



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
28 de febrero de 2023
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Grupo Intergubernamental de Expertos en Comercio
Electrónico y Economía Digital
Sexto período de sesiones
Ginebra, 10 a 12 de mayo de 2023
Tema 3 del programa provisional

Cómo poner los datos al servicio de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la presente nota se analiza el papel que pueden desempeñar los datos en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Los datos y las tecnologías digitales son cada vez más indispensables para lograr un desarrollo sostenible y hacer un seguimiento de los avances a ese respecto. En la presente nota se analizan las dificultades que plantean el aprovechamiento de los datos y los flujos transfronterizos de datos, en particular entre los países en desarrollo, junto con las formas de captar los beneficios de la economía digital y compartirlos más equitativamente, y la manera en que los enfoques nacionales, regionales e internacionales pueden contribuir al aprovechamiento de los datos en pro de la Agenda 2030 y ayudar a recuperar el terreno perdido debido a las recientes crisis. En ese contexto, es esencial reforzar la cooperación internacional en la esfera de la gobernanza de los datos y reforzar las actividades de fomento de la capacidad destinadas a reducir la brecha digital y la brecha en materia de datos, y hacer posible un futuro mejor para las personas y el planeta.



Introducción

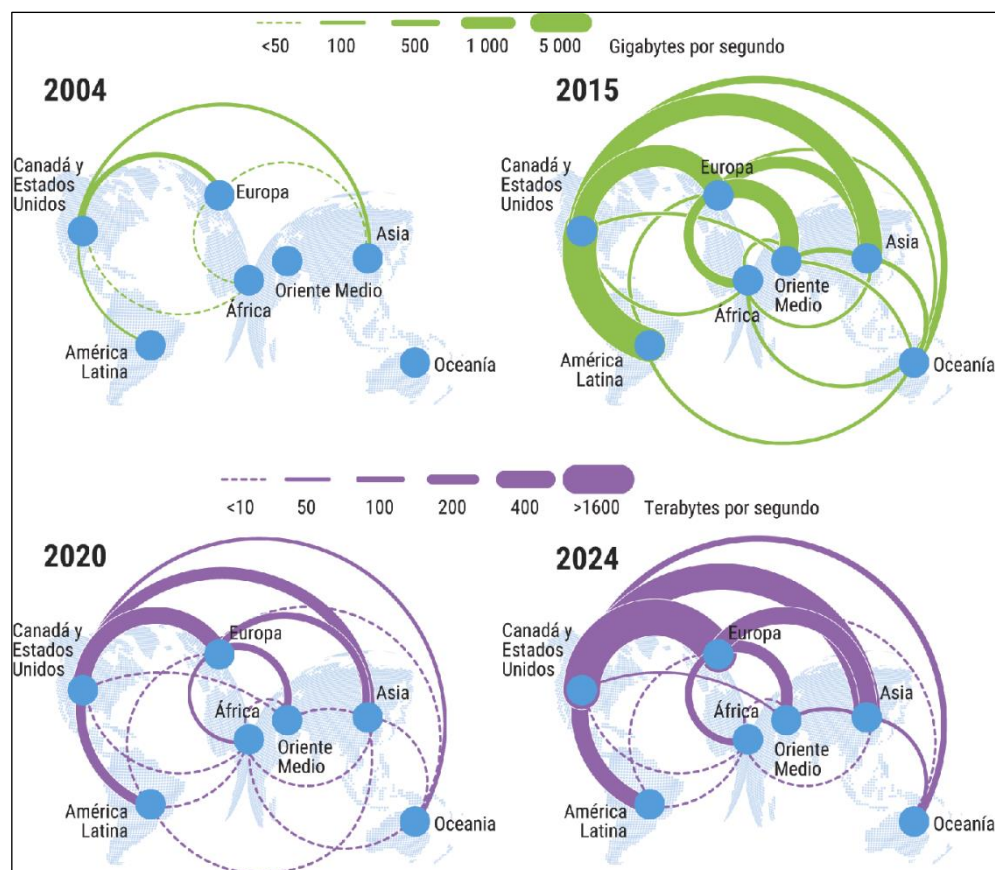
1. Los miembros de la Junta de Comercio y Desarrollo decidieron, mediante un procedimiento de aprobación tácita finalizado el 13 de julio de 2021, que el sexto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Comercio Electrónico y Economía Digital versaría sobre el tema “Cómo poner los datos al servicio de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”¹.
2. Los datos se han convertido en un activo estratégico clave para la solución de muchos problemas sociales, ambientales y económicos y para la creación de valor tanto privado como social, garantizando al mismo tiempo los derechos humanos, la paz y la seguridad. Bien gestionada, la utilización de los datos puede contribuir a superar algunos obstáculos mundiales al desarrollo, como las pandemias y el cambio climático, y al mismo tiempo, favorecer la prosperidad.
3. Los datos y los flujos de datos pueden contribuir a la consecución de los objetivos económicos, sociales y ambientales de la Agenda 2030. Primero, existen métodos novedosos de recolección de datos que, al complementar las estadísticas oficiales, pueden ayudar a tener una idea más precisa de los avances conseguidos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, la inteligencia derivada de los datos puede incorporarse cada vez más rápidamente en la formulación de políticas, haciéndola más eficaz y menos costosa en recursos, para beneficio de las personas y el planeta. Segundo, los datos y los flujos de datos pueden sustentar el desarrollo de diversas soluciones tecnológicas destinadas a acelerar los avances hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ahora bien, un manejo negligente de los datos puede favorecer un desarrollo sumamente desigual, socavar el buen funcionamiento de Internet y obstaculizar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
4. El tema de este período de sesiones es oportuno por cinco razones principales. Primero, la tendencia al alza en los flujos internacionales de datos se aceleró durante la pandemia, cuando muchas actividades pasaron a realizarse en línea; según una estimación, en 2022 hubo más tráfico a través del Protocolo de Internet en las redes mundiales que en la totalidad de los años transcurridos desde la creación de Internet hasta finales de 2016². Ahora bien, el aumento de los flujos de datos y la captura del valor generado en la economía digital no están repartidos equitativamente entre los países y dentro de ellos. Aunque muchos países en desarrollo y países de ingresos medianos son ricos en datos y son grandes productores de datos, el tráfico de datos se concentra sobre todo en dos ejes principales, entre el Canadá y los Estados Unidos de América y Asia, y entre el Canadá y los Estados Unidos de América y Europa (véase la figura)³. La transformación digital está todavía en ciernes; cabe prever que el tráfico de datos siga aumentando rápidamente, pues cada vez más personas y empresas tienen presencia en Internet y también está en aumento la utilización de la realidad virtual y aumentada, el Internet de las cosas, la tecnología de quinta generación para las redes celulares de banda ancha, los macrodatos y la inteligencia artificial.

¹ 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, núm. de venta S.21.II.D.18, Ginebra), que incluye las correspondientes fuentes de datos y referencias, a menos que se indique lo contrario.

² TD/B/EDE/5/2; Global News Wire, 2018, “Cisco predicts more IP[Internet protocol] traffic in the next five years than in the history of the Internet”, 27 de noviembre.

³ UNCTAD, 2021, pág. 19

Evolución de la banda ancha interregional en determinados años



Fuente: UNCTAD, 2021.

