en línea, leer noticias, consultar información y buscar entretenimiento.

13. La rápida expansión del comercio electrónico ha puesto de manifiesto un cambio notable en el comportamiento de los consumidores. Las medidas de confinamiento han desencadenado un aumento exponencial de las operaciones en línea. En efecto, muchos se han volcado a las plataformas digitales para hacer sus compras, ya que, en 2020, el porcentaje mundial de ventas al por menor en línea, que antes ascendía al 16 % de las ventas al por menor totales, pasó a representar el 19 %⁴. Esta marcada adopción del comercio electrónico fue generalizada en todas las regiones, siendo los consumidores de las economías emergentes los que registraron la transición más notable a las compras en línea. Por ejemplo, en el cibermercado de América Latina, Mercado Libre, se vendieron el doble de artículos por día en el segundo trimestre de 2020 que en el mismo período del año anterior. Por su parte, la plataforma de comercio electrónico africana Jumia informó de un aumento del 50 % en el número de operaciones efectuadas durante el primer semestre de 2020⁵.

14. Los Gobiernos también han ido ampliando su nivel de digitalización a la hora de aplicar medidas para luchar contra el virus y afrontar las consecuentes disrupciones y repercusiones económicas. Por un lado, han tomado medidas de emergencia para prestar socorro, entre las cuales se incluyen intervenciones de protección social, el establecimiento de redes de protección social o la asistencia para la continuación de la actividad empresarial. Por otro lado, han adoptado medidas de estímulo y digitalización a mediano y largo plazo para promover una recuperación y una transformación digital estructural que fomenten el desarrollo y aporten resiliencia ante futuras perturbaciones, como se explicará más adelante⁶. Entre los ejemplos de herramientas digitales utilizadas por los Gobiernos, se encuentran el Sistema Aduanero Automatizado de la UNCTAD para la administración aduanera y la plataforma de gobierno electrónico de la UNCTAD, eRegistration, que permite seguir prestando servicios esenciales a las pequeñas y medianas empresas a través de sistemas de ventanilla única electrónica. En la figura contenida en la presente nota se presentan los resultados de una encuesta de la UNCTAD sobre las medidas adoptadas por los Gobiernos o las empresas de determinados países en desarrollo que se han beneficiado de las evaluaciones del grado de preparación para el comercio electrónico y de otras formas de asistencia técnica.

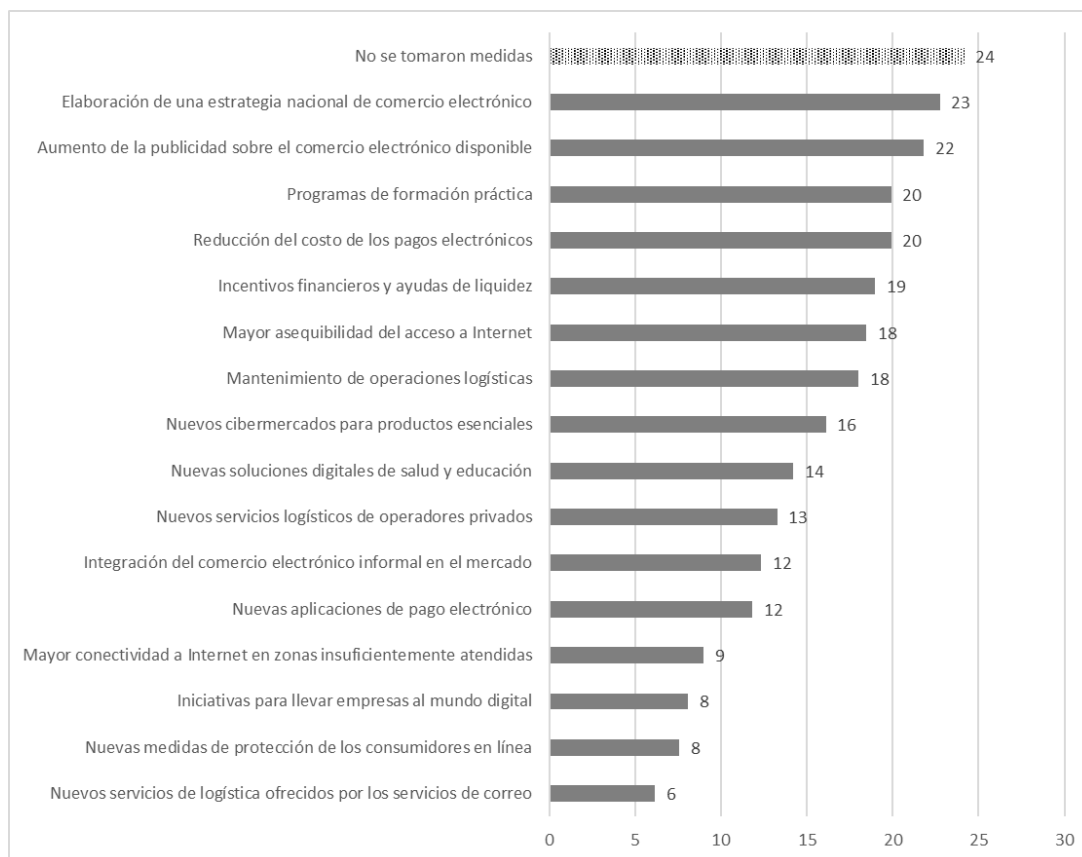
⁴ Véase UNCTAD, 2021a, “El comercio electrónico mundial alcanza los 26,7 billones de dólares mientras COVID-19 impulsa las ventas en línea”, 3 de mayo.

⁵ Véase UNCTAD, 2021b, *COVID-19 and E-commerce: A Global Review* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.21.II.D.9, Ginebra).

⁶ En cuanto a las medidas sanitarias, véase, por ejemplo, Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, “Guide to global digital tools for COVID-19 response”, disponible en <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/global-covid-19/compare-digital-tools.html> (consultado el 16 de febrero de 2022). También se pueden encontrar medidas para contener el virus en los informes de Privacy International, más precisamente en su plataforma Tracking the global response to COVID-19, disponible en <https://privacyinternational.org/examples/tracking-global-response-covid-19> (consultado el 16 de febrero de 2022). Además, la base de datos global de respuestas de política al desarrollo digital del Banco Mundial también está disponible en https://dataviz.worldbank.org/views/DD-COVID19/Overview?embed=y&isGuestRedirectFromVizportal=y&display_count=n&showAppBanner=false&origin=viz_share_link&showVizHome=n. (Véase también Banco Mundial, 2020, “COVID-19: We’re tracking digital responses worldwide. Here’s what we see”, disponible en <https://blogs.worldbank.org/digital-development/covid-19-were-tracking-digital-responses-worldwide-heres-what-we-see>). El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas también publicó, en 2020, el *Compendium of Digital Government Initiatives in Response to the COVID-19 Pandemic* (número de venta E.20.II.A.5, Nueva York). Véase también Unión Internacional de Telecomunicaciones, “COVID-19 response and recovery”, disponible en <https://www.itu.int/en/Pages/covid-19.aspx> (consultado el 7 de febrero de 2022).

