



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
14 de enero de 2015  
Español  
Original: inglés

### Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de Inversiones, Empresas y 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

Tema 3 del programa provisional

## Ciberlegislación y regulación para promover el comercio electrónico: estudios de casos y análisis de experiencias

### Nota de la secretaría de la UNCTAD

#### *Resumen*

Las transacciones electrónicas cobran importancia cada vez mayor para gobiernos, empresas y consumidores en la mayor parte del mundo. Si bien un mayor uso del comercio electrónico genera importantes oportunidades, la falta de seguridad y confianza sigue siendo un obstáculo muy importante para las transacciones de esa índole. El fraude en línea y los fallos en la seguridad de los datos suscitan creciente preocupación y exigen una acción adecuada en los planos legal y regulador para impulsar el comercio nacional y transfronterizo. Sin embargo, la adopción de un marco legal y regulador adecuado para el comercio electrónico se ve dificultada por la diversidad y complejidad de la legislación y la regulación en la materia, así como por la rápida evolución de las tecnologías y los mercados. Los nuevos medios de pago y el uso cada vez mayor de la computación en nube acentúan la necesidad de avanzar en este campo.

En este contexto, en la presente nota se examinan las principales cuestiones jurídicas que es necesario examinar para facilitar en general las transacciones electrónicas y para que la interacción en Internet sea más segura. Se hace una reseña de las mejores prácticas sobre la base de la interacción de la UNCTAD con agrupaciones regionales de países en desarrollo para hacer frente a dificultades bien conocidas en la preparación y aplicación de ciberlegislación. Se presentan también los resultados de la investigación que ha llevado a cabo la UNCTAD sobre el estado actual de las leyes de comercio electrónico en esas regiones, destacando los progresos logrados y las carencias que persisten. Se analizan las

GE.15-00472 (S) 100215 110215



\* 1 5 0 0 4 7 2 \*

Se ruega reciclar



opciones posibles para aplicar y hacer cumplir en forma efectiva las leyes correspondientes, teniendo en cuenta la aparición de nuevas tecnologías en Internet y de plataformas móviles. Las medidas de política deben tener en cuenta la necesidad de que las leyes sean compatibles y de aumentar la capacidad de las principales partes interesadas, en particular de las autoridades encargadas de hacerlas cumplir.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	4
II. Tendencias mundiales en el comercio electrónico .....	5
III. Principales cuestiones jurídicas que plantea el comercio electrónico .....	7
A. La aplicación de leyes compatibles en materia de firma electrónica y contratos electrónicos .....	8
B. Protección de los consumidores en línea .....	10
C. Abordar la protección de datos y la privacidad en línea .....	12
D. Lucha contra la ciberdelincuencia .....	14
E. Algunos ejemplos de mejores prácticas en el plano regional.....	15
IV. Recomendaciones y temas para el debate .....	17

## I. Introducción

1. Habida cuenta del carácter transformador de las novedades en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), en particular la aparición de Internet en la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado y, más recientemente, el amplio uso de las tecnologías móviles, cada vez se reconoce más la repercusión que tienen las TIC e Internet en el comercio y el desarrollo sostenible. El comercio electrónico es un importante ámbito de aplicación de las TIC.

2. Hasta hace poco la instauración del comercio electrónico en muchos países se veía obstaculizada por varios factores entre los cuales cabe mencionar el carácter inadecuado de la infraestructura de tecnologías de la información y las comunicaciones y de la infraestructura eléctrica, la falta de desarrollo de los mercados financieros, el bajo poder adquisitivo y el bajo nivel de alfabetización informática y de conocimientos sobre comercio electrónico entre los consumidores y las empresas, así como la debilidad de los marcos legales y reguladores. Estos obstáculos son más pronunciados en los países de ingresos bajos y entre las pequeñas empresas y las microempresas.

3. Con las nuevas tecnologías, las nuevas plataformas y los nuevos medios de pago, ya es algo más fácil superar algunos de los obstáculos mencionados anteriormente. Por ello, es importante que los gobiernos de los países en desarrollo establezcan un marco propicio que permita a las empresas y a ellos mismos sacar el máximo partido de las posibilidades de realizar transacciones electrónicas a través de los distintos medios informáticos. El fraude en línea y los fallos en la seguridad de los datos suscitan creciente preocupación tanto entre los consumidores como entre las empresas, lo que requiere una acción adecuada en los planos nacional e internacional.

4. La presente nota se ha preparado teniendo en cuenta el mandato convenido para la reunión de expertos, por lo que debe centrarse en "aspectos relacionados con la protección de los consumidores, como la protección de los datos de las tarjetas de crédito y de los pagos y la regulación en materia de pagos", teniendo debidamente en cuenta la labor complementaria realizada en la Organización Mundial del Comercio en el marco del programa de trabajo sobre comercio electrónico. En el mandato se dispone además que "se espera que la reunión de expertos permita determinar las mejores prácticas en ciberlegislación y regulación en materia de comercio electrónico, y formular recomendaciones sobre los métodos para establecer un marco regulador, en particular leyes en ese ámbito, que permita realzar el comercio electrónico".

5. La nota se basa en las investigaciones realizadas para la preparación del informe sobre la economía de la información (UNCTAD, 2015) y se concentra en cuatro ámbitos jurídicos: las transacciones electrónicas, la protección del consumidor, la protección de la privacidad y los datos y la ciberdelincuencia. En primer lugar, se presenta lo que ha acontecido más recientemente en el mundo en relación con el comercio electrónico. A continuación se determinan las principales cuestiones jurídicas que es preciso abordar para propiciar el crecimiento del comercio electrónico en los países en desarrollo y en todo el mundo. Se destacan varias monografías breves y mejores prácticas, que se basan en la labor llevada a cabo por la UNCTAD en las regiones en desarrollo, como las de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Comunidad de África Oriental (CAO), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe y la Asociación Latinoamericana de Integración. Por último, se proponen ciertas cuestiones y recomendaciones para su examen por expertos en la reunión.

## II. Tendencias mundiales en el comercio electrónico

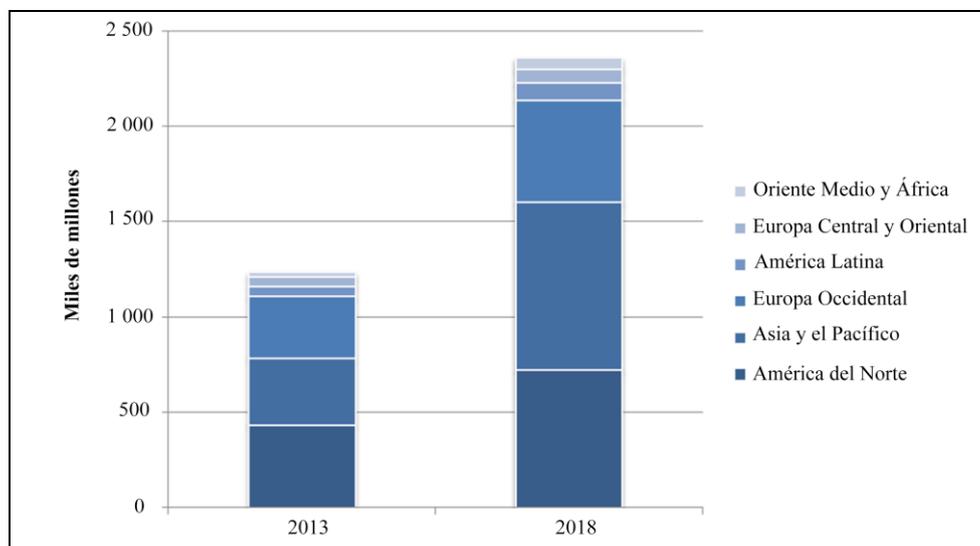
6. El comercio electrónico ofrece una serie de posibles ventajas, como una mayor participación en las cadenas de valor internacionales, un mayor acceso a los mercados y una mayor eficiencia, así como menores costos de transacción. Sin embargo, su instauración en la mayoría de los países en desarrollo ha sido lenta y durante mucho tiempo se ha limitado a un número relativamente reducido de economías y empresas (UNCTAD, 2010a).

7. Los cambios en el panorama de las TIC, tras haber sido un fenómeno fundamentalmente circunscrito a las grandes empresas de países desarrollados, están creando más oportunidades para que las empresas de países en desarrollo puedan participar en diversas formas de comercio electrónico (UNCTAD, 2015). Ha mejorado considerablemente la conectividad, sobre todo a raíz de la adopción generalizada de la telefonía móvil y los medios sociales. Además, las nuevas aplicaciones, plataformas y servicios hacen que sea más fácil tener acceso al comercio electrónico y navegar por él, lo que reduce las barreras a la entrada. Del mismo modo, los nuevos medios de pago también abren a las empresas y los consumidores posibilidades más amplias de transacciones en línea. Aparecen en países en desarrollo cada vez más empresas de comercio electrónico cuyas ofertas se ajustan a las necesidades y exigencias de los usuarios locales, lo que sirve para que las empresas y los consumidores conozcan mejor el comercio en línea.