Notas: Un terabyte equivale a 1.000 gigabytes. Los datos correspondientes a 2024 son previsiones.

5. Segundo, el Índice de Desarrollo Humano, que mide las principales dimensiones del desarrollo humano, ha disminuido por primera vez desde su creación, debido a la pandemia y otras crisis. En 2020 o 2021, el valor del Índice cayó en más del 90 % de los países y “el mundo retrocedió al momento inmediatamente posterior a la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”⁴. El potencial innovador de los datos y los flujos de datos puede ayudar a los países a recuperar el terreno perdido respecto del logro de la Agenda 2030 al permitirles acelerar sus progresos y hacer un mejor seguimiento de estos.

6. Tercero, el planeta se encuentra en un momento crítico en lo que respecta al cambio climático, que amenaza con afectar aún más a los medios de subsistencia y la biodiversidad. En este contexto, los datos y la digitalización pueden contribuir a prevenir la degradación del medio ambiente, pues pueden utilizarse, por ejemplo, para mejorar la gestión de la energía y hacerla más eficiente, vigilar los hábitats en tiempo real y desarrollar nuevas tecnologías de bajas emisiones. Ahora bien, al aumentar la demanda de bienes y servicios digitales también podrían aumentar la demanda de materias primas y los desechos electrónicos, lo cual podría acelerar la degradación ambiental⁵.

7. Cuarto, como se destacó en el *Informe sobre la Economía Digital 2021*, el panorama mundial de la gobernanza de los datos se caracteriza por su fragmentación, pues los países adoptan enfoques diferentes con respecto a la regulación y la protección de los datos y los flujos transfronterizos de datos. A nivel mundial no hay definiciones convenidas ni consenso

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022, *Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022* (núm. de venta S.22.III.B.4, Nueva York).

⁵ Véase <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>.

Nota: Todos los sitios web mencionados en las notas de pie de página se consultaron en febrero de 2023.

en torno a los conceptos básicos relativos a los datos y los flujos de datos. Esto podría menoscabar la interoperabilidad del acceso y el intercambio de datos, en particular a nivel internacional. Para que los datos favorezcan el desarrollo, es preciso que los responsables de las políticas de los países desarrollados y los países en desarrollo establezcan marcos para la gobernanza de los datos que estén en consonancia con las prioridades nacionales, sin impedir el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el intercambio transfronterizo de datos. Las capacidades y los medios necesarios para poner los datos al servicio de la Agenda 2030 también están repartidos en forma desigual, lo cual dificulta el logro de resultados equitativos en el uso de los datos.

8. Quinto, la economía digital sigue caracterizándose por un marcado dominio de las plataformas digitales mundiales que controlan gran parte de los datos mundiales y tienen la capacidad para crear y captar su valor. Este dominio genera una concentración del poder de mercado que puede tener el efecto de consolidar las desigualdades entre los países y dentro de ellos en vez de reducirlas. Por consiguiente, es importante estudiar cómo gobernar los datos a nivel mundial y cómo dar medios a los países en desarrollo para que refuercen su capacidad de crear y capturar valor, en vez de limitarse a ser usuarios y consumidores de las plataformas digitales⁶.

9. En el capítulo I de la presente nota se exponen las cuestiones principales que afectan a los países en desarrollo en relación con los flujos transfronterizos de datos; en el capítulo II se examinan diferentes formas de captar y repartir más equitativamente los beneficios de la economía digital basada en los datos; en el capítulo III se exponen soluciones nacionales e internacionales a los desafíos que la economía digital plantea a los países en desarrollo; en el capítulo IV se analizan las implicaciones de los flujos transfronterizos de datos en la consecución de la Agenda 2030; y en el capítulo V se abordan las mejores formas de participar en el debate sobre la gobernanza de los datos para maximizar la contribución de los datos al desarrollo.

10. Esta nota se basa en las siguientes preguntas orientativas, acordadas por los miembros de la Junta de Comercio y Desarrollo mediante un procedimiento de aprobación tácita que terminó el 13 de julio de 2022;

- a) ¿Cuáles son las cuestiones principales que plantean los flujos transfronterizos de datos para los países en desarrollo?
- b) ¿Qué se necesitaría para lograr un reparto más equitativo de los beneficios de la economía digital?
- c) ¿Qué políticas nacionales e internacionales y medidas de apoyo pueden ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a los desafíos del comercio electrónico y la economía digital?
- d) ¿Cuáles son las implicaciones de los flujos de datos transfronterizos en los planos regional e internacional en relación con la consecución de la Agenda 2030?
- e) ¿Cuál es la mejor manera de contribuir al debate sobre la gobernanza de los datos para sacar el máximo provecho de los datos en favor del desarrollo?

I. Flujos transfronterizos de datos: principales cuestiones que se plantean para los países en desarrollo

11. En las últimas décadas la rápida digitalización ha cambiado la forma en que las personas y las empresas interactúan, trabajan, compran y crean e intercambian valor. Esa digitalización impulsada por los datos crea oportunidades y desafíos mundiales que requieren soluciones también globales para aprovechar los efectos positivos y paliar los negativos. Los datos y los flujos transfronterizos de datos son cada vez más importantes para el desarrollo.

12. En el contexto de la Agenda 2030, los datos pueden cumplir dos funciones. En primer lugar, los datos agregados que se convierten en inteligencia digital pueden utilizarse para

⁶ Véase el documento TD/B/EDE/4/2.

medir los avances logrados hacia los objetivos de desarrollo, esto es, son datos sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Puede tratarse de datos recopilados mediante indicadores estadísticos tradicionales, pero también nuevos métodos de recolección de datos basados en los macrodatos y o el aprendizaje automático, por ejemplo. Así pues, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico y el equipo de tareas sobre macrodatos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, del Comité de Expertos sobre los Macrodatos y la Ciencia de Datos en las Estadísticas Oficiales han recopilado ejemplos nacionales del uso de macrodatos para medir los avances según 64 indicadores, en relación con todos los Objetivos salvo uno⁷.

13. En segundo lugar, los datos pueden impulsar innovaciones y tecnologías nuevas que se basan en el uso de sensores, el Internet de las cosas, los satélites y el aprendizaje automático, y pueden utilizarse para encontrar nuevas soluciones que subsanen determinadas deficiencias en materia de desarrollo económico, social y ambiental, en cuyo caso los datos están al servicio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, en Papua Nueva Guinea, la Iniciativa Pulso Mundial, puesta en marcha por las Naciones Unidas en colaboración con un proveedor local de telecomunicaciones, ha elaborado un instrumento para cartografiar los desplazamientos de la población provocados por los terremotos; y el Banco Asiático de Desarrollo está colaborando con varias oficinas nacionales de estadística para ampliar la utilización de fuentes de datos innovadoras y realizar estimaciones en pequeña escala que pueden resultar particularmente útiles para efectuar una cartografía más detallada de la pobreza⁸. En el futuro, la información obtenida con esos métodos novedosos podría ayudar a formular programas de asistencia social más específicos.