Medidas relacionadas con el comercio electrónico y la economía digital en determinados países en desarrollo

(En porcentaje)



Fuente: UNCTAD, 2020b, “COVID-19 and e-commerce: impact on businesses and policy responses”, disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstictinf2020d2_en.pdf.

Notas: El gráfico refleja las medidas más importantes adoptadas durante la crisis de la COVID-19. Los resultados se basan en las 211 respuestas de los encuestados a la siguiente pregunta: “Desde el comienzo de la crisis de la COVID-19, ¿qué medidas adoptadas por el Gobierno o por el sector privado, en su caso, han sido las que más han facilitado su actividad empresarial de comercio electrónico?”. Los encuestados podían seleccionar un máximo de cinco medidas.

15. Dado que la mayoría de las actividades pasaron a realizarse cada vez más en línea, la pandemia tuvo un impacto considerable en el tráfico de Internet. El uso del ancho de banda de Internet aumentó un 35 % en todo el mundo en 2020, lo que supone un incremento sustancial con respecto al 26 % del año anterior. Este salto, impulsado en gran medida por la respuesta a la pandemia, representó el mayor aumento interanual desde 2013. Internet ha demostrado una notable resiliencia ante los cambios repentinos asociados con la pandemia. Son muchos los operadores de redes que han acelerado sus planes de ampliación de la capacidad para adelantarse a la demanda. Según otras estimaciones, en 2020 se crearon o copiaron 64,2 zettabytes de datos, pese a que la pandemia ejerció una presión sistémica a la baja en muchos sectores. Sus repercusiones persistirán durante varios años.

16. La información disponible también indica que el uso de ancho de banda internacional se aceleró durante la pandemia, y que ese tráfico se concentró geográficamente en dos rutas principales: entre América del Norte y Europa, y entre América del Norte y Asia.

17. Además, la pandemia ha demostrado que Internet de los objetos cumple una función cada vez más importante. Algunas de las aplicaciones de Internet de las cosas que han ayudado a combatir la pandemia mediante el suministro de datos esenciales son las cámaras térmicas conectadas, los dispositivos de rastreo de contactos y los dispositivos portátiles de control de la salud. Asimismo, los sensores de temperatura y el seguimiento de paquetes han contribuido a garantizar la entrega segura de las delicadas vacunas contra la COVID-19.

18. Las tecnologías digitales también parecen haber contribuido de manera importante a ampliar el comercio internacional en 2020. El fuerte impulso que tuvo la adopción de herramientas digitales motivó un aumento del 6 % en las exportaciones mundiales de servicios de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). Los servicios que se prestan por vía digital alcanzaron casi el 64 % del total de las exportaciones de servicios. Si bien las exportaciones de servicios totales se redujeron en un 20 % (lo cual supone una caída sin precedentes desde que se comenzó a llevar registros en 1990), las de servicios prestados por vía digital solo cayeron un 1,8 %. Esto refleja un uso creciente de las plataformas digitales para mantener el comercio de servicios a pesar de las restricciones de la libertad de circulación establecidas como consecuencia de la pandemia. Aunque el porcentaje de las exportaciones de servicios prestados por vía digital aumentó en todas las regiones y registró un incremento de 14 puntos porcentuales en las regiones en desarrollo, esta subida fue de solo 10 puntos porcentuales en África y de 6 puntos porcentuales en los países menos adelantados⁷.

19. El comercio de bienes de TIC, que había disminuido antes de la pandemia, también parece haberse recuperado. En un contexto de fuerte descenso del comercio de mercancías, la proporción de bienes de TIC en las importaciones de mercancías pasó de un 13 % en 2019 a casi un 16 % en 2020. Se trata del mayor aumento anual desde que se comenzó a llevar registros en 2000⁸. Es probable que la pandemia haya contribuido a esta subida, ya que incentivó la compra de computadoras de escritorio y portátiles, más adecuadas para el teletrabajo que otros dispositivos de comunicaciones como los teléfonos inteligentes, además de equipos periféricos como monitores, altavoces, teclados y ratones que pueden resultar útiles para esta modalidad de trabajo.

20. El auge en el uso de soluciones digitales también impulsó la demanda de semiconductores en un momento en que la cadena global de valor experimentaba dificultades, lo cual provocó una escasez de la oferta. El mercado de los semiconductores se ha visto perjudicado por la disrupción de las cadenas globales de valor causada por la pandemia. Los semiconductores son también un factor importante de la dinámica geopolítica relacionada con los avances de la tecnología digital. En efecto, en 2021, la escasez de semiconductores afectó profundamente a la producción y el comercio de otros bienes.

21. En suma, es posible que los consumidores, las empresas y los Gobiernos que han sido capaces de digitalizarse ayuden a mitigar la recesión económica causada por la pandemia. Este proceso de digitalización ha acelerado una transición que tendrá repercusiones duraderas para las sociedades y la vida cotidiana de las personas, para las cuales no todos están igual de preparados.

II. Obstáculos que han dificultado la movilización de soluciones digitales para hacer frente a la pandemia

22. Aunque la digitalización ha permitido mitigar los efectos sanitarios y económicos de la pandemia, se han presentado muchos obstáculos para la movilización de soluciones digitales. El primero y más evidente es que las herramientas con que cuentan las personas, las empresas y los países para hacer frente a la pandemia no son las mismas. Los más vulnerables tienen capacidades más limitadas para beneficiarse de la economía digital. El nivel de digitalización es desigual, tanto entre los distintos países como dentro de ellos. La economía digital impulsada por los datos se caracteriza por tener grandes desequilibrios y

⁷ Véase UNCTAD, 2021c, “Trade data for 2020 confirm growing importance of digital technologies during COVID-19”, 27 de octubre, disponible en <https://unctad.org/news/trade-data-2020-confirm-growing-importance-digital-technologies-during-covid-19>; UNCTAD, 2021d, Nota técnica sobre las TIC para el desarrollo núm. 19, “Impacts of the COVID-19 pandemic on trade and the digital economy”.

⁸ Véase UNCTAD, 2021e, “Pandemic drives ICT goods trade rebound but steep declines occur in least developed countries and Africa”, 2 de noviembre, disponible en <https://unctad.org/news/pandemic-drives-ict-goods-trade-rebound-steep-declines-occur-least-developed-countries-and>.

desigualdades de poder que se han agravado con la pandemia, lo cual ha acentuado las tendencias generales de desigualdad.

23. La pandemia puso bajo la lupa la conectividad y las brechas existentes a ese respecto. Dado que, ante las medidas de confinamiento, la gente tuvo que conectarse más a Internet, los países y sectores más rezagados en cuanto a conectividad encontraron mayores dificultades para salir adelante. Aunque se produjo un auge del comercio electrónico en todo el mundo, numerosas pequeñas empresas de los países en desarrollo tuvieron dificultades para pasarse a la tecnología digital y atender la creciente demanda de ventas en línea. Del mismo modo, las mujeres no han podido sacar provecho de la digitalización, ya que, como lo ha demostrado la pandemia, existen importantes brechas digitales de género, en especial en los países menos adelantados⁹. Los diálogos en materia de políticas en el contexto de las clases magistrales de la Red eTrade para Mujeres durante la pandemia han puesto de manifiesto que las empresarias se han visto especialmente perjudicadas¹⁰.