8. La mayor parte de los ingresos generados por el comercio electrónico corresponde a transacciones entre empresas. Se trata de transacciones entre fabricantes y mayoristas o entre mayoristas y minoristas. La UNCTAD estima que los ingresos mundiales del comercio entre empresas ascendieron a 15,2 billones de dólares en 2013, en comparación con 1,2 billones en el caso de las transacciones entre empresas y consumidores (UNCTAD, 2015). Este último tipo de transacciones, que engloban las ventas a consumidores realizadas por empresas que se dedican exclusivamente al comercio electrónico y por empresas minoristas o manufactureras tradicionales con establecimientos físicos que utilizan Internet como un cauce más de venta, parecen estar creciendo con mayor rapidez. Según e-Marketer, se prevé que las ventas de empresas a consumidores llegarán a 2,4 billones de dólares en 2018 (gráfico 1). El mayor crecimiento se registrará en la región de Asia y el Pacífico, donde la cuota de mercado subirá del 28% al 37%. La única otra región en que la proporción en el mercado mundial aumentaría según las proyecciones es Oriente Medio y África, donde se espera un crecimiento del orden del 2,2% al 2,5%. Por el contrario, se prevé que el porcentaje de Europa Occidental y América del Norte, sumados, bajará del 61% al 53%.

Gráfico 1  
**Ventas mundiales de empresas a consumidores a través del comercio electrónico, por región, 2013 y 2018**

(En miles de millones de dólares)



Fuente: eMarketer.com, julio de 2014.

Nota: Los datos incluyen los productos y los servicios adquiridos y la facturación por viajes de negocios reservados en Internet a través de cualquier medio, cualquiera que sea el método de pago o liquidación.

9. Se estima que 1.100 millones de personas efectuaron al menos una compra en línea en 2013, lo que representa algo más del 40% del total de usuarios de Internet (cuadro 1). La región de Asia y el Pacífico, con alrededor de 460 millones de compradores en línea, registra el porcentaje más alto (el 43%) y se prevé que seguirá aumentando hasta 2018. El crecimiento más rápido entre 2013 y 2018 tendrá lugar en Oriente Medio y África.

Cuadro 1  
**Compradores digitales en todo el mundo, por región, en 2013 y 2018**

	Total (millones)		Crecimiento 2013-2018 (%)	Proporción del total mundial de compradores digitales (%)	Compradores digitales como porcentaje de la población (%)	Compradores digitales como porcentaje de usuarios de Internet (%)
	2013	2018				
Asia y el Pacífico	460,3	782,4	70	42,6	14,9	42,1
Europa Occidental	182,3	210,2	15	16,9	49,0	64,0
América del Norte	172,3	203,8	18	16,0	59,7	72,0
África y el Oriente Medio	93,6	170,6	82	8,7	7,1	31,3
América Latina	84,7	139,3	64	7,8	18,6	28,2
Europa Central y Oriental	86,4	117,4	36	8,0	24,1	41,6
<b>Total mundial</b>	<b>1 079,6</b>	<b>1 623,7</b>	<b>50</b>	<b>100,0</b>	<b>15,2</b>	<b>41,3</b>

Fuente: eMarketer, julio de 2014.

10. Corresponde a las tarjetas de crédito la mayor parte de los pagos en el comercio electrónico minorista (WorldPay, 2014). Sin embargo, se prevé que para 2017 predominarán (59%) en el comercio electrónico minorista los pagos por otros medios y que un 40% del total se hará a través de un sistema de monedero electrónico. Las tendencias en el uso varían considerablemente de una región a otra (cuadro 2). En América del Norte y Europa, las tarjetas de crédito siguen siendo el medio principal, seguido de los sistemas de monedero electrónico. Entre los países en desarrollo se observan variaciones considerables, pero, por lo general, las tarjetas de crédito representan menos de la mitad del volumen. En África y Oriente Medio, se utiliza la entrega contra reembolso en casi la mitad de las operaciones de comercio electrónico, lo que pone de manifiesto que hay una elevada proporción de la población que no utiliza servicios bancarios. También en la India, los pagos con este sistema siguen representando entre el 50% y el 80% de todas las transacciones en línea. El sistema de entrega contra reembolso puede inhibir el crecimiento del comercio electrónico porque hay gente que no paga al momento de la entrega y por el tiempo que transcurre entre el envío y el pago.

11. Los pagos por teléfono móvil representaban solo el 1% del valor del comercio electrónico, aunque se proyecta que representarán el 3% en 2017. En todo caso, esta modalidad es más importante en los países en que la utilización de Internet es escasa, pero los sistemas de dinero móvil funcionan bien. En varios países africanos las soluciones móviles son la infraestructura más viable para los servicios electrónicos debido al alto grado de exclusión financiera, el reducido número de líneas de telefonía fija, el costo de estas líneas y el costo de la infraestructura de las tarjetas (Innoplay, 2012).

Cuadro 2

**Valor de las transacciones electrónicas, por método de pago y región, 2012**

(En porcentaje)

<i>Región</i>	<i>Tarjetas de crédito</i>	<i>Monederos electrónicos</i>	<i>Débito directo</i>	<i>Pago contra entrega</i>	<i>Transferencia bancaria</i>	<i>Otros</i>
Estados Unidos de América	71	18	2	1	1	7
Europa	59	13	5	5	8	11
América Latina	47	10	4	8	13	18
Asia y el Pacífico	37	23	1	11	14	14
África y Oriente Medio	34	5	0	48	3	10
<b>Total mundial</b>	<b>57</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>12</b>

*Fuente:* WorldPay, 2014.

*Nota:* Los pagos por teléfonos móviles están incluidos en la categoría "otros".

### III. Principales cuestiones jurídicas que plantea el comercio electrónico

12. Es esencial que haya un marco jurídico adecuado y propicio para crear confianza en las transacciones en línea y ofrecer seguridad en la interacción electrónica entre empresas, consumidores y autoridades públicas. Varía mucho la medida en que se encuentra legislación adecuada en las regiones y los países, así como el grado en que se aplica y hace cumplir. Las investigaciones realizadas por la UNCTAD indican que en los países desarrollados por lo general existe legislación en cuatro disciplinas jurídicas que son esenciales para promover una mayor confianza de los usuarios en el comercio electrónico (leyes relativas a las transacciones electrónicas, la protección del consumidor, la privacidad

y protección de los datos, y la lucha contra la ciberdelincuencia), pero en muchas otras partes del mundo esa legislación es insuficiente (cuadro 3).

Cuadro 3

**Porcentaje de los países que tienen legislación en materia de comercio electrónico, por región, 2014**

(En porcentaje)

	<i>Países (número)</i>	<i>Leyes de transacciones electrónicas (%)</i>	<i>Leyes de protección de los consumidores (%)</i>	<i>Leyes de protección de la privacidad y los datos (%)</i>	<i>Leyes contra la ciberdelincuencia (%)</i>
<b>Economías desarrolladas</b>	42	97,6	85,7	97,6	83,3
<b>Economías en desarrollo</b>					
<b>África</b>	<b>54</b>	<b>46,3</b>	<b>33,3</b>	<b>38,9</b>	<b>40,7</b>
África Oriental	18	38,9	16,7	27,8	50
África Central	9	22,2	22,2	22,2	11,1
África Septentrional	6	83,3	33,3	50	66,7
África Meridional	5	60	40	20	40
África Occidental	16	50	56,3	62,5	37,5
<b>Asia y Oceanía</b>	<b>48</b>	<b>72,9</b>	<b>37,5</b>	<b>29,2</b>	<b>56,3</b>
Asia Oriental	4	75	50	25	50
Asia Sudoriental	11	81,8	81,8	54,5	72,7
Asia Meridional	9	77,8	22,2	44,4	66,7
Asia Occidental	12	91,7	33,3	25	58,3
<b>Oceanía</b>	<b>12</b>	<b>41,7</b>	<b>8,3</b>	<b>0</b>	<b>33,3</b>
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>33</b>	<b>81,8</b>	<b>54,5</b>	<b>48,5</b>	<b>63,6</b>
América Central	8	75	87,5	37,5	37,5
América del Sur	12	83,3	75	66,7	75
<b>Caribe</b>	<b>13</b>	<b>84,6</b>	<b>15,4</b>	<b>38,5</b>	<b>69,2</b>
<b>Economías en transición</b>	<b>17</b>	<b>100</b>	<b>11,8</b>	<b>88,2</b>	<b>70,6</b>
<b>Todas las economías</b>	<b>194</b>	<b>74,7</b>	<b>47,4</b>	<b>55,2</b>	<b>60,3</b>

Fuente: UNCTAD.