14. Dado que Internet está estructurado como una red de redes, una gran cantidad de datos circulan más allá de las fronteras del país en que se han producido y son almacenados, analizados y transformados en inteligencia digital en el extranjero, y esos flujos mundiales de datos e información sustentan la creación de valor a partir de los datos⁹. Además, las características particulares de los datos hacen que los flujos de datos pueden contribuir a aumentar el valor de los datos, es decir, que los datos brutos en sí valen relativamente poco, adquieren valor cuando son agregados, analizados y transformados en información y soluciones tecnológicas. Por consiguiente, la agregación de datos procedentes de fuentes diversas y de diferentes países puede contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, durante la pandemia el intercambio de datos sobre salud fue esencial para estudiar el coronavirus y crear vacunas, y contribuyó a atenuar los efectos de la pandemia¹⁰.

15. Se debería considerar cada vez más que los datos y los flujos de datos son herramientas para avanzar hacia la consecución de la Agenda 2030 y se los debería integrar en las políticas de desarrollo, aunque no hay garantías de que contribuyan al desarrollo. Es importante velar por que el valor privado o social derivado de los datos se reparta en forma equitativa, teniendo en cuenta en particular a los grupos en situación de vulnerabilidad, de modo que ese valor no sea capturado en su mayor parte por un pequeño número de países y grandes empresas multinacionales. El proceso actual de utilización de los datos y digitalización se acompaña de desequilibrios de poder y desigualdades que deben corregirse mediante la formulación de políticas en distintos niveles. Los datos son mucho más que un recurso económico, ya que también plantean cuestiones relacionadas con la vida privada de las personas y otras cuestiones de derechos humanos, así como con la seguridad de los Estados y el medio ambiente. Por ello, las políticas relacionadas con los datos deben incorporar un enfoque integrado y holístico.

⁷ Véase <https://www.unescap.org/kp/2021/big-data-sdgs-country-examples-compiling-sdg-indicators-using-non-traditional-data-sources>.

⁸ Véase <https://www.unglobalpulse.org/project/population-displacement-estimates-from-mobile-network-data-in-papua-new-guinea> y <https://development.asia/insight/using-machine-learning-satellite-images-map-poverty>.

⁹ UNCTAD, 2019, *Informe sobre la Economía Digital 2019: Creación y captura de valor: repercusión para los países en desarrollo y el Informe sobre tecnología e innovación* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.19.II.D.17, Ginebra).

¹⁰ TD/B/EDE/5/2.

16. En el contexto del aprovechamiento de los flujos transfronterizos de datos, se está perfilando una nueva brecha de datos que agrava las divisiones relacionadas con las limitaciones al acceso digital y la conectividad dentro de los países y entre ellos. En 2022 en los países de ingreso alto el 92 % de las personas utilizaban Internet, mientras que en los países menos adelantados tan solo lo hacía el 36 % de las personas¹¹. También hay disparidades considerables en lo que respecta a la velocidad y las tarifas, por lo que los usuarios de los países en desarrollo acceden a menos datos que los de los países desarrollados. Por ejemplo, el internauta medio de un país de ingreso alto utiliza 17 veces más ancho de banda que el de un país de ingreso bajo¹².

17. Además, la concentración de mercado de los datos en unas cuantas empresas multinacionales, la mayoría de las cuales están ubicadas en China y en los Estados Unidos, significa que algunos usuarios están en mejores condiciones que otros para acceder a los datos y aprovecharlos, lo cual causa un agrandamiento de la brecha de datos entre los países y dentro de ellos. Las empresas más grandes de plataformas digitales invierten en todos los eslabones de la cadena mundial de valor de los datos, a saber, la recolección de datos mediante los servicios de plataforma destinados a los usuarios; la transmisión de datos mediante satélites y cables submarinos; el almacenamiento de datos; y el análisis, el procesamiento y la utilización de los datos, por ejemplo mediante la inteligencia artificial. Esas inversiones refuerzan los efectos de red y la tendencia a la concentración de los mercados mundiales en la economía digital, lo cual a su vez se traduce en un alto grado de concentración en ciertos segmentos, como los motores de búsqueda, los medios sociales, el almacenamiento en la nube, las aplicaciones de telefonía móvil y el comercio electrónico. Por ejemplo, entre 2015 y 2022, el porcentaje del gasto en publicidad en las cinco plataformas digitales principales pasó del 50 % a más del 70 % del gasto total en publicidad digital¹³.

18. Como las tecnologías basadas en datos dependen de la disponibilidad de grandes volúmenes de datos y de los flujos de datos, los países muy poblados son importantes fuentes de datos brutos para muchas empresas. En ese contexto, muchos países en desarrollo pequeños podrían quedar en desventaja, puesto que la captura del valor derivado de los datos está concentrada en unos cuantos actores de nivel mundial. Los países en desarrollo corren el riesgo de convertirse en proveedores de datos brutos y al mismo tiempo verse obligados a pagar servicios basados en la inteligencia digital derivada de esos datos. Esto podría llevar a los países a intentar regular los flujos de datos restringiendo la circulación transfronteriza de los datos. Ahora bien, ese tipo de medidas unilaterales puede tener efectos perjudiciales en la economía local y en el desarrollo y puede reducir las oportunidades comerciales derivadas del acceso a mercados internacionales más grandes o a insumos más competitivos, en particular para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Por consiguiente, las políticas de localización estricta y sistemática de los datos son motivo de preocupación, al igual que las políticas de circulación irrestricta de los datos que no prevén las garantías de privacidad y seguridad necesarias y no tienen debidamente en cuenta las consideraciones relativas al desarrollo económico y la necesidad de distribuir equitativamente las ganancias.

19. La mayor parte de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, afrontan dificultades adicionales a nivel nacional que obstaculizan el aprovechamiento de los datos, entre otros motivos por la debilidad de sus infraestructuras de datos, la escasa confianza de los ciudadanos en Internet, la insuficiencia de recursos económicos, las lagunas que presentan los marcos jurídicos y regulatorios, y el hecho de que no haya estrategias estatales para el aprovechamiento de los datos. Al mismo tiempo, la mayor parte de los países en desarrollo tienen una capacidad limitada para digitalizar y transformar los datos en inteligencia digital y capturar su valor.

20. Como no es posible regular eficazmente los flujos transfronterizos de datos únicamente a nivel nacional, sería deseable un enfoque mundial y equilibrado de la gobernanza de los datos, de modo que los datos puedan contribuir plenamente a la consecución de la Agenda 2030, proceso que debería estar centrado en las personas. Por

¹¹ Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2022, *Measuring Digital Development: Facts and Figures 2022* (Ginebra).

¹² *Ibid.*

¹³ UNCTAD, 2021, pág. 24.

consiguiente, es importante que los países en desarrollo participen en los debates relativos a la gobernanza mundial de los datos, que actualmente están dominados por los países desarrollados y las principales economías emergentes. El enfoque de gobernanza que al final se elija a nivel nacional, regional e internacional afectará no solo al comercio, la innovación y el progreso económico, sino también a una serie de cuestiones relacionadas con los derechos humanos, la distribución de las ganancias derivadas de la digitalización, la aplicación de la ley, la seguridad nacional de los Estados y la sostenibilidad ambiental. En general, la gobernanza mundial de los datos debería contribuir a posibilitar el intercambio de datos para la creación de bienes públicos que puedan ayudar a afrontar los grandes retos del desarrollo a nivel mundial y, al mismo tiempo, favorecer las prioridades nacionales, en particular las de los países en desarrollo.