24. En muchas partes del mundo, la infraestructura digital sigue siendo insuficiente, lo que provoca que la conectividad sea limitada o inasequible. Esto, a su vez, impide que el comercio electrónico y otras actividades en línea puedan llevarse adelante de forma eficaz. Según los últimos datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el 96 % de los 2.900 millones de personas que aún no tienen conexión a Internet viven en países en desarrollo¹¹. Las poblaciones más vulnerables suelen ser las que quedan sin conexión. En consecuencia, existen marcadas diferencias entre países en los niveles de adopción del comercio electrónico y la digitalización, lo cual repercute sobre sus oportunidades de sacar provecho de la creciente demanda de ese tipo de servicios.

25. Además, ante el cierre de las escuelas, la desigualdad del acceso a la enseñanza en línea desde casa y la presión económica sobre las familias, la continuación de los estudios, especialmente en el caso de las niñas, puede sufrir un enorme retroceso. En el futuro, esto tendrá efectos adversos para la capacidad productiva de los países.

26. Se observan diferencias en los niveles de preparación para participar en la economía digital impulsada por los datos y beneficiarse de ella en la infraestructura de conectividad y de datos, en el emprendimiento y las competencias digitales, y en la disponibilidad de recursos financieros y de capacidad institucional para la transformación digital. En particular, la escasez de competencias adecuadas en la administración pública puede dar origen a una representación insuficiente de expertos y analistas en los procesos de elaboración de marcos legislativos y regulatorios. Esto obstaculiza la capacidad de los Gobiernos de determinar las oportunidades que podrían ofrecer las tecnologías digitales y los posibles riesgos y amenazas que podrían plantear, así como las formas de regularlas. Además, si los mercados tienen un tamaño reducido, se ve limitada su posibilidad de lograr economías de escala y de alcance. En la mayoría de los casos, los Gobiernos no tienen un electorado que ejerza una gran presión sobre los responsables políticos para que formulen normas que regulen la economía digital impulsada por los datos.

27. Por consiguiente, la mayoría de los países en desarrollo tienen capacidades limitadas para digitalizar sus datos y convertirlos en inteligencia digital, y los países menos adelantados tienen aún más dificultades. Estas limitaciones, a su vez, reducen sus posibilidades de utilizar herramientas digitales para hacer frente a la pandemia. Los países con niveles más bajos de

⁹ Véase también Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2020, “We cannot allow COVID-19 to reinforce the digital gender divide”, 6 de mayo, disponible en <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/5/op-ed-ed-phumzile-covid-19-and-the-digital-gender-divide>; G20 Insights, 2020, “COVID-19 response strategies, addressing digital gender divides”, 2 de octubre, disponible en https://www.g20-insights.org/policy_briefs/covid-19-response-strategies-addressing-digital-gender-divides/.

¹⁰ Véase, por ejemplo, la iniciativa eTrade for All (Iniciativa de Comercio Electrónico para Todos) de la UNCTAD, disponible en <https://etradeforall.org/news/etrade-for-women-emasterclass-for-south-east-asia-summary-report/>.

¹¹ Véase un análisis detallado sobre la brecha digital y la pandemia en Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2021a, *Measuring Digital Development: Facts and Figures 2021* y Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2021b, *Pandemic in the Internet Age: From Second Wave to New Normal, Recovery, Adaptation and Resilience*.

desarrollo también experimentan la pérdida de sus mejores talentos en favor de los países desarrollados, y tienen una menor representación a la hora de establecer las bases del debate político mundial, lo que contribuye a una creciente desigualdad a nivel global.

28. Para crear y capturar valor a partir de los datos, se necesita de una infraestructura asequible que permita su circulación y que posibilite la conectividad, además de competencias, recursos, vínculos con el resto de la economía y apoyo mediante normativas y políticas adecuadas. Como el intercambio de datos es crítico para aplicar las medidas destinadas a hacer frente a la pandemia, los países con capacidades limitadas para convertir los datos en inteligencia digital y oportunidades de negocio y utilizarlos para fomentar el desarrollo económico y social están en clara desventaja. Ello significa que existen importantes retos de capacidad a nivel individual, empresarial y público para garantizar que los países en desarrollo no sean solo lugares de recopilación de datos, sino que también puedan aprovechar el valor de esos datos en materia de desarrollo.

29. En el caso particular del comercio electrónico, en muchas de las economías más pobres del mundo, los consumidores y las empresas no pueden capitalizar las nuevas oportunidades digitales debido a la persistencia de cuellos de botella y obstáculos como el alto costo de los servicios de banda ancha, la excesiva dependencia del dinero en efectivo, el déficit de competencias digitales de la población y la falta de atención de las administraciones públicas. Una encuesta realizada por la UNCTAD (2020b) entre empresarios digitales y plataformas de comercio electrónico de países en desarrollo puso de manifiesto algunos de los principales obstáculos que han enfrentado durante la crisis de la COVID-19, si bien muchos de los cuellos de botella de los ecosistemas de comercio electrónico de estos países ya existían antes de la pandemia. Aun así, los encuestados señalaron que la crisis redujo considerablemente su capacidad de inversión debido a las restricciones de financiación para hacer frente a falta de liquidez, exacerbó aún más las limitaciones en la conectividad y en la adopción de TIC, y tuvo repercusiones para la competencia leal y la protección de los consumidores. Otra de las dificultades mencionadas es la persistencia de una cultura donde se imponen las operaciones en efectivo y el pago contra entrega.

30. Entre otros obstáculos y preocupaciones pertinentes cabe citar las disrupciones en la cadena de suministro y en la logística, la asequibilidad de Internet y los costos del transporte, el alto costo de los servicios de banda ancha, la falta de confianza de los consumidores, las escasas competencias digitales de la población, la escasa atención que los Gobiernos han prestado a las disrupciones que el comercio electrónico ha provocado en las cadenas de suministro y la logística comercial, y las restricciones de la libertad de circulación. Además, los encuestados destacaron la necesidad de mejorar las estrategias de comercio electrónico en respuesta a la pandemia. Estos resultados coinciden con las evaluaciones del grado de preparación para el comercio electrónico efectuadas por la UNCTAD desde 2017, que señalan que la mayoría de los países analizados (principalmente, los menos adelantados) no cuentan con estrategias nacionales de comercio electrónico que sean integrales e inclusivas.

31. A partir de la evolución del comercio de bienes y servicios de TIC, y al haberse acelerado la digitalización a raíz de la pandemia, también se ha hecho evidente el riesgo de que aumenten aún más las brechas digitales, que hacen que los países menos adelantados queden aún más rezagados. Los bajos niveles de digitalización y de preparación para el comercio electrónico merman la capacidad de los países menos adelantados de participar en el comercio digital justo cuando este ha cobrado mayor importancia.

