



14 de agosto de 2023

(23-5496)

Página: 1/6

Consejo General

Original: inglés

PROGRAMA DE TRABAJO SOBRE EL COMERCIO ELECTRÓNICO

DESARROLLO Y DESAFÍOS DE LA CAPACIDAD DE PREPARACIÓN PARA EL COMERCIO ELECTRÓNICO: EL CASO DE CAMBOYA

Comunicación de Camboya

La siguiente comunicación, de fecha 11 de julio de 2023, se distribuye a petición de la delegación de Camboya.

1.1. A pesar del repunte mundial de las actividades digitales en los últimos años, impulsado por la pandemia de COVID-19, el potencial del comercio electrónico para contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los países menos adelantados (PMA) sigue en gran medida desaprovechado.

- Según la información de la base de datos Global Findex del Banco Mundial, el panorama varía entre los 18 PMA abarcados. Con mucho, el mayor incremento en la proporción de adultos que compraban en línea utilizando un teléfono móvil o Internet entre 2017 y 2021 se observó en Myanmar, donde se registró un fuerte aumento del 3% al 20%. Entre los demás países que registraron aumentos significativos figuran el Senegal, Liberia, Uganda y la RDP Lao. En la mayoría de los países, los aumentos fueron modestos y, en algunos casos, el porcentaje llegó a reducirse (Sudán del Sur, el Togo y Zambia). Mientras que el porcentaje de personas (de más de 15 años) que compran en línea ha aumentado en general en todos los grupos de países desde 2017, en los PMA se registró el menor aumento, lo que significa que, en la práctica, las diferencias entre los demás países y los PMA se han ampliado. Mientras que más del 80% de los usuarios de Internet en Europa compran en línea, en muchos PMA esa proporción suele estar por debajo del 10%.¹
- En la esfera del comercio, aunque el comercio mundial de productos de TIC aumentó significativamente durante la pandemia, los PMA en su conjunto acusaron un fuerte descenso de sus exportaciones e importaciones de esos productos. Análogamente, el aumento de la participación de los servicios prestados digitalmente en el total de las exportaciones de servicios fue inferior en los PMA que en las economías más avanzadas.²
- Además, en general los PMA tienen dificultades para aprovechar los datos y las corrientes de datos para sus objetivos de desarrollo.

1.2. Dicho de otro modo, los PMA en general han quedado aún más rezagados en la economía digital durante la pandemia, con lo que se aumenta el riesgo de que se amplíen las desigualdades. Dado que el comercio mundial cada vez es más digital, para los PMA ha cobrado aún más importancia

¹ <https://unctad.org/es/publication/informe-sobre-la-economia-digital-2021>.

² UNCTAD (2021). *Impacts of the COVID-19 Pandemic on trade in the digital economy*. UNCTAD Technical Notes on ICT for Development No. 19. https://unctad.org/system/files/official-document/tn_unctad_ict4d19_en.pdf.

desarrollar su capacidad de preparación digital con miras a duplicar su participación en el comercio mundial, como se establece en la meta 17.11 de los ODS.

1.3. **Existe la necesidad urgente de ayudar a los PMA a reforzar su capacidad de preparación para participar en el comercio digital y aprovechar sus ventajas.** Las conclusiones de los exámenes de evaluación de la UNCTAD del grado de preparación para el comercio electrónico³ ponen de relieve los principales logros y esfuerzos realizados por los PMA, así como los desafíos multidimensionales que tienen ante sí estos países para poder participar en el comercio electrónico y aprovechar sus ventajas.

1.4. Hay noticias alentadoras en la esfera de la **capacidad de preparación y la formulación de estrategias en materia de comercio electrónico**. Se han ampliado los servicios de gobierno digital, impulsados por la pandemia de COVID-19. Un número cada vez mayor de países trabaja para adoptar (por ejemplo, Kenya, Tuvalu, Uganda, Zambia) o ya ha adoptado (por ejemplo Bangladesh, Benin, Bhután, Camboya, Myanmar, Nepal, Samoa, el Senegal, las Islas Salomón, el Togo, Tonga, Vanuatu) políticas y estrategias específicas para el comercio electrónico.