II. Condiciones de una distribución más equitativa de las ganancias derivadas de la economía digital

21. Las soluciones basadas en datos pueden contribuir considerablemente a lograr la Agenda 2030, siempre que se logre aprovechar su potencial. Para ello es preciso resolver múltiples problemas, relacionados con las brechas en materia de datos y las brechas digitales; las inversiones en infraestructura; las aptitudes y las capacidades de los actores de diversos sectores; los marcos jurídicos y regulatorios; las cuestiones relativas a los derechos sobre los datos y el control de los datos; y las políticas de competencia y en materia tributaria, habida cuenta de la concentración actual de las ganancias y del poder de mercado en la economía digital.

22. Muchas de las ganancias de la economía digital se generan a través de la cadena de valor de los datos, en la que los datos brutos son transformados (tras la recolección, el análisis y el procesamiento de los datos para convertirlos en inteligencia digital) en un producto que puede monetizarse para fines comerciales o utilizarse para fines sociales¹⁴. El acceso a los datos y las tecnologías digitales es el primer eslabón la cadena de valor de los datos y el primer paso hacia una distribución más equitativa de las ganancias derivadas de la economía digital. Para reducir las brechas en materia de datos y de conectividad, debe reforzarse la infraestructura que posibilita la digitalización en los niveles nacional, regional e internacional. Ello supone, entre otras cosas, que se establezcan redes de banda ancha, se dé acceso a un Internet móvil de alta velocidad, se creen centros de datos seguros y se aumente el número de puntos de intercambio de Internet, para que la conectividad pueda mejorar en todos los países. Por ejemplo, en Alemania, el proyecto Data Economy Flagship, en el que colabora Smart Africa, tiene por objeto el desarrollo de normas para una infraestructura de datos sostenible y segura¹⁵.

23. Además del acceso a los datos, para transformar los datos en inteligencia digital, los países necesitan aptitudes y capacidades que están repartidas en forma sumamente desigual en el mundo. Además, incluso dentro de los países, existen grandes disparidades entre las aptitudes de quienes generan información útil a partir de los datos y las de los actores del sector público encargados de regular las tecnologías basadas en datos. Por ejemplo, cada vez más investigadores en inteligencia artificial abandonan el sector público, incluidas las universidades, para trabajar en empresas del sector privado; esta tendencia podría crear una fuga de cerebros que tendría el efecto de reducir la reserva de personas especializadas disponible para las investigaciones en inteligencia artificial de interés público¹⁶. Además, es necesario que cada vez más ministerios y organismos, y no solo los que tradicionalmente se ocupaban de la tecnología de la información y las comunicaciones, cuenten con la capacidad necesaria para comprender la economía digital y la función que cumplen los datos, y para elaborar leyes y reglamentos adecuados para la digitalización y la implementación de la Agenda 2030.

¹⁴ UNCTAD, 2019.

¹⁵ Véase <https://www.bmz-digital.global/en/overview-of-initiatives/data-economy/>.

¹⁶ R. Jurowetzki, D. S. Hain, J. Mateos-García y K. Stathoulopoulos, 2021, "The privatization of AI[artificial intelligence] research(-ers): Causes and potential consequences", disponible en <https://arxiv.org/abs/2102.01648>.

24. En la mayor parte de los países puede haber oportunidades para crear productos y aplicaciones digitales locales o regionales¹⁷. Por consiguiente, es necesario formar a más personas que puedan utilizar instrumentos basados en datos y crear nuevas herramientas, con el fin de aumentar la captura y la creación de valor en los países en desarrollo. Uno de los grandes retos que dificultan el desarrollo del comercio electrónico y la economía digital y su buen funcionamiento es la falta de confianza de los consumidores en los mecanismos de protección de los datos y en las transacciones que se efectúan en línea. De una encuesta reciente realizada en 20 países se desprende que la confianza en Internet ha disminuido desde el principio de la pandemia; por ejemplo, desde 2019, el porcentaje de personas que indicaron estar de acuerdo con la afirmación “en general, confío en Internet” disminuyó 18 puntos porcentuales (al 24 %) en el Brasil, 11 puntos porcentuales (al 15 %) en Kenya y 8 puntos porcentuales (al 11 %) en Indonesia¹⁸.

25. El fomento de la confianza en las transacciones por internet depende de que los marcos jurídicos y regulatorios funcionen debidamente. Esta es una esfera en que caben todavía muchas mejoras en muchas regiones. Según el Cyberlaw Tracker de la UNCTAD (recopilación de ciberlegislación), actualmente el 61 % y el 57 % de los países de África y Asia, respectivamente, han aprobado legislación destinada a proteger los datos personales y la vida privada de las personas, y 33 de 54 países de África tienen legislación formal sobre las transacciones electrónicas. En general, las capacidades para la gobernanza, la protección y la seguridad de los datos son más bien limitadas¹⁹.

26. Como el valor de los datos depende en último término de su uso, la forma en que las ganancias derivadas de los datos estén repartidas dependerá en gran medida de cómo puede accederse a los datos y quién puede acceder a ellos y utilizarlos. No hay una solución única en materia de derechos sobre los datos y control de los datos que se adapte a todas las situaciones y los países aplican modelos diversos. Por ejemplo, Estonia ha puesto en marcha un sistema de identidad digital vinculado a un mecanismo nacional de intercambio de datos a través del cual las entidades públicas y privadas pueden intercambiar datos en forma segura, de modo que los ciudadanos solo deben proporcionar información una sola vez. El sistema permite aumentar la eficiencia y fomentar la confianza de los usuarios, que pueden saber quién accede a sus datos y para qué²⁰. En la India se están estableciendo redes de consentimiento en las que se basará la infraestructura pública digital, gracias a lo cual los ciudadanos podrán tener más control sobre los datos digitales en poder de entidades como los organismos públicos, los bancos y los hospitales. Las personas particulares tendrán la posibilidad de aprobar solicitudes de datos o negar el acceso a sus datos. Actualmente, ese sistema se está implantando en las instituciones financieras, en las que la información personal se almacena en agregadores de cuentas conectados con diferentes instituciones financieras, lo cual reduce los costos de transacción de los servicios financieros²¹. Suiza está promoviendo espacios de datos fiables y la autodeterminación digital, con el fin de mejorar el acceso a los datos y reforzar el control de los particulares sobre sus datos personales²². Como ilustran los ejemplos antes citados, el objetivo es posibilitar un intercambio más eficaz de los datos.

27. Una distribución equitativa de las ganancias generadas por la economía digital depende de marcos de gobernanza de los datos que posibiliten los flujos de datos. Como se ha indicado anteriormente, a nivel mundial, la gobernanza de los datos se caracteriza por su fragmentación, pues los países adoptan enfoques diferentes de la regulación y la protección de los datos y los flujos transfronterizos de datos. Una encuesta reciente de la UNCTAD ha puesto de manifiesto la diversidad de enfoques adoptados por los distintos países y la falta de definiciones comunes acordadas mundialmente y de una comprensión de conceptos

¹⁷ UNCTAD, 2019.

¹⁸ Véase <https://www.ipsos.com/en/trust-in-the-internet-2022>.

¹⁹ Véase <https://www.cgdev.org/publication/why-data-protection-matters-development-case-strengthening-inclusion-and>.

²⁰ Véase <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/510a82b5-en/index.html?itemId=/content/component/510a82b5-en>.