32. Otro problema puesto de relieve por la desigualdad y las asimetrías en los desequilibrios de poder de la economía digital es que, mientras muchos países en desarrollo tienen dificultades para aprovechar muchas de las oportunidades que esta ofrece, el salto digital impulsado por la pandemia ha mejorado aún más el rendimiento de las principales plataformas digitales, que en su mayoría tienen sede en los Estados Unidos de América y en China. La mayoría de las soluciones digitales utilizadas para hacer frente a los confinamientos y las restricciones a los viajes, como el comercio electrónico, el teletrabajo y la computación en la nube, son ofrecidas por un número relativamente reducido de grandes empresas de dichos países. Estas plataformas digitales globales han podido consolidar su posición dominante mientras que el resto de la economía estaba en crisis. Se están beneficiando del aumento de la demanda y han registrado un aumento significativo de sus ganancias y de sus valores de mercado, incluso durante la pandemia. Su creciente dominio

del mercado está haciendo que aumente la inquietud por la distribución del valor creado, la protección del consumidor y la competencia leal. Ciertamente es que han aparecido algunas empresas nacionales y regionales de comercio electrónico en partes del mundo donde las empresas mundiales que lideran el mercado no han tenido mucha actividad hasta el momento. Sin embargo, muchas de ellas tienen dificultades para alcanzar economías de escala, y las que consiguen crecer (como Souq, Lazada y Flipkart en el ámbito del comercio electrónico) a menudo son absorbidas por las plataformas globales.

33. No hay duda de que la pandemia ha acentuado los desequilibrios de poder de mercado relacionados con los datos, ya que las corporaciones digitales globales se han beneficiado enormemente de las necesidades urgentes de digitalización. En líneas generales, en este contexto de profunda crisis económica, la recuperación del índice compuesto de la Bolsa de Nueva York indica cierta desconexión entre los mercados financieros y la economía “real”. Esta desconexión es todavía más significativa si se observan las notables subas en el precio de las acciones de las principales plataformas digitales. Estas empresas no solo han resistido a la crisis, sino que sus modelos de negocio y su predominio, combinados con la fuerte demanda de servicios digitales, también han hecho que aumenten sus ingresos en medio de la crisis económica mundial¹².

34. El mayor punto de conflicto que se deriva de todas estas desigualdades, asimetrías y desequilibrios de poder en el plano digital, tanto entre los países como al interior de cada uno de ellos, es que las enormes brechas digitales que ya existían desde hace muchos años no hacen más que empeorar con la pandemia. Esto se traduce en desigualdades aún más profundas, que amenazan con echar por tierra el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

35. Una dificultad adicional a la hora de afrontar la pandemia está dada por los importantes casos de información errónea y desinformación. El mundo digital está repleto de noticias falsas, con las que se puede manipular a la sociedad y perjudicar a las democracias. La divulgación de información falsa se ha acentuado con la pandemia, lo cual ha dado lugar a lo que la Organización Mundial de la Salud denomina “infodemia”.

36. El desarrollo y el uso de aplicaciones digitales para el rastreo de contactos también han resultado problemáticos. Estas aplicaciones permitieron hacer un seguimiento de los contagios y aislar a las personas que tenían el virus. Sin embargo, también suscitaron problemas relacionados con la privacidad, la protección de datos y otros derechos humanos¹³. El abuso y uso indebido de los datos por las organizaciones que los controlan (ya sean públicas o privadas) con fines de vigilancia y manipulación y la repercusión que ello puede tener en los derechos humanos afectan a la confianza de los usuarios y limita los beneficios que pueden derivarse de la economía digital impulsada por los datos. De hecho, la existencia de interrogantes sobre el respeto de los derechos humanos ha limitado el uso de las aplicaciones digitales de rastreo de contactos para combatir los contagios de COVID-19. Al parecer, estas aplicaciones han tenido más éxito en Asia que en Europa o en los Estados Unidos.

37. Las preocupaciones por la ciberseguridad también se han agravado a medida que aumentan las actividades en línea. Las filtraciones de datos son cada vez más frecuentes debido a la computación en la nube y al aumento del almacenamiento digital. Como consecuencia de la pandemia, 2020 fue un año excepcional en el que las industrias se vieron gravemente afectadas en todos los rincones del planeta. La pandemia allanó el camino para que los ciberdelincuentes atacaran a posibles víctimas en el sector sanitario, así como a personas desempleadas o que trabajaban a distancia. Por ejemplo, las estafas aumentaron un

¹² A modo ilustrativo, Apple fue la primera empresa en alcanzar una capitalización bursátil de 3 billones de dólares en enero de 2022, después de haber superado los 2 billones en julio de 2020 (véase The Verge, 2022, “Apple briefly crossed a \$3 trillion market cap”, 3 de enero, disponible en <https://www.theverge.com/2022/1/3/22828277/apple-3-trillion-market-cap-company-earnings>).

¹³ El Informe del Relator Especial sobre el derecho a la privacidad de 2021 (A/76/220) se centra en cómo puede gestionarse una pandemia respetando el derecho a la privacidad. Véase también la iniciativa Pulso Mundial de las Naciones Unidas, 2021, “COVID-19 data protection and privacy resources”, disponible en <https://www.unglobalpulse.org/policy/covid-19-data-protection-and-privacy-resources/> (consultado el 8 de febrero de 2022).

400 % en marzo de 2020, de modo que la pandemia ha representado la mayor amenaza de seguridad de la historia. En 2020, los Estados Unidos registraron la filtración de datos con un mayor costo medio, 8,64 millones de dólares¹⁴.

38. Si bien todos los problemas mencionados ya existían con el proceso de rápida digitalización, se han agravado aún más desde 2020, lo que ha dificultado la movilización de soluciones digitales para hacer frente a la pandemia. Los encargados de la formulación de políticas ya tenían grandes dificultades para seguir el ritmo de los avances tecnológicos en un contexto incierto, en rápida evolución y plagado de numerosas incógnitas. Ahora, se suma otro escollo generalizado: estas dificultades preexistentes para regular la economía digital impulsada por los datos y así alcanzar el desarrollo se han visto agravadas por la pandemia, dado que cada vez más personas dependen de Internet para hacer frente a sus efectos. Además, la tarea de las instancias normativas se complica por la interconexión cada vez mayor existente entre los diferentes obstáculos para el desarrollo mundial, como la situación sanitaria, la desigualdad, la transformación digital y el cambio climático.

III. Enseñanzas que pueden extraerse de las respuestas de política a la pandemia

39. La experiencia adquirida hasta la fecha de la aceleración de la digitalización a raíz de las respuestas de política acordadas para hacer frente a las repercusiones sanitarias, sociales y económicas de la pandemia, permite extraer algunas enseñanzas provisionales sobre el camino a seguir para lograr la recuperación y una transformación digital a largo plazo que contribuya al desarrollo inclusivo y sostenible. En primer lugar, ha puesto de manifiesto la importancia de la digitalización. El impacto de estas crisis habría sido mucho peor si no se hubieran registrado ya avances a ese respecto. La experiencia ha demostrado que la economía digital impulsada por los datos aporta importantes beneficios, aunque también puede plantear importantes problemas.

40. En segundo lugar, la pandemia ha enseñado al mundo importantes lecciones en relación con las interacciones entre las políticas y los datos y el papel que estos pueden desempeñar para superar las crisis globales. Los datos se han convertido en un recurso económico y estratégico cada vez más importante, y esta tendencia se ha afianzado con la pandemia. Nunca antes la vida de las personas ha dependido tanto de la ayuda de los datos y la tecnología en tiempo real: desde la vigilancia y el control de la propagación de la pandemia hasta la forma en que realizamos nuestras actividades cotidianas (trabajar, comprar, socializar, estudiar, etc.), pasando por el tiempo récord en que el mundo científico creó nuevas vacunas.