## A. La aplicación de leyes compatibles en materia de firma electrónica y contratos electrónicos

13. Un requisito previo para llevar a cabo transacciones comerciales en línea, incluidos los pagos electrónicos, es que haya una equivalencia jurídica entre el documento en papel y los formularios electrónicos de la operación, que es el objetivo de la legislación sobre transacciones electrónicas. Se han adoptado leyes en materia de transacciones electrónicas en 143 países, 102 de ellos en desarrollo (UNCTAD, 2015). Otros 23 han preparado proyectos de ley en la materia. Así pues, son 9 los países en desarrollo que tienen legislación que regule las transacciones electrónicas y 18 de los cuales se carece de datos. Si bien en 4 de 5 países de Asia y en América Latina y el Caribe se ha adoptado ese tipo de legislación, son los países de África Oriental y Central los que acusan un mayor retraso.

14. Las normas legislativas formuladas por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) han influido en muchas legislaciones nacionales. Su Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico de 1999 (CNUDMI, 1999) se ha incorporado al ordenamiento de más de 60 países. Veintinueve países han adoptado legislación sobre la base de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre las Firmas Electrónicas de 2001 (CNUDMI, 2002). La Convención de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales ha sido firmada por 18 Estados y se han adherido a ella o la han ratificado 6 (CNUDMI, 2007). La Convención se aplica solo en el plano internacional y solo a los 6 Estados que son partes. Sin embargo, varios Estados han incorporado en su legislación nacional las disposiciones sustantivas de la Convención o algunas de ellas.

15. Los países que han aprobado las leyes modelo o la Convención sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales presentan elementos comunes en sus leyes de contratación electrónica, lo que ayuda a facilitar el comercio electrónico transfronterizo. Adoptan los principios de la neutralidad tecnológica, la no discriminación de las comunicaciones electrónicas y la equivalencia funcional. Sin embargo, pese a los progresos realizados en la aprobación de leyes sobre transacciones electrónicas, persisten tres grandes problemas.

16. En primer lugar, varias leyes sobre transacciones electrónicas únicamente regulan el componente de la firma electrónica (autenticación), pero no se refieren a otras importantes cláusulas contractuales, como la hora y el lugar del envío y la recepción, el acuse de recibo, la localización de las partes y el uso de sistemas automatizados de mensajes. La mayoría de las leyes sobre transacciones electrónicas tampoco se refieren a los aspectos internacionales del comercio electrónico, como la elección del derecho aplicable, que es una de las posibles causas de conflicto. Además, si bien en varias leyes se encuentra una disposición sobre el reconocimiento transfronterizo de las firmas electrónicas, en muchos casos ella no se aplica ya que requiere la institución de un engorroso sistema de reconocimiento mutuo (Castellani, 2010).

17. En segundo lugar, hay variaciones en lo que respecta a la aplicación nacional de principios fundamentales, en particular los de neutralidad tecnológica en el uso de firmas electrónicas. Algunos países han promulgado legislación sobre una tecnología para las firmas digitales, como la relativa a la infraestructura de clave pública. Así ocurre, por ejemplo, en el caso de algunos Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes y de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO). Los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes deben establecer órganos de certificación que crean firmas digitales utilizando sistema de criptografía. Algunas leyes disponen que únicamente se reconocerá un carácter jurídicamente obligatorio a esas firmas digitales. Sin embargo, se observa una tendencia hacia un mayor número de leyes tecnológicamente neutras. Por ejemplo, la Federación de Rusia en 2011 reformó su legislación para reconocer todas las formas de firmas electrónicas y también se adhirió a la Convención sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales, que permite un reconocimiento transfronterizo de las firmas electrónicas sobre una base tecnológicamente neutra.

18. Puede ocurrir además que las leyes exijan la creación de una autoridad nacional de certificación. Sin embargo, en razón del costo humano y financiero, en algunos casos y especialmente en países en desarrollo, la entidad certificadora no se ha establecido o solo lo ha sido tras un prolongado período. En esos casos, las transacciones electrónicas pueden carecer de reconocimiento jurídico cuando se exige la intervención de la autoridad nacional de certificación para dar validez jurídica a la operación. Además, el requisito de utilizar sistemas criptográficos al llevar a cabo operaciones electrónicas de comercio o gobierno puede representar un obstáculo para las transacciones en línea. Por ejemplo, podría entorpecer

la participación de licitantes extranjeros en la contratación pública a menos que la correspondiente infraestructura extranjera de clave pública estuviese legalmente reconocida.

19. Incluso en países en que se han adoptado disposiciones basadas en los textos de la CNUDMI u otros textos uniformes se observan diferencias, lo que plantea problemas para el comercio electrónico, tanto nacional como transfronterizo. Las distintas leyes sobre transacciones electrónicas contemplan distintos criterios para definir qué es una firma electrónica. El caso de la Unión Europea es ilustrativo. Los Estados miembros están obligados a aplicar la Directiva 1999/93/CE por la que se establecen un marco comunitario para la firma electrónica y los servicios de certificación que se han de reconocer legalmente en todos los Estados miembros de la Unión Europea. Como los regímenes nacionales adoptados para aplicar la Directiva no estaban armonizados, en julio de 2014 el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea aprobaron el Reglamento relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior. El Reglamento aplica el principio de la neutralidad tecnológica y evita requisitos que solo puedan cumplirse mediante una tecnología específica. También establece las condiciones para el reconocimiento mutuo de la identificación electrónica en un instrumento jurídico de aplicación directa en todos los Estados miembros de la Unión Europea. Otro ejemplo es la ASEAN, cuyos Estados miembros reconocen diferentes tipos de firmas (UNCTAD, 2013a).

20. El tercer problema es la falta de capacidad para hacer cumplir la legislación en materia de transacciones electrónicas. Los jueces y los profesionales del derecho a menudo tienen un conocimiento y una experiencia limitados en relación con esas transacciones. Como resultado, y especialmente en los países en desarrollo, las empresas pueden ser reacias a utilizar medios electrónicos.

## **B. Protección de los consumidores en línea**

21. El objetivo de la protección del consumidor es corregir los desequilibrios entre las empresas y los consumidores en todas las formas del comercio. Habida cuenta de la naturaleza de Internet, en que es fácil ocultar información importante sobre el vendedor (como la identidad, la localización y la credibilidad), este desequilibrio se acentúa en el caso del comercio electrónico. En Internet los consumidores están más expuestos a actividades fraudulentas y engañosas. La legislación sobre protección del consumidor también puede ayudar a las empresas que se dedican al comercio electrónico a aclarar los requisitos para hacer negocios en línea en una determinada jurisdicción. Por ello, las leyes, las normas y los reglamentos relativos a la protección del consumidor pueden indicar los derechos de los consumidores y las prácticas institucionales que deben imperar en Internet, limitar las conductas comerciales fraudulentas y engañosas y ayudar a las empresas a establecer regímenes de autorregulación (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), s/f).

22. Pese a la importancia que reviste que el comercio electrónico con empresas dé confianza a los consumidores, un estudio mundial de la legislación de protección del consumidor pone de relieve que en muchos países en desarrollo y en transición no existen aún leyes en la materia (UNCTAD, 2015). De los 119 países respecto de los cuales se dispone de datos, 90 (de los cuales 56 son países en desarrollo o en transición) han adoptado legislación sobre protección del consumidor en el comercio electrónico. No obstante, en el caso de unos 73 países, no fue posible obtener datos, lo que posiblemente sea un indicio de que no se ha procedido plenamente a proteger a los consumidores en línea.

23. En cuanto a los patrones por región, en África hay particularmente poca legislación sobre protección del consumidor. Únicamente 18 de los 54 países africanos han aprobado leyes de esa índole. La proporción es más alta en América Latina, pues 16 de los 20 países de la región ya han aprobado legislación en la materia. En el caso de Oceanía y la mayoría de los países en transición, no se dispone de datos sobre el estado de la legislación sobre protección del consumidor.

24. Es importante cerciorarse de que los compradores estén protegidos cuando efectúan en Internet una compra en su país o fuera de él. Las diferencias en la forma en que los países adoptan disposiciones en este campo pueden dificultar las transacciones. Estas diferencias pueden referirse a los derechos y obligaciones de consumidores y empresas, a los criterios de aceptabilidad de las condiciones, a la necesidad de consignar expresamente las obligaciones y a la existencia de mecanismos internacionales de reparación eficaces.