²¹ Véase <https://dial.global/research/case-study-india-consent/>.

²² Véase <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-87780.html>.

básicos relacionados con los datos y los flujos de datos²³. Las distintas taxonomías utilizadas para clasificar los tipos de datos se basan a veces en criterios diferentes. Por ejemplo, los datos pueden recopilarse con fines oficiales o comerciales; pueden ser utilizados por el sector público o por empresas privadas; pueden ser datos instantáneos o históricos; sensibles o no sensibles; y personales o no personales. Esas formas tan diferentes de entender los términos clave y esa diversidad de enfoques pueden perjudicar los debates a nivel internacional y, a la postre, la interoperabilidad del acceso y el intercambio de los datos, en particular a nivel internacional. Al mismo tiempo, se perfilan ciertas coincidencias respecto de ciertas definiciones, por ejemplo en el caso de los datos personales y sensibles, lo cual puede servir de base para futuros debates.

28. Como se ha indicado anteriormente, quienes sacan mayor provecho de los datos son sobre todo plataformas con un poder de mercado considerable, ubicadas en unos cuantos países digitalmente avanzados. Por consiguiente, la adaptación de la política de la competencia a la economía digital es una condición importante de un reparto más equitativo de las ganancias. Antes del auge de la economía basada en los datos, la regulación antimonopolio se centraba en medir los perjuicios que sufrían los consumidores a consecuencia de las subidas de los precios. La opinión de los especialistas en competencia y las autoridades encargadas de hacer cumplir las leyes de competencia ha ido evolucionando en los últimos años y es cada vez más favorable a una modificación de la legislación sobre competencia y a una regulación *ex ante*, así como a la recopilación y el análisis de datos para las investigaciones y la utilización de estudios de mercado y otros instrumentos nuevos²⁴. Este enfoque podría ampliarse de modo que se tengan en cuenta, por ejemplo, consideraciones relativas al respeto de la vida privada, la protección de los datos personales, la libertad de elección del consumidor, la estructura del mercado, los costos derivados de cambios de proveedor y los casos de clientela cautiva. Además, podría ser necesario formular políticas de la competencia que permitan luchar contra la dominancia en el mercado de las plataformas digitales que operan más allá de las fronteras nacionales y aplicarlas dentro de marcos regionales o mundiales.

29. Por último, la fiscalidad es otra esfera en la que se puede actuar para lograr una distribución más equitativa de las ganancias entre países, por ejemplo examinando cómo deberían conferirse los derechos impositivos, para excluir la posibilidad de una infratributación de las grandes plataformas digitales. Actualmente, el lugar en que se extrae el valor no siempre es el mismo en el que se gravan los beneficios. Los usuarios de los países en desarrollo contribuyen en gran medida a la generación de valor por las plataformas digitales y hay quien afirma que, por consiguiente, las autoridades de esos países deberían tener derecho a imponer los gravámenes correspondientes a las plataformas. En 2021 fueron 134 los países que se integraron en un nuevo marco para la reforma fiscal internacional, preparada en el contexto del Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Grupo de los 20, que prevé el examen de la posibilidad de fijar un tipo mínimo de impuesto mundial de sociedades²⁵. Sin embargo, queda por ver si el marco constituye una solución viable para la redistribución de las ganancias de las grandes empresas multinacionales a los países en desarrollo, habida cuenta de los tipos impositivos acordados, relativamente bajos, y de la estructura de las normas fiscales²⁶. Al mismo tiempo, a medida que el panorama impositivo evoluciona, es esencial garantizar una participación más amplia e inclusiva de los países en desarrollo en los debates internacionales sobre la fiscalidad en la economía digital, incluido el fortalecimiento del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, para lograr una distribución más equitativa de las ganancias derivadas de los datos recolectados en todo el mundo²⁷.

²³ UNCTAD, 2023, *Group of 20 Members' Regulations of Cross-Border Data Flows and Data Free Flow with Trust* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra).

²⁴ TD/B/C.I/CLP/57.

²⁵ Véase <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.htm>.

²⁶ Véase <https://www.southcentre.int/tax-cooperation-policy-brief-27-21-december-2022/>.

²⁷ UNCTAD, 2019.

III. Afrontar los retos que la economía digital plantea a los países en desarrollo: políticas y medidas de apoyo nacionales e internacionales

30. Para poner los datos al servicio de la economía digital y de la Agenda 2030 es necesario que la formulación de políticas nacionales, regionales e internacionales abarque múltiples esferas. Esto refleja el carácter multidimensional de los datos. Todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, deben formular políticas integrales y elaborar estrategias de gobernanza de los datos que abarquen el conjunto de la administración pública e incluyan contribuciones de múltiples interesados, puesto que los datos desempeñan un papel en todos los ministerios. Ahora bien, las políticas nacionales tienen límites, habida cuenta de la estructura internacional de Internet, la concentración mundial del poder de mercado en unas cuantas empresas multinacionales, las cuestiones de competencia que se plantean y las diferencias en la capacidad de los países para regular y hacer cumplir la ley. Así pues, la cooperación internacional es esencial para asegurar que los datos circulen tan libremente como sea posible y necesario, y al mismo tiempo lograr una distribución más equitativa de las ganancias, entre los países y dentro de ellos, y hacer frente a los riesgos que conllevan los flujos de datos. En el presente capítulo, se exponen las políticas que los países podrían adoptar en los planos nacional e internacional, así como medidas de apoyo que podrían contribuir a crear las condiciones de una distribución más equitativa de las ganancias.

A. Políticas nacionales sobre los datos

31. Los países en desarrollo se han dotado de legislación nueva para hacer frente a los retos relacionados con la economía digital. Por ejemplo, en noviembre de 2022 la India presentó un proyecto de ley de protección de los datos digitales personales, en el que se preveía relajar las restricciones a los flujos transfronterizos de datos e imponer penas más severas en casos de violación de la seguridad de los datos²⁸. En septiembre de 2022 en Indonesia se promulgó una ley de protección de los datos personales²⁹. Además, es necesario revisar, para adaptarlas a las circunstancias actuales, las leyes, los reglamentos y las políticas vigentes relativas a la protección del consumidor, los flujos transfronterizos de datos, la ciberdelincuencia, la propiedad de los datos y el acceso a los datos, las transacciones electrónicas y la fiscalidad, entre otras cuestiones. En particular, los países menos adelantados deben dotarse de leyes y reglamentos en esas esferas clave.

B. Fortalecimiento de las capacidades nacionales

32. Para convertir los datos en información y en inteligencia digital, los países necesitan aptitudes adecuadas para crear valor a partir de los datos recolectados. Por consiguiente, el fomento de la capacidad es de primordial importancia para que los países en desarrollo puedan beneficiarse con la economía digital. Es necesario acelerar la capacitación de los responsables de las políticas, de modo que los marcos jurídicos y regulatorios estén en consonancia con los últimos avances tecnológicos. Eso supone que se familiaricen con diversas tecnologías y los modelos empresariales correspondientes y comprendan sus implicaciones para las finanzas públicas, así como para la privacidad, la seguridad, la confianza y otros derechos humanos. Por ejemplo, en Alemania, se ha publicado el *Handbook for Implementing a Capacity-Building Programme for Policymakers on Artificial Intelligence* (Manual para la puesta en marcha de un programa de fomento de la capacidad para los responsables de las políticas en materia de inteligencia artificial), en el marco de un

²⁸ Véase <https://www.meity.gov.in/content/digital-personal-data-protection-bill-2022>.