41. La pandemia ha demostrado claramente la importancia de compartir los datos sanitarios a nivel mundial para hacer frente a sus consecuencias y para investigar nuevas vacunas. El intercambio internacional de datos también puede ser útil para hacer frente a los problemas mundiales en materia de desarrollo, como el cambio climático. El uso de datos para resolver este tipo de desafíos globales hará necesario que se habiliten los flujos de datos entre países. En cuanto a los flujos de datos transfronterizos, lo que importa es si el carácter de bien público de los datos tiene implicaciones fuera de las fronteras nacionales, es decir, si los datos generados en un país también pueden aportar valor social en otros países.

42. En tercer lugar, la pandemia dejó ver todavía más los retrasos en el desarrollo asociados a las enormes brechas digitales que aún existen dentro de los países y entre ellos. Con el aumento de la importancia de los datos, a la brecha de conectividad convencional se le está sumando otra brecha relacionada con los datos. En paralelo a la tendencia general de aumento de la desigualdad en todo el mundo, la pandemia ha reforzado la preocupación de que la desigualdad digital profundice otras desigualdades en las oportunidades y los resultados sociales y económicos.

¹⁴ Véase Varonis, 2021, “98 must-know data breach statistics for 2021”, 16 de abril, disponible en <https://www.varonis.com/blog/data-breach-statistics>.

43. Con el fin de participar en esta economía digital y beneficiarse de ella, los países necesitan poder acceder a tecnologías de las comunicaciones útiles y asequibles, las cuales resultan fundamentales para la transmisión de datos, y tener las capacidades necesarias para aprovechar ese acceso de manera productiva. La pandemia ha puesto de relieve la urgente necesidad de cerrar las brechas existentes y de potenciar las capacidades de las personas, las empresas y los países que van a la zaga en materia de preparación digital. Aquellos países que sepan aprovechar el potencial del comercio electrónico y la digitalización estarán mejor posicionados para beneficiarse de los mercados globales cada vez más digitales para sus bienes y servicios, mientras que los que no lo hagan correrán el riesgo de quedar aún más rezagados.

44. En cuarto lugar, la pandemia ha resaltado el importante papel de las políticas públicas para maximizar las oportunidades y afrontar los problemas y las preocupaciones que plantea la economía digital impulsada por los datos. El progreso tecnológico digital no produce automáticamente resultados en materia de desarrollo. Por el contrario, corresponde a los encargados de la formulación de políticas orientar la economía digital para que propicie resultados inclusivos y sostenibles.

45. El rápido ritmo de la digitalización antes de 2020 ya había alertado sobre la necesidad de regular la economía digital para que esta fuera beneficiosa para las personas y el planeta. Con la pandemia, el imperativo de establecer normas nacionales, regionales e internacionales se ha vuelto mucho más urgente. En concreto, la gobernanza de los datos es fundamental en este contexto, en particular con respecto a los flujos de datos transfronterizos. Los responsables de formular políticas deben tratar de maximizar los beneficios de los datos y los flujos de datos transfronterizos, garantizando al mismo tiempo una distribución equitativa de esos beneficios, así como minimizar los riesgos que conllevan.

46. Es posible que los Gobiernos tengan que dar prioridad a la preparación digital del país para que un mayor número de empresas locales —incluidas aquellas dirigidas por mujeres— además de consumidoras, puedan también convertirse en productoras de la economía digital. Para poder añadir valor nacional a los datos y desarrollar sus economías, las autoridades normativas de los países en desarrollo deben encarar varios retos, entre ellos reducir las desigualdades mundiales, la brecha digital y la de datos; mejorar la infraestructura de conectividad y de datos; y trabajar sobre la concentración del poder del mercado y las políticas fiscales y de la competencia. Otras prioridades en el terreno de las políticas son crear capacidades de digitalización para el desarrollo a través de políticas educativas que permitan mejorar la alfabetización en el uso de datos, las competencias digitales y los conocimientos especializados sobre los datos, y promover políticas de fomento del emprendimiento, la innovación y la industria para desarrollar la economía digital. También es necesario aumentar la capacidad normativa institucional, incluidas las competencias técnicas de los encargados de la formulación de políticas. Además, será importante adoptar medidas de facilitación del comercio y de automatización de los procedimientos aduaneros para agilizar los procesos comerciales con el fin de mejorar el acceso a los equipos necesarios en la economía digital. Todo esto requerirá un aumento significativo de la inversión. Dada la diversidad de los ámbitos normativos en los que es preciso intervenir, se debe adoptar un enfoque holístico y pangubernamental que requiere la cooperación entre ministerios. Si las políticas de economía digital se aplican con un enfoque compartimentado, lo más probable es que no se obtengan buenos resultados. Además, en el caso de muchos países en desarrollo de pequeño tamaño, podría ser mejor adoptar un enfoque regional de la creación de capacidad para alcanzar la escala y la masa crítica necesarias para la digitalización.

47. En quinto lugar, la gobernanza digital y de los datos en el mundo, así como la cooperación internacional, han cobrado aún más relevancia. Con la aplicación de la quinta generación de tecnologías móviles y de Internet de las cosas, y la aceleración de la digitalización y el aumento de los flujos de datos transfronterizos debido a la pandemia, es mucho más fácil recopilar y monetizar datos en todo el mundo. La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad y las ventajas de compartir datos e información a nivel mundial; sin la cooperación mundial en materia de datos e información, la investigación para desarrollar vacunas y las medidas para hacer frente al impacto de la pandemia habrían sido tareas mucho más difíciles.

48. Para que los beneficios de la economía digital se materialicen, es necesario que los datos se compartan y utilicen, lo que a menudo entraña que estos circulen a través de las fronteras. Sin embargo, sin un marco de gobernanza global en el ámbito digital y de datos que sea coherente y que genere confianza, esa situación podría conducir a un retroceso en el intercambio de datos y amplificar las preocupaciones ya existentes por la falta de transparencia en la cadena de valor de los datos, en particular respecto de la privacidad de los datos personales, el uso ético de las tecnologías de inteligencia artificial y la monetización de los datos por las plataformas de medios sociales. A nivel internacional, es necesario que las políticas públicas aborden los desequilibrios entre los países que se derivan de la digitalización y de los flujos de datos transfronterizos. Además, del mismo modo que algunos datos pueden ser bienes públicos —dado que pueden generar no solo importantes ganancias privadas, sino también valor social y beneficios para el desarrollo—, existen motivos para que otros datos se consideren bienes públicos globales, por lo que deben tratarse y proporcionarse a través de la gobernanza global. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, a nivel internacional, afrontar los riesgos asociados a la compartición de datos puede resultar aún más complicado.

49. Por lo tanto, la comunidad internacional —que incluye a los asociados para el desarrollo, los organismos de las Naciones Unidas, las comunidades económicas regionales y las organizaciones que se ocupan del desarrollo digital— debe intensificar la colaboración con los sectores público y privado para aprovechar las oportunidades y minimizar los riesgos de que los países se queden atrás en la economía digital.