25. En la Unión Europea, por ejemplo, las empresas que realizan operaciones comerciales transfronterizas deben observar 28 normativas nacionales distintas. Por ello, tienen que determinar cuáles son las disposiciones de las leyes aplicables en los distintos países y asumir los gastos por concepto de traducción, asesoramiento jurídico y adaptación de los contratos. Ello suma costos, complejidad y falta de certeza jurídica. En una encuesta levantada en 2011 sobre el comercio transfronterizo en línea, el 44% de los consumidores afirmó que la falta de certeza sobre sus derechos era un factor disuasivo para comprar en otro país de la Unión Europea. Una tercera parte de los consumidores encuestados declararon que considerarían la posibilidad de comprar en línea en otro país de la Unión Europea si se aplicasen reglas europeas uniformes, aunque solo el 7% lo hacía (Comisión Europea, 2011). Para rectificar esta situación, la Comisión Europea ha propuesto una normativa común de compraventa europea para facilitar las transacciones transfronterizas en el mercado único<sup>1</sup> que abriría a los comerciantes la posibilidad de vender sus productos a ciudadanos de otro Estado miembro sobre la base de un conjunto único de normas de derecho contractual que constituiría una alternativa a la legislación nacional en materia de contratos. Las partes en un contrato transfronterizo de compraventa de cualquier país de la Unión Europea pueden decidir, previo acuerdo expreso, que han de aplicar la normativa común de compraventa europea.

26. Otro problema es la forma de hacer cumplir en otros países las disposiciones relativas a la protección del consumidor, ya que para ello se requiere una cooperación eficaz entre los organismos nacionales competentes<sup>2</sup>. Algunas autoridades nacionales han establecido mecanismos y redes de cooperación de carácter semioficial con el fin de que actúen como cauces políticos, no jurídicos, de cooperación. Por ejemplo, la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley (ICPEN, por sus siglas en inglés) es una red de autoridades públicas que participan en la tarea de hacer cumplir leyes sobre prácticas comerciales leales y en otras actividades de protección del consumidor; está integrada por organizaciones que representan a 56 países, 24 de ellos en desarrollo<sup>3</sup>. Su principal objetivo consiste en encontrar medios de prevenir y rectificar prácticas comerciales engañosas en un contexto internacional.

27. La Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley ha lanzado la iniciativa "econsumer.gov" con el fin de aumentar la protección de los consumidores y la confianza de los consumidores en el comercio electrónico. En el sitio

<sup>1</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/;ELX\\_SESSIONID\\_kq3JrXb6922fTl6wCNCyJTyMZn3N6p8lYymnk4b9G32fR21QJhQ! = 9 715408534?uri=CELEX:52011DC0636](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/;ELX_SESSIONID_kq3JrXb6922fTl6wCNCyJTyMZn3N6p8lYymnk4b9G32fR21QJhQ! = 9 715408534?uri=CELEX:52011DC0636) (página consultada el 5 de enero de 2015).

<sup>2</sup> Varios delegados de la ASEAN y América Latina han insistido en esta cuestión en el contexto de la asistencia de la UNCTAD; véase, por ejemplo, UNCTAD (2013a).

<sup>3</sup> Véase <https://icpen.org/> (página consultada el 5 de enero de 2015).

web se invita a formular denuncias en línea en una ventanilla única (<http://www.econsumer.gov>). En 2014, estaba integrada por 30 autoridades nacionales, todas ellas también miembros de la ICPEN. En 2013, la Red recibió 23.437 denuncias, muchas de ellas relacionadas con transacciones transfronterizas<sup>4</sup>.

28. El principal marco de referencia internacional para la protección de los consumidores en línea está constituido por las Directrices de la OCDE para la protección de los consumidores en el contexto del comercio electrónico (las Directrices de la OCDE) (OCDE, 2000), que se están revisando, con el objeto de recoger los principios de política aplicables al comercio electrónico entre empresas y consumidores que figuran en una serie de leyes de la OCDE posteriores a su aprobación en 1999. Cuando se actualicen para los Estados miembros de la OCDE, tal vez algunos países en desarrollo vean la necesidad de adaptar el contenido de las Directrices de la OCDE a las necesidades nacionales.

29. En el plano mundial, las Naciones Unidas también están llevando a cabo consultas sobre la revisión de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor (UNCTAD, 2001) a la luz de los acontecimientos en el mercado y en el plano regulador, en particular los relativos al comercio electrónico. Las consultas apuntan a tener en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. Las directrices revisadas podrían estar ultimadas en 2016. Entre los temas examinados en las consultas destacan: una protección efectiva que no sea menos favorable que en otras formas de comercio; los derechos y las obligaciones de los consumidores y las empresas; los consumidores vulnerables; las plataformas móviles; los pagos; otros mecanismos de solución de controversias; la educación y concienciación de los consumidores; la protección de datos y de la privacidad; el derecho aplicable y la jurisdicción competente y la cooperación bilateral, regional e internacional.

### C. Abordar la protección de datos y la privacidad en línea

30. En la economía digital mundial, los datos personales se han convertido en el combustible que alimenta gran parte de la actividad comercial en línea. Cada día se transmiten, almacenan y reúnen en línea enormes cantidades de información gracias al aumento de la capacidad de computación y comunicación. En este entorno, la seguridad de la información suscita creciente preocupación a gobiernos, empresas y consumidores por igual. El considerable aumento de los servicios en la nube que se prestan en varias jurisdicciones y el número cada vez mayor de fallos en la seguridad de los datos ponen de relieve la necesidad de medidas normativas adecuadas (UNCTAD, 2013b). Los análisis de macrodatos "*big data*", cuya finalidad es comprender el comportamiento de los consumidores e influir en ellos con fines de lucro comercial, pueden aumentar esa preocupación.

31. Según una fuente, en 2013 se denunciaron más de 2.100 incidentes, que dejaron desprotegidos unos 822 millones de registros (Risk Based Security, 2014). En un incidente importante quedaron desprotegidos nada menos que 152 millones de nombres, perfiles de clientes, contraseñas cifradas, números de tarjetas de débito o crédito y otros datos relacionadas con pedidos de clientes. El sector empresarial fue el objetivo en el 53% de los incidentes, seguido de las administraciones públicas (19%). En un 60% de los incidentes aproximadamente se trató de un acto de piratería informática<sup>5</sup>. En cuanto a las tendencias geográficas, los Estados Unidos de América fueron con mucho el país más perjudicado, ya

<sup>4</sup> Véase <https://icpen.org/> (página consultada el 5 de enero de 2015).

<sup>5</sup> A los efectos del presente documento, cabe entender por "piratería informática" la obtención (deliberada o no) de acceso a una computadora y la lectura, copia, o creación de datos (dejando un rastro) sin la intención de destruir datos o dañar intencionadamente la computadora.

que se registraron allí casi la mitad de los casos conocidos. Los tipos más comunes de datos que quedaron expuestos eran contraseñas, nombres, correos electrónicos y nombres de usuario.

32. A noviembre de 2014, había en vigor en 105 países (65 de ellos en desarrollo) leyes para proteger los datos y la privacidad (UNCTAD, 2015). En otros 34 países en desarrollo se han aprobado proyectos de ley, que aún no han sido promulgados. En este contexto, Asia y África están en situación similar y menos del 40% de los países tienen en vigor una ley de esta índole.

33. Las empresas también deben adoptar políticas para preservar la seguridad de la información, instituir salvaguardias técnicas y formular planes de acción en caso de fallos en la seguridad de los datos, así como para evitar el fraude y las prácticas engañosas y desleales. Habida cuenta de la etapa embrionaria en que se encuentran las leyes de protección de la privacidad y los datos en el África Subsahariana, algunas empresas de comercio electrónico han adoptado de manera proactiva una serie de mejores prácticas y normas de seguridad internacionales (recuadro 1). En los casos en que sea difícil garantizar la privacidad y la protección de los consumidores en razón de la naturaleza del modelo de contenido, tal vez los proveedores de servicios tengan que adoptar medidas adicionales para instruir a los compradores y los vendedores sobre la manera de reconocer el fraude y protegerse contra él.

#### Recuadro 1

#### **Medidas adoptadas por las empresas para proteger los datos y la privacidad en el África Oriental**

En el contexto del comercio electrónico que comienza a tener lugar en el África Subsahariana, los fallos en la seguridad de los datos han consistido hasta ahora principalmente en fraudes en cajeros automáticos y terminales de punto de venta fuera de línea. En algunos casos se instalaron dispositivos para clonar tarjetas de pago. También se cometen casos de fraude en línea y su número necesariamente ha de aumentar, pues los consumidores en Internet son cada vez más numerosos. Varios mercados virtuales de comercio electrónico han instalado mecanismos para hacer frente al riesgo de fraude.