²⁹ Véase I. G. N. P. Widiatedja y N. Mishra, 2022, Establishing an independent data protection authority in Indonesia: A future-forward perspective, *International Review of Law, Computers and Technology*.

programa sobre la transformación digital en pro del desarrollo sostenible³⁰. Para fomentar la capacidad de los países en desarrollo de aplicar herramientas basadas en datos y crear nuevos instrumentos para mejorar la captura y la creación de valor, es preciso ampliar las oportunidades de formación. Por ejemplo, en la India, uno de los pilares del programa Digital India, principal programa público de promoción de la transformación digital, está centrado en el empleo en el sector de las tecnologías de la información y tiene por objeto formar a los jóvenes para que estos adquieran las aptitudes necesarias en el sector de los servicios posibilitados por las tecnologías de la información y las comunicaciones³¹. Pueden considerarse diversas formas de fomentar las aptitudes necesarias para la economía digital; por ejemplo, los programas de enseñanza y formación técnica y profesional son una buena solución para ampliar el número de trabajadores capaces de utilizar herramientas basadas en datos. La expansión de la educación terciaria de alta calidad y los programas intensivos de formación especializada, como los “bootcamps” de programación, pueden favorecer la creación de nuevas herramientas basadas en datos. Por ejemplo, en Rwanda, la Carnegie Mellon University Africa ofrece cursos de postgrado en tecnología de la información y desarrollo de la inteligencia artificial, y acoge a estudiantes de todo el continente³².

C. Medidas de apoyo internacional a la creación de un entorno propicio, el fomento de la capacidad y el desarrollo de la infraestructura

33. Otro reto que plantea la economía digital tiene que ver con la creación de las condiciones de un entorno propicio. En este contexto es necesario hacer hincapié en enfoques multidimensionales, en los que participen los ministerios y también las otras partes interesadas. Diversas evaluaciones y diagnósticos de los entornos nacionales de políticas favorables al comercio electrónico y la economía digital resaltan la importancia de la coordinación interministerial para eliminar barreras, ya que los ámbitos de competencia de muchos ministerios y organismos públicos resultan afectados por la digitalización. Además, para formular estrategias públicas es importante recabar la participación de múltiples partes interesadas, entre ellas la sociedad civil, las empresas y los empresarios, especialmente las mujeres. Entre las evaluaciones del grado de preparación de los países para el comercio electrónico y la economía digital figuran las que se realizan en el marco de la labor del Centro de Comercio Internacional sobre el comercio digital y el comercio electrónico; del Programa de Economía Digital del Pacífico, puesto en marcha conjuntamente por la UNCTAD, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; el Programa de Evaluación del Grado de Preparación para el Comercio Electrónico de la UNCTAD, que se acompaña de medidas de apoyo a la formulación de estrategias, incluido un mecanismo de apoyo a la aplicación de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones iniciales, seguimiento de los avances logrados y determinación de las esferas en que podría necesitarse más asistencia; y los diagnósticos de la economía digital del Banco Mundial³³.

34. Además de las evaluaciones de la situación actual, existen múltiples iniciativas de fomento de la capacidad destinadas a prestar apoyo a los países en desarrollo. Por ejemplo, el Sistema Aduanero Automatizado ayuda a los países a adaptar su administración aduanera al comercio electrónico internacional, en particular los intercambios entre empresas

³⁰ Véase <https://www.bmz-digital.global/en/overview-of-initiatives/fair-forward/>. En la siguiente dirección se expone un ejemplo de acuerdo reciente sobre enfoques comunes para proteger el derecho a la vida privada y otros derechos humanos y libertades cuando los organismos de seguridad nacional y las fuerzas del orden acceden a datos personales de los ciudadanos: <https://www.oecd.org/newsroom/landmark-agreement-adopted-on-safeguarding-privacy-in-law-enforcement-and-national-security-data-access.htm>.

³¹ Véase <https://digitalindia.gov.in/content/programme-pillars>.

³² Véase <https://www.africa.engineering.cmu.edu/about/index.html>.

³³ Véase <https://intracen.org/our-work/topics/goods-and-services/e-commerce-policy>, <https://unctad.org/topic/ecommerce-and-digital-economy/pacific-digital-economy-programme>, <https://unctad.org/topic/ecommerce-and-digital-economy/etrade-readiness-assessments-of-LDCs> y <https://www.worldbank.org/en/programs/all-africa-digital-transformation/country-diagnostics>.

pequeñas; el Marco Integrado Mejorado y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico tienen un programa conjunto de fomento de la capacidad en comercio electrónico destinado a mujeres empresarias de Asia Meridional³⁴; y el Programa de Economía Digital del Pacífico prevé que se imparta formación a las oficinas nacionales de estadística sobre la mejora de la recolección de datos para la elaboración de estadísticas oficiales sobre la economía digital. Aun así, sigue habiendo necesidades considerables en materia de fomento de la capacidad. Varios años después de la evaluación inicial, muchos países beneficiarios de las evaluaciones del grado de preparación para el comercio electrónico siguen teniendo como proyectos prioritarios otras actividades de fomento de la capacidad para los funcionarios públicos y los ciudadanos, relacionadas, por ejemplo, con los aspectos jurídicos del comercio electrónico, las aptitudes necesarias para los empresarios y los pagos digitales³⁵.

35. La escasa conectividad a Internet por banda ancha sigue siendo un obstáculo importante al desarrollo de la economía digital en muchos países en desarrollo. En particular, es necesario redoblar esfuerzos para conectar a las comunidades más aisladas. Por ejemplo, la Unión Internacional de Telecomunicaciones ha puesto en marcha la Coalición Digital Partner2Connect, que tiene por objeto facilitar el acceso a las tecnologías digitales, reforzar su adopción y favorecer la creación de valor. Además es preciso adoptar medidas de apoyo para establecer infraestructuras de datos seguras y eficaces. Por ejemplo, en 2021 el Senegal inauguró un nuevo centro de datos, creado con el apoyo de China, para almacenar todos los datos de los organismos públicos y ofrecer un espacio de almacenamiento a las entidades del sector privado³⁶.

IV. Consecución de la Agenda 2030: implicaciones de los flujos transfronterizos de datos en los planos regional e internacional

36. El aumento del volumen de los flujos transfronterizos de datos se ha acelerado en los últimos tres años como consecuencia de la pandemia. En ese contexto, los países formulan cada vez más políticas relativas a los flujos de datos, con el fin de alcanzar sus objetivos nacionales. Ahora bien, hay un riesgo de que los enfoques nacionales del control de los flujos transfronterizos de datos lleven a una fragmentación de Internet y a una reducción considerable de la contribución del intercambio de datos al desarrollo y la consecución de la Agenda 2030. Un enfoque mundial de la gobernanza de los datos podría resultar útil en este contexto. El hecho de que los flujos transfronterizos de datos figuren con cada vez más frecuencia en los debates de diversos foros regionales e internacionales es prueba de la necesidad de un consenso más amplio.