50. Si bien la pandemia de COVID-19 y su impacto en los ingresos del Estado han reducido aún más la disponibilidad de fondos públicos, también han hecho que los gobiernos y otras partes interesadas sean más conscientes de la necesidad de mejorar su capacidad de preparación para participar en la economía digital impulsada por los datos y aprovechar sus ventajas. Esta posibilidad pone de relieve la necesidad de apoyo internacional.

51. Por último, la pandemia ha confirmado con creces que las economías y las sociedades siguen estando muy interconectadas en todo el mundo, y que la interrelación entre los problemas mundiales fundamentales, como aquellos ligados a la salud, la desigualdad, el cambio climático y la transformación digital, hace necesaria una cooperación política internacional aún más fuerte. Para acometer los desafíos globales del desarrollo, se necesita un enfoque global de las políticas, como se explica más adelante.

IV. La recuperación y la digitalización después de la pandemia

52. Tras la grave recesión económica provocada por la pandemia en 2020, la economía mundial se recuperó en 2021 gracias al avance de la vacunación y a las medidas de asistencia de emergencia y estímulo aplicadas por diferentes Gobiernos. Sin embargo, esta recuperación es muy desigual y está plagada de incertidumbres. En gran medida, depende de la evolución de la pandemia, de la disponibilidad de las vacunas y de la velocidad de la vacunación en todo el mundo. Las políticas macroeconómicas aplicadas y el espacio de políticas disponible en ese sentido también influyen de manera esencial en la recuperación, por ejemplo, en lo que respecta a los paquetes de estímulo económico, incluidos aquellos destinados a promover la digitalización.

53. Para que el camino hacia la recuperación de la pandemia sea sostenible, es preciso transformar la economía mundial. La digitalización, que desempeñó un papel importante (aunque desigual) en la mitigación de los efectos económicos negativos de la pandemia al permitir la continuación de las actividades económicas hasta cierto punto y facilitar la aplicación de medidas para hacer frente a la situación, también puede ser un elemento importante de cara al futuro para apoyar la recuperación económica y contribuir al desarrollo inclusivo y sostenible a largo plazo. Las tecnologías digitales ya evolucionaban rápidamente antes de la pandemia, y no es probable que se reviertan las tendencias resultantes de la aceleración de la digitalización que se ha registrado desde entonces.

54. El discurso de la recuperación de la pandemia parece centrarse en reconstruir para mejorar. Sin embargo, las últimas décadas se caracterizaron por tendencias cada vez más

insostenibles. En los años 2000, más precisamente en 2008, el mundo sufrió una profunda crisis financiera y económica de la que no se ha recuperado del todo (como dan cuenta las lentas tasas de crecimiento económico de la segunda década de este siglo). Uno de los principales factores que contribuyeron a esta crisis fue la continua y creciente desigualdad de las últimas décadas del siglo XX. Esto, junto con el cambio climático, exige perseguir una vía de desarrollo diferente. Además, pueden aprovecharse las tendencias de la transformación digital para trazar nuevos caminos hacia una reorientación de las políticas y una transformación estructural.

55. De cara al futuro, es importante que la visión sea diferente a la que se tenía antes de la pandemia; lo primordial debe ser construir un futuro mejor. La recuperación de la pandemia puede ayudar a reconfigurar la economía mundial para acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ciertamente es que la pandemia ha significado un enorme desafío para las aspiraciones de desarrollo. Ha sido un duro recordatorio de las vulnerabilidades que afectan a todos, y sigue demostrando la necesidad de un cambio real. Sin embargo, también puede ser un punto de inflexión para cambiar el rumbo y aumentar la resiliencia en el futuro.

56. La mayoría de los Gobiernos priorizaron las respuestas a corto plazo para hacer frente a la pandemia, pero algunos también comenzaron a encarar necesidades estratégicas a largo plazo para la recuperación. Varios Gobiernos de países en desarrollo han intervenido para proteger a las empresas y los ingresos de los particulares. La investigación y la asistencia técnica de la UNCTAD han puesto de relieve varias iniciativas exitosas de los países en desarrollo en el contexto del comercio electrónico y la economía digital¹⁵. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, Costa Rica puso en marcha una plataforma para empresas sin presencia en línea, así como una aplicación y un servicio de mensajería para teléfonos inteligentes, a fin de facilitar el comercio entre productores agrícolas, cárnicos y pesqueros. En África, el Senegal lanzó una campaña informativa, educativa y de concienciación dirigida a todos los segmentos de la población sobre los beneficios del comercio electrónico, y se dieron exitosas colaboraciones dirigidas a incorporar nuevas empresas y a apoyar a proveedores de productos locales. En Rwanda, el Banco Central suspendió las comisiones sobre el uso de dinero móvil durante tres meses y dejó de cobrar por los servicios de transferencia entre cuentas bancarias y billeteras móviles de un mismo titular. En Túnez, una iniciativa ha ayudado a crear confianza en el ecosistema de comercio electrónico¹⁶. En Asia y el Pacífico, Indonesia puso en marcha un programa de fomento de la capacidad para acelerar la digitalización entre las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. En Camboya, el Gobierno ha aprobado una ley de comercio electrónico para facilitar el registro de empresas dedicadas a este sector. En Kiribati, las soluciones digitales aplicadas para frenar la propagación de la pandemia han dinamizado iniciativas para aprovechar los beneficios para el desarrollo que ofrecen las TIC y el comercio electrónico.

57. La recuperación dependerá de la medida en que las iniciativas de política estimulen las economías. Así como han contribuido a mitigar los efectos de la pandemia, las estrategias de digitalización también pueden desempeñar un papel importante en esta recuperación. Dichas estrategias deben incluir políticas públicas, como se menciona en el capítulo II, para reducir las brechas digitales y fomentar la capacidad de digitalización para el desarrollo. Es posible que los países tengan que redoblar sus esfuerzos en estos ámbitos de política si desean convertir en beneficios para el desarrollo las oportunidades digitales surgidas a raíz de la pandemia.

58. El rol que la digitalización podrá tener en la recuperación dependerá de la capacidad de reforma y de la inversión que sea necesaria. Esta última debe destinarse a fomentar la capacidad de digitalización para superar estas circunstancias extraordinarias e impulsar un crecimiento sostenible a largo plazo. Los paquetes de medidas de estímulo pueden ser una oportunidad para avanzar hacia la transformación digital para el logro de un desarrollo inclusivo y sostenible que beneficie a las personas y el planeta. Puede potenciarse la inversión

¹⁵ Véase UNCTAD, 2020b y 2021b.

¹⁶ Véase <https://www.labeldeconfiance.tn/>.

en infraestructura y capacidades digitales a corto y mediano plazo¹⁷. Esa inversión también debe permitir que los países en desarrollo no solo sean consumidores, sino también protagonistas activos y, por lo tanto, productores de la economía digital.

59. Los paquetes de medidas de estímulo ya han comenzado a abarcar la innovación y la conectividad digitales, el fortalecimiento de la infraestructura de datos básicos y la digitalización acelerada de la economía¹⁸. Los países ricos han reaccionado a la pandemia con enormes planes de rescate y estímulo que, entre otros fines, se han destinado a la digitalización. Por ejemplo, en los Estados Unidos se destinarán miles de millones de dólares a mejorar la asequibilidad y la infraestructura de la banda ancha¹⁹, mientras que en la Unión Europea está previsto destinar un total de 2.018 billones de euros a precios corrientes a reconstruir Europa tras la pandemia y transformarla en un continente más ecológico, digital y resiliente²⁰.