OLX, que es un sitio web de anuncios clasificados en Kenya y en muchos otros países, se ha adherido a los principios de puerto seguro para la protección de la vida privada, a saber: información, elección, transferencia progresiva, seguridad, integridad de los datos, acceso y ejecución. En las condiciones de servicio, se describe la manera en que se recopilan, emplean y se difunden los datos, así como las medidas adoptadas para proteger los datos personales. Si un usuario sospecha que se ha vulnerado o se ha puesto en peligro su privacidad, OLX le alienta a que denuncie los hechos usando su "formulario de denuncia de problemas jurídicos".

3G Direct Pay es una pasarela para los pagos de comercio electrónico que presta servicio a más de 300 operadores de viajes y operadores turísticos de todo el África Oriental. Su planteamiento respecto de la seguridad de los datos es muy similar al de un banco. Al procesar tarjetas, maneja datos confidenciales que, en caso de robo, pueden utilizarse para efectuar pagos sin el consentimiento de su titular. A fin de paliar esta situación, 3G Direct Pay ha instituido un conjunto de aplicaciones informáticas de seguridad para cifrar y proteger datos de "extremo a extremo", de conformidad con el nivel 1 de la norma de seguridad de los datos en el sector de las tarjetas de pago. La empresa también hace un activo seguimiento de las pautas de utilización de tarjetas para detectar las tentativas de fraude y mitigar sus efectos.

La política de privacidad de Zoom Tanzania, que es un servicio horizontal de anuncios clasificados, obliga a la empresa a no compartir datos personales "salvo cuando

así lo exija la ley o el usuario lo autorice expresamente". El plan de negocios de la empresa consiste en utilizar contenidos generados por los propios usuarios y vender después espacios publicitarios mediante una red interna que permite colocarlos como anuncios para los demás usuarios sin que corran peligro sus datos personales.

*Fuente:* UNCTAD, 2015.

34. Los principales marcos internacionales de referencia utilizados para la protección de la privacidad y los datos son las Directrices de la OCDE, la Directiva de protección de datos de la Unión Europea y el Marco de Privacidad del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico. Si bien existe amplio acuerdo sobre los principios básicos, no lo hay sobre su aplicación. Algunos regímenes de protección de datos (los llamados regímenes generales) son aplicables también a los que procesan los datos personales. Otros aplican normas diferentes a determinados sectores (como el sector de la salud), a los tipos de entidades de proceso (las autoridades públicas por ejemplo) o a las categorías de datos (como los datos relativos a niños). En esos casos, los otros sectores no están sujetos a controles de los organismos de regulación.

35. Se puede establecer una distinción entre los regímenes que funcionan principalmente mediante acciones para hacer cumplir la ley ejercidas por particulares o grupos representativos y los que confieren esas facultades a una autoridad de supervisión especializada que ejerce una vigilancia constante de la conducta de quienes procesan datos personales. Otro desafío para los gobiernos de los países en desarrollo es la necesidad de establecer organismos reguladores.

#### **D. Lucha contra la ciberdelincuencia**

36. La ciberdelincuencia es motivo de creciente preocupación para países en todos los niveles de desarrollo y afecta tanto a los compradores como a los vendedores. En 2012, se estimaban en unos 3.500 millones de dólares las pérdidas sufridas por proveedores debido al fraude en línea (CyberSource, 2013). En Europa, las formas más comunes consignadas por la Red de Centros Europeos de los Consumidores son los sitios web fraudulentos, la venta en línea de automóviles usados y los productos falsificados. Tienen como denominador común que los consumidores se ven tentados por la publicidad de productos baratos o gratuitos y el método preferido de pago de los defraudadores es la transferencia de dinero. En los países en desarrollo, el valor total del fraude también ha aumentado considerablemente. En América Latina, por ejemplo, el fraude en el comercio electrónico asciende en total a 430 millones de dólares<sup>6</sup>, mientras que en África se estima que la ciberdelincuencia cuesta a Kenya, Nigeria y las economías de África Meridional 36, 200 y 573 millones de dólares respectivamente (International Data Group Connect, 2012).

37. Esos incidentes ponen de relieve los problemas a que se enfrentan los consumidores en línea. Si bien desde hace muchos años se cometen en Internet algunos delitos, ha habido un rápido aumento del número de incidentes y su distribución geográfica. Se puede cometer un delito cibernético contra varias personas en muchos países sin que el delincuente siquiera tenga que salir de casa. Por ejemplo, los ciberdelincuentes pueden encauzar sus comunicaciones a través de empresas telefónicas locales y operadoras de larga distancia, proveedores de servicios de Internet y redes inalámbricas o satelitales o pueden emplear distintas computadoras localizadas en distintos países antes de atacar un sistema

<sup>6</sup> Véase [http://prensa.lacnic.net/news/en/feb2014\\_en/study-on-cybercrime-in-the-lac-region-e-commerce-fraud-doubles](http://prensa.lacnic.net/news/en/feb2014_en/study-on-cybercrime-in-the-lac-region-e-commerce-fraud-doubles) (página consultada el 7 de enero de 2015).

determinado. Los datos pueden almacenarse en una computadora en un país distinto de aquel en que se cometió el acto delictivo.

38. Los delitos cibernéticos pueden dirigirse contra computadoras portátiles, tabletas, teléfonos móviles y redes enteras. Según informes, los minoristas que trabajan por telefonía móvil sufren los mayores fraudes denunciados, expresados como porcentaje de los ingresos de cada uno de los segmentos del comercio detallista (LexisNexis, 2013). Se trata de un problema especialmente difícil para los países en desarrollo, donde los teléfonos móviles son el principal dispositivo para el comercio electrónico y los pagos conexos. Además, los ciberdelincuentes utilizan cada vez más a los países en desarrollo debido principalmente a la laxitud mostrada por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. Según un estudio, los cinco principales focos de la ciberdelincuencia son, en primer lugar, la Federación de Rusia, seguida de China, Brasil, Nigeria y Viet Nam (*Time*, 2014).

39. Se están aprobando con rapidez leyes de lucha contra la ciberdelincuencia. En noviembre de 2014, 117 países (de los que 82 son economías en desarrollo y en transición) ya habían aprobado legislación en la materia y otros 26 estaban preparando proyectos de ley (UNCTAD, 2015). Sin embargo, más de 30 países no tienen disposición legislativa alguna relacionada con los delitos cibernéticos. África es la región con el mayor número de países que aún deben aprobar leyes de lucha contra la ciberdelincuencia.

40. El instrumento internacional más importante en la materia es el Convenio sobre la Ciberdelincuencia del Consejo de Europa (2001). El ejemplo ha sido seguido por muchas regiones en desarrollo, en particular con la incorporación a su ordenamiento de la Ley Modelo sobre el delito cibernético e informático del Commonwealth (2002) y la Convención sobre la Ciberseguridad y la Protección de Datos Personales de la Unión Africana, aprobada en junio de 2014. También hay que destacar algunas iniciativas europeas<sup>7</sup>.

41. Los países en desarrollo hacen frente a varios problemas, entre ellos la falta de capacidad e infraestructura para reaccionar eficazmente contra los ataques cibernéticos. La ciberdelincuencia plantea problemas complejos de aplicación transfronteriza y de jurisdicción. Es preciso tomar medidas especiales para hacer cumplir la ley y para fortalecer la capacidad de los equipos de reacción contra las emergencias informáticas. En este contexto, la coordinación y la cooperación internacionales son fundamentales para crear un entorno seguro que promueva una reacción más rápida y el intercambio de información, dando así a los países la oportunidad de reaccionar con rapidez y eficacia para luchar contra la ciberdelincuencia.

## **E. Algunos ejemplos de mejores prácticas en el plano regional**

42. Las regiones en desarrollo con un distinto grado de madurez de su ciberlegislación han logrado progresos importantes en la preparación de ella adoptando distintos enfoques. Los ejemplos que se exponen a continuación indican la forma en que la complejidad cada vez mayor de la ciberlegislación exige una mayor coordinación y colaboración entre las autoridades reguladoras u oficiales de carácter nacional y regional, así como un estrecho diálogo entre los sectores público y privado para que esa legislación pueda promulgarse y aplicarse con buenos resultados.

<sup>7</sup> Véanse OCDE (2002) y la Directiva 2013/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de agosto de 2013, relativa a los ataques contra los sistemas de información, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0040&from=EN> (página consultada el 8 de enero de 2105).