37. Habida cuenta de su carácter internacional, los flujos de datos son, cada vez más, objeto de debate en el contexto de negociaciones comerciales, en particular en lo que respecta al comercio digital, en el que el comercio de bienes y servicios se sustenta en flujos de datos. En los debates regionales e internacionales sobre el tema, la atención se centra principalmente en las contribuciones de los datos al crecimiento económico (en relación con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8). La cuestión de los flujos de datos se ha abordado recientemente en el marco de la Iniciativa Conjunta sobre el Comercio Electrónico de la Organización Mundial del Comercio, en la que participan 87 Estados miembros de dicho organismo, así como en relación con diversos acuerdos bilaterales de libre comercio y acuerdos de asociación económica, el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, la Alianza del Pacífico, el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios, el Acuerdo sobre la Asociación Económica Integral Regional y el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá, entre otros³⁷.

³⁴ Véase <https://unctad.org/publication/fast-tracking-implementation-etrade-readiness-assessments-second-edition>.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.* Véase también <http://apanews.net/en/news/senegal-opens-first-national-data-center>.

³⁷ Véase https://www.wto.org/english/tratop_e/ecom_e/joint_statement_e.htm y UNCTAD, 2021, pág. 142.

38. Se suele hablar de flujos de datos y comercio en el mismo contexto, pero se trata de dos cosas diferentes que no pueden equipararse al formular políticas. Las leyes y los reglamentos más recientes sobre los datos y los flujos de datos no se limitan a los aspectos comerciales. Las personas que contestaron a una encuesta realizada por la UNCTAD indicaron que los ministerios de comercio solían ser la entidad encargada de las cuestiones relativas a la gobernanza de los datos³⁸. A nivel internacional el tema de los flujos transfronterizos de datos se aborda sobre todo en el contexto de acuerdos comerciales. Gran parte de los datos se refieren al comercio, pero no todos los datos están vinculados a transacciones comerciales. Como se indicó anteriormente, la regulación de los flujos de datos también plantea cuestiones relativas al respeto de la vida privada y otros derechos humanos, la seguridad y el medio ambiente.

39. La igualdad ocupa un lugar central en la Agenda 2030 y también debe ser una consideración importante en todo marco de gobernanza de los flujos transfronterizos de datos. Hasta la fecha, los países en desarrollo se han enfrentado a menudo a dificultades debidas a las asimetrías de poder que influyen en los resultados de las negociaciones comerciales. Si los marcos de gobernanza de los datos se negocian en un contexto comercial, existe el riesgo de que esas asimetrías también influyan en las políticas relativas a los flujos transfronterizos de datos, lo cual limitaría las posibilidades de que se tengan debidamente en cuenta las prioridades y las preocupaciones de los países, en particular los países en desarrollo.

40. Además, como los datos son recogidos y almacenados en muchos lugares de todo el mundo por entidades públicas y privadas, y son utilizados simultáneamente por usuarios de Internet de todo el planeta, un enfoque de múltiples interesados resulta ser el más adecuado para maximizar las ganancias de todas las partes que intervienen en los distintos eslabones de la cadena de valor de los datos. Ahora bien, las negociaciones comerciales siguen siendo sobre todo negociaciones entre Estados y no se realizan con arreglo a un enfoque de múltiples interesados.

41. Más allá de los foros comerciales, los debates sobre los flujos transfronterizos de datos se llevan a cabo en múltiples entornos regionales e internacionales. Muchos debates de nivel regional tienen por objeto reforzar la colaboración en el sector digital y crear oportunidades de mercado adaptadas al contexto regional que podrían reducir parcialmente la dependencia respecto de las empresas dominantes de unos cuantos países. Una verdadera gobernanza regional de los datos podría aumentar la competitividad digital de los países en desarrollo y contribuir de ese modo a la consecución de la Agenda 2030³⁹. A ese respecto cabe citar las iniciativas siguientes: el Marco de Políticas relativas a los Datos y el Convenio sobre Ciberseguridad y Protección de Datos Personales de la Unión Africana; las iniciativas del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico para facilitar los flujos de datos, como la hoja de ruta de Internet y la economía digital (Internet and Digital Economy Road Map); las iniciativas de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental sobre temas como el comercio electrónico, la protección de los datos personales, la gobernanza de los datos digitales y las cláusulas contractuales tipo para los flujos transfronterizos de datos; el Reglamento General de Protección de Datos, la Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales, de la Unión Europea; y la Agenda Digital para América Latina y el Caribe, que promueve el uso de las tecnologías digitales como instrumentos de desarrollo sostenible.

42. A nivel internacional, existen múltiples iniciativas relacionadas con los flujos transfronterizos de datos y sus implicaciones para la economía, la sociedad y el planeta, centradas en aspectos concretos como la privacidad y los datos personales. Por ejemplo, el Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal y sus protocolos, primer instrumento internacional jurídicamente vinculante en materia de protección de los datos, es un tratado del Consejo de Europa abierto a todos los países⁴⁰; y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha aprobado

³⁸ UNCTAD, 2023.

³⁹ Véase C. Foster y S. Azme, 2020, Latecomer economies and national digital policy: An industrial policy perspective, *Journal of Development Studies*, 56(7):1247–1262.

⁴⁰ Véase <https://www.coe.int/en/web/data-protection/convention108-and-protocol>.

recomendaciones sobre cómo proteger la vida privada de las personas y privacidad y cómo asegurar la compatibilidad entre los enfoques nacionales de gobernanza de los datos. Ahora bien, esas iniciativas a menudo se aplican únicamente a un número limitado de países. Desde la Presidencia del Japón en 2019, el Grupo de los 20 está analizando la cuestión de la libre circulación de los datos en un clima de confianza. En 2022, durante la Presidencia de Indonesia, el G-20 estableció el Grupo de Trabajo sobre la Economía Digital, que examinó la cuestión de la libre circulación de los datos en un clima de confianza y los flujos transfronterizos de datos, para promover el desarrollo sostenible, entre otros fines. En 2023, durante la Presidencia de la India, el Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo examinará la cuestión de los datos al servicio del desarrollo, centrándose en la Agenda 2030; la Oficina del Enviado del Secretario General para la Tecnología y la UNCTAD han participado en varias reuniones del Grupo de Trabajo⁴¹.

43. En la actualidad, los marcos regionales e internacionales de gestión de los flujos transfronterizos de datos tienen una cobertura geográfica y un ámbito de aplicación limitados. Eso dificulta la prevención eficaz de los riesgos y la distribución equitativa de los beneficios derivados de esos flujos, con el consiguiente perjuicio para los avances hacia la consecución de la Agenda 2030. Para que los datos contribuyan al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los debates sobre la adopción de nuevas medidas de regulación deben tener en cuenta las implicaciones económicas y no económicas de los datos y contar con la participación del mayor número posible de países, a fin de garantizar un enfoque equilibrado, inclusivo y mundial de la gobernanza de los datos.