60. Sin embargo, en el caso de las naciones más pobres, las posibilidades de movilización de recursos para estimular la economía son muy limitadas, y la pandemia ejerce una presión adicional sobre sus posiciones financieras exteriores. Los países en desarrollo, en especial los más pobres y vulnerables, necesitarán más apoyo internacional a fin de contar con el espacio de políticas y la liquidez necesarios para afrontar el extraordinario desembolso de recursos que implica afrontar la crisis sanitaria y económica, también mediante medidas de transformación digital. Esta cuestión se analiza más a fondo en el capítulo siguiente.

61. Por tanto, mucho dependerá de las políticas que se adopten y de la capacidad de coordinarlas, a nivel tanto nacional como internacional. A pesar del sombrío panorama, todavía es posible convertir la pandemia en una oportunidad para construir un futuro más inclusivo, resiliente y sostenible. Para recuperarse mejor, serán necesarias la atención coordinada de las instancias normativas y una colaboración internacional más estrecha para que la digitalización contribuya de manera importante y positiva a los esfuerzos por construir un futuro mejor.

V. El papel de la cooperación internacional en el futuro: hacia la digitalización para el desarrollo sostenible

62. El mundo está experimentando los efectos combinados y entrelazados de varios desafíos globales, como la crisis sanitaria, la desigualdad, el cambio climático y la transformación digital, que afectan a las perspectivas de desarrollo sostenible. Estos desafíos no conocen fronteras ni límites nacionales. Por eso, se necesitan respuestas coordinadas a nivel mundial. Los desafíos globales exigen soluciones globales, ya que ningún país que actúe de forma aislada tiene los recursos ni la capacidad para afrontarlos con eficacia. Los riesgos y amenazas que presentan son de tal magnitud que no pueden ser abordados por ninguna nación por separado.

63. La cooperación y la solidaridad internacionales son y seguirán siendo críticas para evitar que se pierda una década para el desarrollo y mantener la esperanza de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás. Hoy los Objetivos de Desarrollo Sostenible son más importantes que nunca. La Agenda 2030 sigue siendo el objetivo de un futuro más próspero para las personas y el planeta. Solo a través de la cooperación se puede

¹⁷ Por ejemplo, la Unión Internacional de Telecomunicaciones estima que se necesitan casi 428.000 millones de dólares para conectar al servicio de Internet de banda ancha antes de 2030 a los 3.000 millones de personas de 10 años o más que aún no lo tienen. Véase Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2020, *Connecting Humanity*, disponible en <https://www.itu.int/en/publications/ITU-D/pages/publications.aspx?parent=D-GEN-INVEST.CON-2020&media=paper>.

¹⁸ Véase Banco Mundial, 2020, “Digital stimulus packages: Lessons learned and what’s next”, disponible en <https://blogs.worldbank.org/digital-development/digital-stimulus-packages-lessons-learned-and-whats-next> (consultado el 10 de febrero de 2022).

¹⁹ Véase, por ejemplo, The Council of State Governments, 2021, “Infrastructure investment and jobs act: Broadband affordability and infrastructure”, disponible en <https://www.csg.org/2021/11/15/infrastructure-investment-and-jobs-act-broadband-affordability-and-infrastructure/>.

²⁰ Véase Comisión Europea, n/d, “Plan de recuperación para Europa”, disponible en https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es (consultado el 10 de febrero de 2022).

construir un futuro mejor, más resiliente, inclusivo y sostenible. La pandemia ha subrayado la necesidad de una gobernanza global nueva y reforzada, como ya se ha comentado.

64. Desde la perspectiva del aprovechamiento de las transformaciones digitales en la recuperación de la pandemia, serán fundamental encontrar soluciones globales para facilitar los flujos de datos transfronterizos y la colaboración científica y tecnológica. Para responder a los mayores retos de interconexión e interdependencia en la economía mundial impulsada por los datos hace falta abandonar los enfoques compartimentados y adoptar un enfoque global, coordinado y holístico. Debería favorecerse un enfoque de cooperación mundial para encontrar criterios comunes de avance global en la economía digital impulsada por los datos y, así, fomentar el desarrollo inclusivo y sostenible. En lugar de centrarse en las diferencias, habría que esforzarse por encontrar principios y objetivos comunes.

65. Ello podría requerir formas innovadoras de gobernanza mundial, ya que las antiguas fueron pensadas para una época diferente. La cooperación multilateral debe seguir apoyando el intercambio de datos y la investigación en pro de un desarrollo más resiliente, inclusivo y sostenible. La digitalización impulsada por los datos crea tanto oportunidades como desafíos globales que requieren soluciones también globales para aprovechar los efectos positivos y paliar los negativos. Una gobernanza global y eficaz de los datos es una condición *sine qua non* para que estos sirvan para apoyar plenamente la consecución de los objetivos económicos, sociales y medioambientales de la Agenda 2030 y donde las personas sean el principal centro de interés.

66. Los retos son extremadamente complejos y multidimensionales, por lo que requieren nuevos modelos de relación entre las múltiples tradiciones disciplinarias y las diferentes partes interesadas de los sectores público y privado, así como de la ciudadanía. Las posibles soluciones de política deben respetar los derechos humanos universales básicos y ser suficientemente flexibles para reflejar los intereses y culturas locales. Deben tener en cuenta la variedad de condiciones y los diversos niveles de preparación digital de los países, así como sus objetivos de desarrollo, para que todos puedan participar de forma beneficiosa. La gobernanza también tendrá que ser ágil y flexible en el tiempo, y tener en cuenta la rápida evolución digital; los retos que hay que abordar hoy podrían ser diferentes de los que surjan dentro de unos años. La gobernanza debe tener en cuenta el espacio de políticas necesario para la creación de capacidad y el desarrollo.

67. Es necesario mejorar el diálogo y la colaboración a nivel mundial para establecer normas que permitan alcanzar un resultado más inclusivo a partir de la digitalización y detectar nuevas vías para la economía digital. Un reto clave es la gobernanza y el aprovechamiento del enorme aumento de los datos digitales para el bien global. En ese sentido, no es de extrañar que la regulación internacional de los flujos de datos transfronterizos se haya convertido en uno de los principales retos mundiales en el contexto de la economía digital.

68. Es más importante que nunca emprender un nuevo camino para la gobernanza digital y de los datos. El actual y fragmentado panorama de la cuestión de los datos hace que corramos el riesgo de no capturar el valor que podrían acrecentar las tecnologías digitales y puede crear mayores posibilidades de que se produzca un daño sustancial debido a vulneraciones de la privacidad, ciberataques y otros riesgos. Todo enfoque de las políticas que sea global e integral tiene que reflejar las múltiples e interrelacionadas dimensiones de los datos y encontrar un equilibrio entre los diferentes intereses y necesidades, de manera que pueda apoyarse el desarrollo inclusivo y sostenible con la plena participación de los países más rezagados en lo tocante a la capacidad de preparación digital.