43. La Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, la Comunidad de África Oriental (CAO) y diversos grupos regionales de América Latina han podido sacar partido del Programa de la UNCTAD sobre comercio electrónico y reforma legislativa. En el curso de los años han pasado de una situación donde la dimensión jurídica de la economía de la información, en particular la legislación en materia de comercio electrónico, era un territorio ignoto aún sin explorar a otra en que la dimensión de las TIC se está integrando en las políticas de desarrollo y sus marcos jurídicos y reguladores necesarios; este último se está configurando de conformidad con las normas y prácticas internacionales. Los beneficiarios del Programa han atribuido este cambio a las campañas de toma de conciencia y la formación para crear capacidad, así como a una labor constante de supervisión del proceso de reforma (evaluación externa hecha por Balestrieri (2011)).

44. La Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) fue la primera institución de una región en desarrollo en preparar un marco legal para el comercio electrónico que fuera armonizado y coherente. Impartió directrices para establecer objetivos y principios de la infraestructura jurídica del comercio electrónico que sirviesen para apoyar los objetivos de integración económica regional de la ASEAN a través de diversas iniciativas destinadas a promover el crecimiento económico, en que las TIC desempeñan una función clave para hacer posible la integración social y económica de la Asociación. Un proyecto conjunto del Organismo Australiano de Desarrollo Internacional (AusAID) y la ASEAN, en cuyo marco se celebró una serie de reuniones periódicas entre representantes de la ASEAN con el fin de examinar las bases comunes de la armonización, facilitó el logro de progresos. Camboya y la República Democrática Popular Lao recibieron asistencia de la UNCTAD para preparar su legislación. La UNCTAD también examinó en 2008 y en 2013 el grado de armonización de las disposiciones relativas al comercio electrónico en la ASEAN (UNCTAD, 2013a). En las recomendaciones se alentó a seguir trabajando en la armonización de cuestiones transfronterizas de jurisdicción con el fin de estrechar la cooperación entre los organismos reguladores y los encargados de hacer cumplir la ley.

45. De armonizarse las transacciones entre distintas jurisdicciones sería más fácil hacer cumplir la ley a través de las fronteras en aspectos tales como: a) el reconocimiento de las firmas electrónicas con el reconocimiento mutuo de las transacciones efectuadas en esa forma<sup>8</sup>; b) la protección del consumidor, en particular un acuerdo entre los organismos oficiales de protección del consumidor de cada país, complementado por instrumentos de investigación y consulta adecuados, y la participación en la Red Internacional de Protección del Consumidor (ICPEN), que podría ser un primer paso hacia una cooperación regional más estrecha; y c) la ciberdelincuencia, en particular, el establecimiento de un centro común de capacitación y recursos, así como puntos de contacto nacionales que estén disponibles permanentemente.

46. En el caso de la CAO, los Estados asociados determinaron que la creación de un entorno jurídico y regulador propicio era un factor clave para la aplicación efectiva de las estrategias de gobierno y comercio electrónicos en los planos nacional y regional. Con este telón de fondo y con la asistencia de la UNCTAD, la CAO creó el Grupo de Trabajo sobre Ciberlegislación, integrado por expertos de los Estados asociados. La UNCTAD ha venido desde 2007 prestando asesoramiento jurídico e impartiendo capacitación para ayudar a que se tome conciencia de una serie de cuestiones de política y jurídicas relacionadas con el comercio electrónico. Una serie de reuniones de consulta sirvió de oportunidad para llegar a un acuerdo sobre los principios fundamentales de armonización de la ciberlegislación y preparar dos marcos para varias materias. Fue importante a esos efectos ir más allá de la preparación de una ley modelo y preparar, en cambio, un texto de base para adaptarlo a la

---

<sup>8</sup> La ASEAN ya ha llevado a cabo algunas actividades preliminares en esta materia, en particular el plan experimental puesto en marcha por Singapur y Tailandia en 2007.

creciente complejidad de las TIC, que impone la adopción de nuevas normas y la conformidad de las nuevas disposiciones con la normativa codificada vigente.

47. El compromiso de los miembros de la Comunidad de la CAO que han emprendido el proceso de reforma ha sido fundamental para mantener el impulso en el plano nacional. En el caso de Uganda, las autoridades nacionales y el sector privado procuraron constantemente contribuir al proceso de reforma legislativa y a que hubiese cada vez más interés en llevarlo a cabo.

48. Han participado muy estrechamente en la redacción de los instrumentos jurídicos y los procesos de armonización instituciones políticas regionales, como la Asamblea Legislativa del África Oriental, entidades interesadas, como el Consejo Empresarial del África Oriental y la Sociedad Jurídica de África Oriental y organismos internacionales, como la CNUDMI, la UNCTAD y la Comisión Económica para África. Con miras a poner en práctica las recomendaciones que figuran en los marcos I y II, los Estados asociados de la CAO presentaron una lista detallada de actividades de capacitación y toma de conciencia dirigidas a los principales grupos de destinatarios, entre ellos parlamentarios, juristas, policías, autoridades reguladoras y el sector privado. Se han realizado avances considerables.

49. En América Latina y el Caribe, varios talleres regionales de fomento de la capacidad, en que participaron más de 1.100 funcionarios públicos<sup>9</sup>, han tenido efectos multiplicadores y han permitido que un número mayor de interesados hayan podido conocer los aspectos jurídicos del comercio electrónico. Los progresos realizados en la región han quedado documentados en los estudios comparativos sobre la región (UNCTAD, 2010b, 2010c)<sup>10</sup>. La capacitación brinda a los participantes la oportunidad de profundizar sus conocimientos de las cuestiones jurídicas del comercio electrónico, intercambiar experiencias y coordinar la armonización regional y de que las autoridades tomen conciencia de las cuestiones que están en juego en el plano nacional. El capital humano es fundamental para crear capacidad institucional.

#### **IV. Recomendaciones y temas para el debate**

50. Comprar y vender en línea plantea una serie de problemas jurídicos a los que deben hacer frente tanto los gobiernos como el propio sector. Incluso en las regiones desarrolladas con un cierto grado de armonización de su legislación, como la Unión Europea, los distintos requisitos que establecen las leyes nacionales pueden obstaculizar el comercio electrónico. Aunque se ha avanzado considerablemente en la aprobación de leyes y, hasta cierto punto, en la armonización de la legislación en muchas regiones, sigue siendo necesario adaptar las leyes a los instrumentos jurídicos internacionales más importantes para propiciar el comercio electrónico transfronterizo. Además, varios gobiernos, especialmente de países en desarrollo, aún tienen que aprobar leyes básicas en ámbitos jurídicos que están sin regular. A tal fin, los países en desarrollo tienen que velar por que haya coordinación entre las instituciones que tienen a su cargo distintas normas legislativas sobre el comercio electrónico, la computación en nube y el gobierno electrónico, a fin de adoptar principios comunes fundamentales que faciliten la prestación de todos esos servicios. Los gobiernos de los países en desarrollo también tendrán que asegurarse de que

---

<sup>9</sup> Las actividades de fomento de la capacidad se organizan con arreglo a la metodología del programa TrainforTrade, que presta servicios de capacitación y aprendizaje a distancia a través de una plataforma en Internet en la que expertos examinan en tiempo real cuestiones relacionadas con la ciberlegislación y los participantes pueden intercambiar experiencias.

<sup>10</sup> En 2015 se publicará un análisis actualizado.

se hagan cumplir las leyes —el próximo gran desafío que les espera—, tanto en el plano nacional como en el transfronterizo.

51. A fin de apoyar la labor de los países en desarrollo, hay que recabar la asistencia de las comunidades de integración regional y de los asociados para el desarrollo en general a los efectos de la compatibilidad de las leyes y de fomentar el comercio electrónico transfronterizo. Asimismo, habría que estudiar la posibilidad de poner en marcha programas de fomento de la capacidad a largo plazo para hacer cumplir la ley y, en última instancia, para que se utilice el comercio electrónico.

52. En estrecha relación con las cuestiones mencionadas, y teniendo especialmente en cuenta lo ocurrido en el plano regional, procede que los expertos examinen las cuestiones planteadas en el presente documento de antecedentes junto con los procesos relacionados con el comercio electrónico, como los auspiciados por la Organización Mundial del Comercio, la OCDE y las Naciones Unidas.

53. Las cinco recomendaciones que se formulan más adelante se refieren a una serie de cuestiones que afectan actualmente a la evolución del comercio electrónico y en ellas se presta especial atención a los países en desarrollo. Tal vez los participantes en la reunión deseen examinar medios de llevar a la práctica esas recomendaciones y la forma de prestar apoyo para la coordinación entre las instituciones regionales e internacionales en la prestación de asistencia a los países para formular ciberlegislación y hacerla cumplir.