1.5. Sin embargo, la mayoría de los PMA no cuenta todavía con una política o estrategia integral dedicada al comercio electrónico, y aun cuando existe una estrategia, la dimensión de género es bastante deficiente, cuando no inexistente. Además, varios países han indicado que disponen de comités o grupos de trabajo sobre comercio electrónico que supervisan y coordinan la evolución del sector. Pero la principal dificultad estriba a menudo en la insuficiencia de los acuerdos institucionales para acelerar el proceso de aplicación del comercio electrónico, lo que haría posible las reformas. Los conflictos de liderazgo y la indefinición de las responsabilidades sobre la manera de impulsar el programa de desarrollo del sector del comercio electrónico entorpecen la cooperación interinstitucional. Esto suele verse agravado, comprensiblemente, por la rotación del personal y los cambios a nivel político. Se plantean dificultades similares en la creación de vínculos con el sector privado y la sociedad civil. Deben mejorarse los conocimientos sobre comercio electrónico de los encargados de la formulación de políticas y los legisladores, los consumidores y las empresas. Otra laguna persistente en los PMA es la medición sistemática y el desarrollo de estadísticas sobre el comercio electrónico y la economía digital. Como consecuencia, el comercio electrónico aún no está suficientemente integrado en los programas nacionales de desarrollo, y los obstáculos que tienen ante sí las mujeres y los jóvenes para participar en el comercio electrónico impiden su participación en pie de igualdad mediante un aumento de la inclusión.

1.6. El desarrollo del comercio electrónico se ve constreñido por la falta de **infraestructuras y servicios de TIC** asequibles y disponibles. Una amplia variedad de iniciativas públicas y privadas apoyan los esfuerzos por lograr una mayor cobertura y un acceso más fiable y asequible a Internet y las TIC. Según los exámenes de la UNCTAD, casi todos los países tienen en marcha proyectos de desarrollo de infraestructuras de TIC, desde la mejora de las redes de fibra óptica y la ampliación de las redes de torres de telecomunicaciones a las conexiones submarinas. Los países complementan el desarrollo de sus infraestructuras de TIC con el refuerzo de sus redes eléctricas, la transición a las energías renovables y el desarrollo de nuevas fuentes de electricidad. En Malawi, en 2021 se puso en marcha la segunda fase del Proyecto Nacional de Red Troncal de Fibra, con el que se ampliará en 3.000 km la red de fibra óptica actual. A principios de 2020, tres de las principales islas y varias provincias de las Islas Salomón se conectaron al Sistema de Cable del Mar del Coral, un sistema submarino que conecta el país con Australia. De conformidad con el Plan Estratégico Quinquenal de TIC 2019-2023, el Gobierno de las Islas Salomón adjudicó contratos a empresas privadas para ampliar su red 4G, lo que incluye la construcción de 161 torres, con el objetivo de tener construidas la mitad de ellas antes de noviembre de 2023. La Unión Internacional de Telecomunicaciones estima que, en 2022, 407 millones de personas en los PMA utilizaban Internet, lo que representa el 36% de la población, en comparación con el 66% mundial.⁴ La brecha digital entre las zonas urbanas y rurales se está reduciendo en todo el mundo, pero todavía es significativa en los PMA, y las diferencias en la calidad del servicio son considerables. Por ejemplo, la velocidad media de la banda ancha móvil es unas tres veces mayor en los países desarrollados que en los PMA. Y aunque haya conectividad gracias a la ampliación de la cobertura de la red y se estén ampliando las opciones de servicios de Internet móvil, la asequibilidad es motivo de preocupación.

³ <https://unctad.org/publication/fast-tracking-implementation-etrade-readiness-assessments> y <https://unctad.org/publication/fast-tracking-implementation-etrade-readiness-assessments-second-edition>. La tercera edición está actualmente en curso.

⁴ Véase, por ejemplo, https://www.itu.int/hub/publication/d-ind-ict_mdd-2023/.

Se suele ofrecer con un ancho de banda relativamente bajo y a un precio relativamente alto. Aunque cada vez más países adoptan el objetivo de la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible de ofrecer banda ancha básica a precios inferiores al 2% de la renta mensual per cápita, los grupos de ingreso más bajo todavía pueden quedar excluidos de un servicio asequible debido al precio.

1.7. El comercio electrónico depende en gran medida de una amplia logística en el último tramo de conexión y de la mejora de las medidas de facilitación del comercio. En el último examen de la UNCTAD se observaron relativamente pocas nuevas iniciativas en la esfera de la **facilitación del comercio y la logística**, lo que en parte fue motivado por las restricciones impuestas a causa de la COVID-19.