V. Orientar el debate sobre la gobernanza de los datos con el fin de maximizar la contribución de los datos al desarrollo

44. Habida cuenta de las diferencias económicas, políticas y culturales que hay entre los países, es comprensible que haya opiniones distintas sobre la forma de gestionar los datos. Las divergencias de intereses pueden provocar tensiones entre los países y dentro de ellos, así como entre los distintos agentes de la economía digital (los poderes públicos, las comunidades, las grandes y pequeñas empresas privadas del sector digital o de otros sectores, la sociedad civil, los particulares, etc). Las soluciones mundiales son difíciles de encontrar pero son importantes para aprovechar las oportunidades creadas por los datos y atenuar los riesgos que plantea la rápida evolución de las economías y las sociedades basadas en los datos. Dado que hay múltiples opiniones y puntos de vista sobre la gobernanza de los datos, todavía no se ha llegado a un consenso en los debates internacionales. Sin embargo, en vista del lugar cada vez más importante que ocupan los datos y los flujos transfronterizos de datos en la economía mundial, hay una necesidad urgente de regularlos debidamente a nivel internacional para que puedan contribuir al desarrollo. Para ello, es necesario tener en cuenta todas las dimensiones de los datos, tanto las económicas como las no económicas. En ese contexto también es importante tener en cuenta los principales obstáculos que quedan por eliminar antes de lograr maximizar la contribución de los datos y los flujos de datos al desarrollo.

45. Para avanzar en los debates regionales e internacionales sobre la gobernanza de los datos al servicio del desarrollo, es importante profundizar en el conocimiento de las esferas en las que pueden existir puntos comunes o diferencias entre las definiciones nacionales de los conceptos relativos a la gobernanza de los datos, con el fin de encontrar puntos de convergencia. Debe prestarse particular atención a los enfoques que pueden ayudar a tener plenamente en cuenta el carácter multidimensional de los datos y las perspectivas de los múltiples interesados al formular y aplicar las distintas leyes y reglamentos que afecten a los datos y los flujos de datos. Además, podría ser necesario que en los debates sobre políticas se definan condiciones de acceso a los datos y normas relativas a los datos, de modo que puedan aprovecharse en favor de un desarrollo sostenible. En ese sentido, deberían intensificarse los esfuerzos destinados a medir el valor de los datos y los flujos transfronterizos de datos, para profundizar en la comprensión de la economía digital y los

⁴¹ Véase <https://www.g20.org/en/media-resources/press-releases/december-2022/first-working/>.

cambios que causa, así como de la plataformización y la necesidad de una gobernanza de las plataformas.

46. Hasta la fecha y en general, los debates mundiales sobre los datos no han sido suficientemente inclusivos. Para recabar la participación de todos los países y todas las partes interesadas, podría ser preferible que esos debates se lleven a cabo bajo el auspicio de las Naciones Unidas. Es importante que en los debates sobre políticas se tengan en cuenta las necesidades y las particularidades culturales de los distintos países, así como su nivel de desarrollo, con el fin de evitar que la creación de valor en la economía digital basada en los datos siga agravando las desigualdades.

47. Se han emprendido numerosas iniciativas en las Naciones Unidas en relación con los datos y la digitalización, como las siguientes⁴²:

a) La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha puesto en marcha el proyecto B-Tech, que proporciona orientación y recursos para la aplicación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos;

b) La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional cumple funciones de coordinación en todo el sistema de las Naciones Unidas que consisten en examinar las cuestiones jurídicas relacionadas con el comercio digital y la economía digital, en particular los servicios de computación en la nube, los flujos transfronterizos de datos y la confidencialidad de los datos;

c) El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es uno de los promotores de la Coalición para la Sostenibilidad Ambiental Digital, destinada a fomentar el diseño, el desarrollo, el despliegue y la regulación de las tecnologías digitales con el fin de acelerar un desarrollo sostenible desde el punto de vista social y ambiental;

d) La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ha definido un enfoque de múltiples interesados para la formulación de orientaciones sobre la regulación de las plataformas digitales, con el fin de promover la Declaración de Windhoek+30 sobre la información como bien común;

e) La Comisión de Estadística ha establecido el Comité de Expertos sobre los Macrodatos y la Ciencia de Datos en las Estadísticas Oficiales y organiza el Foro Mundial de Datos de las Naciones Unidas sobre los datos del desarrollo sostenible;

f) La Organización Mundial de la Salud ha creado un equipo de tareas sobre tecnología que incluye a representantes de 40 grandes empresas de tecnología y alienta a las plataformas digitales a aplicar una serie de principios básicos para reconocer a las fuentes fidedignas de información sanitaria.

48. La UNCTAD también contribuye de diferentes maneras a los debates sobre la gobernanza de los datos, por ejemplo con la publicación del *Informe sobre la Economía Digital 2021* y la labor del mecanismo intergubernamental. El tema de la gobernanza de los datos ha sido objeto de debate en varios períodos de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo, del Grupo Intergubernamental de Expertos en Comercio Electrónico y Economía Digital y en el 20º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia.

49. Las entidades de las Naciones Unidas ya han puesto en marcha muchas iniciativas centradas en la gobernanza de los datos, pero dada la importancia cada vez mayor de los datos y las tecnologías digitales en la economía mundial y en las sociedades del mundo, y las necesidades particulares relativas a la gobernanza de los datos, podría ser necesario establecer un organismo internacional de coordinación especialmente encargado de la gobernanza de los datos mundiales y las cuestiones de desarrollo, con el mandato de coordinar, de manera holística, las actividades relacionadas con los datos en todo el sistema de las Naciones Unidas. En su resolución 77/150, la Asamblea General observó que la economía digital era una parte importante y cada vez mayor de la economía mundial y que la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo podría estudiar la conexión entre los datos y el desarrollo sostenible. Una de las ventajas de ese enfoque sería que, si bien la Comisión depende de la

⁴² UNCTAD, 2021.

Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social, los debates se realizarían en un entorno que no estaría vinculado a una entidad de las Naciones Unidas en particular. También se está debatiendo sobre la conveniencia de crear nuevos mecanismos de coordinación en la Junta Consultiva de Alto Nivel sobre un Multilateralismo Eficaz, creada tras la publicación del Informe del Secretario General titulado *Nuestra Agenda Común*.

50. Para que las Naciones Unidas puedan desempeñar su papel en este contexto, es necesario establecer vínculos efectivos con los procesos e iniciativas en curso, tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas. Podría tratarse de iniciativas de múltiples interesados, como la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, o de iniciativas a cargo de Estados miembros, organizaciones de la sociedad civil (como la Iniciativa Datasphere y la organización no gubernamental Information Technology for Change), el mundo académico o el sector privado.

51. Cabe prever que los debates sobre la gobernanza de los datos se vuelvan más frecuentes y se centren cada vez más en cuestiones operativas. En ese contexto, sería posible aprovechar procesos que ya están en curso, como el Foro para la Gobernanza de Internet o el examen de los primeros 20 años de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. La Cumbre del Futuro, que se celebrará en 2024, será una oportunidad para que los Estados miembros debatan, entre sí y con otras partes interesadas, sobre la gobernanza digital y la gobernanza de los datos, y los preparativos del Pacto Digital Global, que serán facilitados por la Oficina del Enviado del Secretario General para la Tecnología, así como por Rwanda y Suecia, permitirán que los Estados miembros y las demás partes interesadas construyan una visión común de la cooperación digital mediante un proceso abierto e inclusivo.

52. Esas iniciativas deben aprovecharse plenamente para dar pie a debates, que sean multidimensionales y cuenten con la participación de múltiples interesados, sobre cómo poner los datos al servicio de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, instaurando una gobernanza eficaz y programas de fomento de la capacidad destinados a reducir la brecha en materia de datos y la brecha digital.