54. **Armonizar las leyes para las transacciones electrónicas.** La armonización regional y mundial de las transacciones electrónicas es uno de los principales retos que hay que superar para que las administraciones públicas, las empresas y la ciudadanía utilicen en mayor medida las tecnologías electrónicas. Al preparar o revisar legislación sobre comercio electrónico, los legisladores deberían tener en cuenta la de los otros países de su misma región o de sus asociados comerciales para que sus ordenamientos jurídicos y sus políticas comerciales sean compatibles. Es importante considerar la posibilidad de reconocer legalmente las firmas, los contratos y las pruebas electrónicas no solo en el plano nacional sino también las de otras jurisdicciones.

55. En los diez últimos años, la armonización ha avanzado en varias regiones. Sin embargo, dado que se utilizan criterios diferentes, sigue siendo necesario promulgar leyes con un mayor grado de compatibilidad en el plano internacional. La Convención de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales puede ser útil en la promoción de la armonización legal, pues propone un conjunto de disposiciones jurídicas que hacen posible el comercio electrónico transfronterizo. Los países deberían considerar la posibilidad de armonizar su legislación en materia de transacciones electrónicas con las disposiciones de la Convención. El hecho de hacerse partes en ella favorecerá la armonización regional e internacional, incluido el reconocimiento transfronterizo de las firmas electrónicas, ya que la Convención establece principios que podrían constituir la base de un sistema de reconocimiento mutuo. La Convención actualiza ciertas disposiciones de las leyes modelo de la CNUDMI, como la localización de las partes; la hora y el lugar del envío y la recepción y la equivalencia funcional de la "firma". También incorpora disposiciones nuevas, como la utilización de sistemas automatizados de mensajes, el llamado a hacer ofertas y otras similares. Por último, la Convención contiene disposiciones básicas sobre las transacciones electrónicas de manera de lograr la armonización regional e internacional. Algunos países ya han modificado su legislación interna en consonancia con las disposiciones sustantivas de la Convención.

56. **Racionalizar las políticas de protección del consumidor.** Las diferencias en las legislaciones nacionales de protección del consumidor constituyen un problema en el

comercio electrónico transfronterizo. Varias agrupaciones regionales están tratando de armonizar esa legislación respecto del comercio electrónico.

57. Los países que están preparando o revisando sus leyes sobre protección del consumidor para tener en cuenta el comercio electrónico podrían considerar la posibilidad de alinear su legislación con las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor y las Directrices de la OCDE para alentar la armonización de la legislación en materia de protección del consumidor y fomentar la confianza de los consumidores en el comercio electrónico.

58. Es necesario crear en varios países en desarrollo organismos de protección del consumidor y, en otros, reforzar los existentes. Además, el establecimiento de mecanismos regionales para recibir denuncias de consumidores en línea y hacer cumplir la normativa vigente facilitaría el comercio electrónico transfronterizo. Para ello se necesitaría un acuerdo entre los organismos de protección del consumidor de una región determinada, complementado por instrumentos de investigación y remisión adecuados. El enlace entre organismos a través de redes como la ICPEN puede ayudar a los organismos nacionales a mantenerse al tanto de las novedades internacionales o regionales y a compartir experiencias y proponer soluciones a los usuarios del comercio electrónico.

59. También se recomienda la utilización de sistemas alternativos de solución de controversias y medios de reparación que sean asequibles y sencillos. Actualmente algunos de los sistemas más eficaces se encuentran en los organismos de autorregulación, las fuerzas del orden, las defensorías y otras entidades. Asimismo, merece la pena estudiar el uso de sellos de confianza, como el de la iniciativa eConfianza<sup>11</sup> del Instituto Latinoamericano de Comercio Electrónico (eInstituto). El eInstituto, que es una organización sin fines de lucro, ha establecido un código de buenas prácticas para orientar a las empresas sobre la forma de atender adecuadamente las necesidades de los consumidores al diseñar sus operaciones en línea. También ofrece un instrumento para la resolución electrónica de disputas llamado Pactanda<sup>12</sup>.

**60. Racionalizar la legislación en materia de protección de datos y ciberdelincuencia.** El establecimiento y la aprobación de marcos legales para la protección de los datos personales y la lucha contra la ciberdelincuencia en el plano nacional para fomentar la confianza en la utilización de Internet no deben tener lugar en forma aislada. Es necesario armonizar las leyes y las políticas en los planos regional e internacional. El establecimiento de normas mínimas sirve para que haya coordinación transfronteriza en la redacción y aplicación de la legislación en la materia y para reforzar las instituciones encargadas de hacerlas cumplir.

61. El establecimiento de un órgano regulador eficiente para la protección de los datos puede constituir un problema tanto desde el punto de vista de los recursos como del político. Tal vez se pueda aprender de la experiencia del sector de las telecomunicaciones, en el que se han aceptado ampliamente esos organismos como componente fundamental de un régimen regulador que funcione bien. Una forma de reducir el costo de regulación podría consistir en combinar las funciones reguladoras de los organismos encargados de la protección de datos con las de los encargados de la protección del consumidor.

62. Del mismo modo, es preciso establecer marcos generales para la cooperación y el cumplimiento de la legislación en el caso de la ciberdelincuencia. La investigación de incluso una sola comunicación puede entrañar la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley de varios países (incluido el sector privado), pues su competencia típicamente se ejerce únicamente en el territorio nacional. La cooperación

<sup>11</sup> Véase [www.econfianza.org](http://www.econfianza.org) (página consultada el 9 de enero de 2015).

<sup>12</sup> Véase [www.pactanda.com](http://www.pactanda.com) (página consultada el 9 de enero de 2015).

regional entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley contra la ciberdelincuencia puede entrañar el establecimiento de un centro común de recursos y capacitación, así como de puntos nacionales de contacto que estén disponibles permanentemente.

63. Deben aplicarse varias medidas de seguridad —de los soportes físico, lógico o de organización— para proteger los datos contra cualquier acto deliberado de uso indebido. Al poner en funcionamiento un sistema adecuado de seguridad de datos hay que tener en cuenta la calidad de los datos, las necesidades de cada uno de los titulares de los datos, la entidad que procesa los datos personales y, de hecho, las de la sociedad en general. Los encargados de formular políticas reconocen cada vez más que Internet es "una infraestructura nacional crucial" en la que no solo tiene lugar una parte cada vez mayor de las actividades económicas y sociales, sino que es también una "fuente de vulnerabilidad". Un componente básico de la acción normativa debería consistir en tener en cuenta esta dualidad e instituir medidas adecuadas para la seguridad de los datos que vayan desde la aprobación de leyes contra la ciberdelincuencia a la creación de equipos de respuesta en caso de emergencias informáticas o de incidentes de seguridad informática. Asimismo, hay que forjar alianzas entre el sector público y el privado para aprovechar los puntos fuertes de este último y la forma en que reacciona ante las amenazas informáticas.

64. **Aumentar la capacidad del poder legislativo y el judicial.** En muchos países en desarrollo es preciso impartir formación en ciberlegislación a los jueces. Las cuestiones jurídicas que plantea el comercio electrónico siguen siendo relativamente nuevas. Varias organizaciones internacionales y regionales, entre ellas, la Secretaría del Commonwealth, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la CNUDMI, la UNCTAD, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Consejo de Europa, pueden prestar asistencia a los países y regiones en distintas disciplinas jurídicas. Con cada vez mayor frecuencia esos organismos suman sus fuerzas para maximizar sus posibilidades (recuadro 2).

#### Recuadro 2

##### **Asistencia prestada por la UNCTAD y sus asociados**

La UNCTAD, para respaldar la labor de los países en desarrollo en esta materia, presta asistencia en la preparación y revisión de leyes sobre comercio electrónico para adecuarlas a los instrumentos internacionales y regionales. La asistencia prestada en la armonización de la legislación de comercio electrónico en distintas regiones, como la ASEAN, la CAO, la CEDEAO, América Latina y América Central, ha dado impulso a los países para aprobar leyes nacionales. Esta labor ha tenido lugar en estrecha colaboración con instituciones regionales como la Comisión de la Unión Africana, la secretaría de la ASEAN, la secretaría de la CAO, la Comisión de la CEDEAO, la Asociación Latinoamericana de Integración y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.

Las actividades para crear capacidad han permitido a los encargados de formular políticas y los legisladores conocer mejor cuestiones jurídicas relacionadas con el comercio electrónico y las mejores prácticas internacionales, con lo que pueden adecuar las leyes a los marcos de sus regiones.

Varios organismos brindan asistencia a los países en desarrollo en el marco de sus mandatos respectivos y se está intensificando la colaboración entre organismos. Constituyen dos ejemplos de ello la reunión de información para los parlamentarios del Commonwealth, celebrada con motivo de la celebración del Foro de Ciberseguridad del Commonwealth 2013, en la que la UNCTAD prestó servicios y que fue organizada conjuntamente por la Organización de Telecomunicaciones del Commonwealth y la Asociación Parlamentaria del Commonwealth, y el seminario sobre la armonización de la

ciberlegislación en la CEDEAO (Ghana, marzo de 2014) organizado conjuntamente por la UNCTAD y la CNUDMI, el Centro Africano de Derecho Cibernético y Prevención del Delito Cibernético, el Consejo de Europa, y la Iniciativa del Commonwealth sobre ciberdelincuencia.