1.8. La ausencia de sistemas de gestión de direcciones físicas sigue siendo un importante punto de congestión, y en los PMA se han registrado avances limitados. Algunos países han realizado esfuerzos para ampliar la red de centros de recogida (Malawi y el Senegal) y para promover la transición digital de los operadores postales nacionales (el Togo y Zambia). Sin embargo, las instalaciones para la correcta entrega física de las compras en línea, como los centros de recogida y almacenes, son todavía muy escasas, y la entrega a domicilio sigue siendo una opción costosa de organizar y no siempre viable. La mayoría de los países examinados trabajan en reformas para facilitar el comercio transfronterizo, como la introducción o mejora de procedimientos de ventanilla única y portales de comercio, pero la realidad es que el comercio electrónico sigue siendo eminentemente nacional y que el comercio electrónico transfronterizo en los PMA es muy marginal.

1.9. A pesar de que hay algunas iniciativas dispersas para mejorar el **marco jurídico y reglamentario**, estas suelen tener un campo de aplicación limitado, y la confianza en las transacciones digitales sigue siendo una cuestión pendiente en los PMA. Según la última actualización del buscador de ciberlegislación mundial de la UNCTAD, de 2022⁵, a pesar de un incremento con respecto a la actualización anterior, los PMA todavía van a la zaga en lo que se refiere a la adopción de legislación en materia de comercio electrónico. La ciberdelincuencia ha atraído una mayor atención, y el 70% de los PMA dispone de legislación en la materia, seguida de legislación sobre transacciones electrónicas (63%), privacidad y protección de datos (48%), y protección de los consumidores (41%).

1.10. En lo que respecta a las **soluciones de pago**, casi todos los países examinados por la UNCTAD tratan de mejorar su inclusión financiera y disponen de nuevas opciones de pago electrónico. Esta tendencia se ha reforzado a raíz de las medidas relacionadas con la COVID-19, a fin de alentar las soluciones sin contacto. El Banco Nacional de Camboya ha desarrollado BAKONG como elemento central del sistema de pagos para abordar el problema de la interconectividad y la interoperabilidad, fomentar la eficiencia y la comodidad de los sistemas de pago, promover la inclusión financiera y facilitar el pago en efectivo en moneda nacional (KHR). Asimismo, el Banco Nacional de Camboya introdujo en 2022 el código KHQE y el sistema CSS (Cambodian Shared Switch) en 2023 para potenciar los pagos electrónicos en el país. Los servicios de gobierno electrónico de Zambia incluyen ahora opciones de pago con dinero móvil entre sus métodos de pago. Por consiguiente, las opciones de pago con dinero móvil se han afianzado en las interacciones de los ciudadanos con el Gobierno y los pagos se han vuelto más rastreables. Las medidas para reforzar la seguridad y la confianza en las transacciones en línea son una de las principales prioridades, y en algunos países las empresas de tecnología financiera y los bancos trabajan cada vez más en tecnologías más seguras y normas de seguridad operativa más estrictas. Los sectores bancarios de Malawi y Bhután se están modernizando para adoptar las normas ISO 20022 e ISO 27001, respectivamente, mejorar la mensajería de pagos y proporcionar más seguridad a los datos de los clientes. Sin embargo, en lo que respecta a la interoperabilidad de las soluciones de pago electrónico, hay en marcha algunas iniciativas para facilitar los pagos digitales transfronterizos, si bien queda trabajo por hacer, ya que se han adoptado pocas medidas en esa esfera. En términos generales, la preferencia por las transacciones en efectivo dificulta el desarrollo del comercio electrónico en los PMA. A este respecto cabe destacar iniciativas como "Cashless Bangladesh, Smart Bangladesh" (Bangladesh sin efectivo, Bangladesh inteligente), iniciada en enero de 2023, ya que promueven la utilización de aplicaciones de servicios bancarios móviles, servicios financieros digitales y, en última instancia, la aplicación en Bangladesh de un sistema de código QR compatible entre 1.200 pequeños comerciantes.

⁵ <https://unctad.org/news/least-developed-countries-still-lag-behind-cyberlaw-reforms>.