69. La gobernanza global del espacio digital y de los datos es importante, entre otras cosas, para reducir las desigualdades, evitar una mayor fragmentación del espacio digital, permitir el intercambio mundial de datos, desarrollar bienes públicos digitales globales, aumentar la confianza en la economía digital y reducir la incertidumbre, y tratar con las gigantescas plataformas digitales mundiales. Podría ser necesario considerar la creación de un nuevo organismo internacional que se centre en la gobernanza de los datos, en el que puedan participar plenamente los países en desarrollo y mantener un diálogo fructífero con todas las partes interesadas. En última instancia, los datos deben poder fluir tan libremente como sea necesario y posible, sin dejar de perseguir diversos objetivos de desarrollo. Así se

podrían maximizar los beneficios del intercambio de datos para el desarrollo, garantizar que dichos beneficios se distribuyan de manera equitativa y minimizar los riesgos y daños.

70. Para que los debates mundiales sobre la gobernanza de los datos y los flujos de datos transfronterizos sean plenamente inclusivos, lo ideal sería que se celebraran bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que es el foro internacional más inclusivo en términos de representatividad de los países. Para ello, se podría crear un nuevo órgano de coordinación de las Naciones Unidas con un mandato claro para trabajar en el ámbito de los datos y con las competencias técnicas adecuadas para evaluar y desarrollar una gobernanza global del espacio digital y de los datos. Su labor debe ser multilateral y multidisciplinaria, y basarse en la participación de múltiples interesados.

71. Ya se están dando algunos pasos iniciales para aumentar la cooperación internacional en materia de digitalización. En el informe del Secretario General de las Naciones Unidas titulado Hoja de Ruta para la Cooperación Digital, que se basó en el trabajo del Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital (A/74/821), se expuso un nuevo enfoque de la cooperación digital. Además, al reconocer que los desafíos mundiales están interconectados y que solo pueden resolverse mediante un multilateralismo revigorizado, con las Naciones Unidas en el centro de estos esfuerzos, el Secretario General presentó los informes *La aspiración más elevada: llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos y Nuestra Agenda Común*²¹. Este último contiene recomendaciones para renovar la solidaridad entre los pueblos y las generaciones futuras, un nuevo contrato social apoyado en los derechos humanos, una mejor gestión de los bienes comunes globales críticos y el aporte equitativo y sostenible para todos de los bienes públicos globales. Además, este informe hace mucho hincapié en la cooperación digital, que incluye un Pacto Digital Global.

72. No será fácil lograr un terreno común de entendimiento ni soluciones globales. De hecho, en esta época de populismo, antiglobalización e intereses creados que compiten entre sí y asociados a la captura de rentas a partir del uso de las tecnologías y los datos digitales, puede parecer contraproducente proponer un nuevo organismo internacional de coordinación. Sin embargo, todos estos factores hacen que sea más necesario que nunca tomar una nueva senda en la gobernanza global del espacio digital y de los datos. Reforzar los reinos de datos o una escisión en múltiples esferas provocaría una situación caótica que provocaría aun una mayor confusión. Esto disminuiría sustancialmente el valor que pueden generar estas tecnologías y los datos asociados, además de crear posibilidades para que se produzcan daños graves para la privacidad, entre otros derechos humanos, y para la ciberseguridad, así como otros riesgos.

73. La cooperación internacional también debe manifestarse en un mayor apoyo internacional a la digitalización en pro del desarrollo. Los Gobiernos de todos los países en desarrollo deben prestar más atención al tratamiento de los datos y los flujos de datos, entre otras cosas mediante la asignación de recursos para fomentar sus capacidades de creación y captación del valor de los datos a nivel nacional. Los asociados para el desarrollo también pueden contribuir de manera fundamental. Muchos países en desarrollo necesitarán apoyo internacional debido a sus limitados recursos financieros, técnicos y de otro tipo. De hecho, la pandemia comenzó en un momento en el que estos países ya tenían dificultades para movilizar recursos y cumplir sus objetivos de desarrollo. Ahora, además de necesitar más recursos para hacer frente a la pandemia, pueden ver reducido su acceso a financiación externa adicional para el desarrollo, y también para la digitalización. Si bien ha habido cierta respuesta internacional de emergencia para aliviar las necesidades más urgentes derivadas de la situación pandémica, se necesita mucho más.

74. Será necesario ampliar los recursos para ayudar a los países a satisfacer sus crecientes necesidades de financiación en un momento en que se reduce el margen fiscal y aumenta la carga de la deuda en los países de renta baja y media, lo que dificulta aún más la movilización de recursos internos. Así lo ha reconocido también la Organización de Cooperación y

²¹ Véase también <https://www.un.org/es/sg-digital-cooperation-panel>; <https://www.un.org/es/content/digital-cooperation-roadmap/>; https://www.un.org/en/content/action-for-human-rights/assets/pdf/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_SPA.pdf; y Naciones Unidas, 2021, *Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General* (número de venta: S.21.I.8, Nueva York), disponible en <https://www.un.org/es/un75/common-agenda>.

Desarrollo Económicos en su *Development Co-operation Report 2021*, aunque observa que la financiación para el desarrollo destinada a la digitalización procedente de las fuentes bilaterales y multilaterales de financiación para el desarrollo y de las instituciones filantrópicas aumentó de 2.000 millones de dólares en 2015 a 6.800 millones en 2019²². Sin embargo, aún queda mucho por hacer.

75. La asistencia técnica y el fomento de la capacidad son fundamentales, por ejemplo, para crear conciencia sobre los datos y sus implicaciones para el desarrollo; diseñar estrategias nacionales de datos; reforzar los marcos legales y regulatorios; y garantizar que los países en desarrollo participen en los procesos y los avances normativos a nivel internacional. El apoyo de la UNCTAD en los ámbitos del comercio electrónico y la reforma legislativa; la medición del comercio electrónico y de la economía digital; las evaluaciones del grado de preparación para el comercio electrónico; la elaboración de estrategias de comercio electrónico; y la Red eTrade para Mujeres pueden reforzar la capacidad de estos países para hacer uso de la economía digital en pro del desarrollo²³.

76. En el ámbito de la digitalización para el desarrollo, hay margen para ampliar y mejorar la coordinación y la colaboración. La iniciativa eTrade for all de la UNCTAD resulta útil en este contexto. Tiene por objetivo reunir a la comunidad de donantes, los organismos de desarrollo, las organizaciones internacionales y no gubernamentales y el sector privado para intercambiar soluciones digitales, apoyar el comercio electrónico y dotar de mayor coherencia a las políticas sobre comercio digital. En los últimos cuatro años, la iniciativa ha sido para los países en desarrollo una vía de acceso única a las organizaciones que ofrecen asistencia técnica y fomento de la capacidad en relación con el comercio electrónico. Su repositorio sobre la COVID-19, lanzado en 2020, es un ejemplo de iniciativas colectivas de reunión de pruebas que pueden canalizarse para promover un futuro digital sostenible²⁴.

²² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2021), *Development Co-operation Report 2021: Shaping a Just Digital Transformation*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/ce08832f-en>.

²³ Véase UNCTAD, 2021, *Fast-tracking eTrade readiness assessment implementation: A snapshot of UNCTAD support*, disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstictinf2021d3_en.pdf.

²⁴ Véase <https://etradeforall.org/covid-19>.