La UNCTAD ha creado una red de instituciones con las que se establecen alianzas consolidadas en el marco de las distintas actividades de los proyectos. Muchos de los asociados han contribuido a la consolidación de la base de datos utilizada en el presente capítulo. El resultado de esta actividad de mapeo mundial, que no tiene precedentes, puede consultarse en línea, por lo que se alienta a los países a que contribuyan a la actualización de la base de datos.

*Fuente:* UNCTAD.

65. **Hacer que los consumidores y las empresas tomen más conciencia.** El entorno jurídico del comercio electrónico no deja de evolucionar y es diferente en cada jurisdicción, por lo que consumidores y empresas están obligados a estar al corriente de las leyes y de los medios de reparación. Este aspecto reviste especial importancia cuando se trata de fomentar la confianza en el comercio electrónico transfronterizo. Las asociaciones del sector y los organismos de protección del consumidor deben trabajar juntos para superar las barreras que interponen las diferencias entre las normas jurídicas de los distintos países. Un elemento crucial de las estrategias a este respecto puede consistir en campañas públicas nacionales (a través de programas de radio y televisión por ejemplo) para informar sobre los medios de proteger a los consumidores en Internet.

#### Recuadro 3

##### **Medidas para que se tome más conciencia en Uganda**

En Uganda, la Dirección Nacional de Tecnología de la Información y el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones han elaborado y promulgado legislación delegada (relativa a la Ley de Transacciones y Firmas Electrónicas) con el fin de poner en funcionamiento el Marco de Ciberlegislación de la CAO (UNCTAD, 2012). En 2011 la Dirección Nacional de Tecnología de la Información comenzó a llevar a cabo actividades de divulgación de esa legislación, así como sobre aspectos relacionados con la seguridad informática, para alentar a la administración pública y el sector privado a instituir controles mínimos de seguridad informática a los efectos de la seguridad de las transacciones electrónicas. Se organizaron varios talleres para ministerios, asociaciones de banca, colegios de abogados, cámaras nacionales de comercio, la Dirección de Inversiones y la bolsa de valores. Actuaron como moderadores en los talleres, con financiación de la UNCTAD, abogados de varias instituciones y especialistas técnicos, entre ellos expertos que participan en el Grupo de Trabajo sobre Ciberlegislación de la CAO. Entre las futuras actividades planificadas figura la organización de talleres similares para dar a conocer el proyecto de ley sobre la protección de los datos y la privacidad una vez promulgada la ley.

*Fuente:* UNCTAD.

66. Con este telón de fondo, se invita a los expertos a que examinen los importantes problemas jurídicos que se plantean en los países en desarrollo con respecto al comercio electrónico, tanto en el ámbito nacional como el transfronterizo, que se indican a continuación:

- ¿Cuál es la mejor manera de evaluar las necesidades de los países en lo que respecta a la ciberlegislación?

- ¿Cuáles son las mejores prácticas para promover las transacciones transfronterizas y aumentar la seguridad de las transacciones electrónicas?
- ¿Qué función debería desempeñar el sector privado en la tarea de que las transacciones electrónicas sean seguras y den confianza a los consumidores?
- ¿Qué medidas deberían adoptarse para supervisar los progresos realizados por los países y regiones en desarrollo en la formulación de su ciberlegislación?
- ¿Cómo puede la asistencia de las organizaciones internacionales y asociados para el desarrollo facilitar el cumplimiento de leyes sobre comercio electrónico que sean compatibles?

## Referencias

- Balestrieri E (2011). Evaluación externa del proyecto de comercio electrónico y reforma legislativa de la UNCTAD. [http://ft.unctad.org/wp-content/uploads/2014/03/2011Evaluation.ICT\\_law\\_Report.pdf](http://ft.unctad.org/wp-content/uploads/2014/03/2011Evaluation.ICT_law_Report.pdf) (página consultada el 9 de enero de 2015).
- Castellani L (2010). The United Nations electronic communications convention: Policy goals and potential benefits. *Korean Journal of International Trade and Business Law*. 19(1):1–16.
- CyberSource (2013). 2013 online fraud report. [http://www.cybersource.com/resources/collateral/Resource\\_Center/whitepapers\\_and\\_reports/CyberSource\\_2013\\_Online\\_Fraud\\_Report.pdf](http://www.cybersource.com/resources/collateral/Resource_Center/whitepapers_and_reports/CyberSource_2013_Online_Fraud_Report.pdf) (página consultada el 9 de enero de 2015).
- European Commission (2011). Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection. Eurobarómetro N° 299. Comisión Europea, Bruselas.
- Innopay (2012). Online payments 2012 – Moving beyond the web. Innopay B V. Amsterdam. <http://www.innopay.com/publications/online-payments-2012-moving-beyond-web> (página consultada el 9 de enero de 2015).
- International Data Group Connect (2012). Africa 2013: Cyber-crime, hacking and malware. El Libro Blanco se puede obtener en [www.idgconnect.com/view\\_abstract/11401/africa-2013-cyber-crime-hacking-malware](http://www.idgconnect.com/view_abstract/11401/africa-2013-cyber-crime-hacking-malware). (página consultada el 8 de enero de 2015).
- LexisNexis (2013). True cost of fraud 2013 study: Manage retail fraud. <http://www.lexisnexis.com/risk/insights/2013-true-cost-fraud.aspx> (página consultada el 9 de enero de 2015).
- OCDE (2000). Directrices para la Protección de los Consumidores en el contexto del Comercio Electrónico, OCDE, París.
- OCDE (2002). Guidelines for the Security of Information Systems and Networks: Towards a Culture of Security, OCDE. París.
- OCDE (n/d). Recomendación del Consejo de la OCDE relativa a las Directrices para la Protección de los Consumidores en el contexto del Comercio Electrónico. OCDE, París. Disponible en <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=183&InstrumentPID=179&Lang=en&Book=> (página consultada el 13 de enero de 2015).
- Risk Based Security (2014). Data breach quickview: An executive's guide to 2013 data breach trends. <https://www.riskbasedsecurity.com/reports/2013-DataBreachQuickView.pdf> (página consultada el 9 de enero de 2015).
- Time* (2014). The world's top 5 cybercrime hotspots, 7 de agosto. <http://time.com/3087768/the-worlds-5-cybercrime-hotspots/> (página consultada el 12 de enero de 2015).
- CNUDMI (1999). *Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico junto con la Guía para la incorporación de la Ley Modelo al derecho interno de 1996 y el nuevo artículo 5 bis aprobado en 1998*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.99.V.4, Nueva York.
- CNUDMI (2002). *Ley Modelo de la CNUDMI sobre las Firmas Electrónicas junto con la guía para su incorporación al derecho interno 2001*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.2.V.8, Nueva York.

- CNUDMI (2007). *Convención de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.7.V.2, Nueva York.
- UNCTAD (2001). *Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor* (en su versión ampliada de 1999), UNCTAD/DITC/CLP/Misc.21, Nueva York y Ginebra. <http://unctad.org/en/Docs/poditcclpm21.en.pdf> (página consultada el 13 de enero de 2015).
- UNCTAD (2010a). *Information Economy Report 2010: ICTs, Enterprises and Poverty Alleviation*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.10.II D.17, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2010b). *Estudio sobre las Perspectivas de la Armonización de la Ciberlegislación en Centroamérica y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas, UNCTAD/DTL/STICT/2009/3, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2010c). *Study on Prospects for Harmonizing Cyberlegislation in Latin America*. Publicación de las Naciones Unidas, UNCTAD/DTL/STICT/2009/1, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2012). *Harmonizing Cyberlaws and Regulations: The experience of the East African Community*. Publicación de las Naciones Unidas. UNCTAD/DTL/STICT/2012/4. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2013a). *Review of E-commerce Legislation Harmonization in the Association of Southeast Asian Nations*. Publicación de las Naciones Unidas, UNCTAD/DTL/STICT/2013/1, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2013b). *Informe sobre la Economía de la Información 2013. La economía de la nube y los países en desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.13. II D. 6, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD. (2015). *Information Economy Report 2015: Unlocking the Potential of E-Commerce for Developing Countries*. Publicación de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra (de próxima publicación)
- WorldPay (2014). *Alternative payments report, 2nd edition*. <http://www.worldpay.com/global/alternative-payments-2nd-edition> (página consultada el 12 de enero de 2015).
-