1.11. Una dificultad persistente a que se enfrentan los países examinados tiene que ver con el **desarrollo de competencias digitales productivas**. En los PMA en particular, la mayoría de las personas accede a Internet a través el teléfono móvil, cuyo uso se limita a menudo a las redes sociales. Aprender a utilizar un procesador de textos u hojas de cálculo en una pantalla pequeña no es lo ideal. No hay una amplia disponibilidad de ordenadores, ya que, en promedio, el 8% de los hogares tiene uno, y en Bhután y el Senegal se registran los porcentajes más elevados (del 21% y 15%, respectivamente), mientras que en países como Malawi y Uganda la proporción es de tan solo el 4%. Entre los países examinados, Camboya, Madagascar, las Islas Salomón, el Togo y Zambia han informado acerca de su labor de examen de las deficiencias en materia de competencias para avanzar en sus esfuerzos digitales. En varios países, sobre todo en Bhután y Uganda, se están realizando esfuerzos para revisar los programas de enseñanza obligatoria a fin de introducir formación en materia de TIC a partir de la escuela primaria. Además, en un número cada vez mayor de países se están poniendo en marcha iniciativas del sector privado y se están reforzando las iniciativas en apoyo de las empresas emergentes y las ideas digitales innovadoras. La adopción de la Ley de Nuevas Empresas en el Senegal a principios de 2020 (el segundo país africano después de Túnez) ha servido de modelo para políticas favorables a la innovación en otros países africanos. La incorporación sistemática de iniciativas relativas a la creación de capacidad para las mujeres empresarias es una cuestión pendiente que los países deben seguir fortaleciendo.

1.12. El **acceso a financiación** sigue siendo un reto, ya que las opciones de financiación tradicionales, como los bancos, aún no han asumido plenamente este cambio del modelo empresarial. En consecuencia, los mecanismos financieros para las empresas emergentes son en gran medida inapropiados para apoyar la participación y el crecimiento de las empresas de comercio electrónico. El programa de donaciones del Foro de las Islas del Pacífico (financiado por la República de Corea), iniciado en 2022, tiene por objeto proporcionar pequeñas ayudas de capital para impulsar las actividades de comercio electrónico de las mipymes del Pacífico, en particular sus operaciones de comercio electrónico.

1.13. Debe revertirse la tendencia actual a ampliar las desigualdades en el ámbito digital. Las evaluaciones de la UNCTAD del grado de preparación para el comercio electrónico proporcionan exámenes oportunos y pertinentes de la situación del entorno propicio para el comercio electrónico y ofrecen recomendaciones específicas sobre la manera de abordar las deficiencias mediante medidas concretas. También se presta apoyo para la aplicación de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones a través de un mecanismo de apoyo a la aplicación.

1.14. **Camboya, entre otros PMA, se ha comprometido a invertir esas tendencias y ha dado pasos importantes hacia la creación de un entorno propicio para el comercio electrónico, pero se necesita más apoyo de la comunidad internacional para ayudar a los PMA a superar las dificultades y los obstáculos.** En consonancia con las recomendaciones formuladas en la evaluación del grado de preparación para el comercio electrónico de 2017, Camboya ha adoptado medidas de apoyo a los esfuerzos de las empresas y los consumidores para prosperar en la economía digital. Los exámenes sobre la aplicación realizados por la UNCTAD en 2019 y 2021 confirmaron el primer puesto de Camboya, con una tasa de aplicación del 92% de todas las recomendaciones, seguida de Bhután, el Senegal y el Togo (los tres con un 81%). En Camboya, el Ministerio de Comercio reconoce el papel determinante que ha desempeñado la evaluación del grado de preparación para el comercio electrónico en varias iniciativas gubernamentales de apoyo al ecosistema del comercio electrónico.

1.15. Una recomendación a la que el Real Gobierno de Camboya otorgó prioridad fue el desarrollo de la **Estrategia Nacional de Comercio Electrónico**, que se puso en marcha en 2020. Asimismo, el impulso de las reformas en esta esfera ha culminado con la aprobación de varias leyes encaminadas a reglamentar las actividades de comercio electrónico y fortalecer la protección de los consumidores, en cumplimiento también de los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de la ASEAN sobre el Comercio Electrónico y el capítulo relativo al comercio electrónico de la Asociación Económica Amplia Regional de la ASEAN. En 2022, el valor bruto de las mercancías alcanzó los USD 1.010 millones y las transacciones de pagos electrónicos ascendieron a USD 102.000 millones en 2021 (unas 4 veces el PIB de Camboya). La creciente importancia de la adopción digital también ha llevado al Gobierno a desarrollar el Marco de Política de la Economía y la Sociedad Digitales 2021-2035, que establece una visión a largo plazo para construir una economía y una sociedad digitales y dinámicas.

1.16. El país también ha hecho progresos en los pagos digitales, como puede observarse con el sistema BAKONG, desarrollado por el Banco Nacional de Camboya, para adoptar la tecnología de cadena de bloques en la modernización de su sistema nacional de pagos. El mercado en línea **CambodiaTrade.com**, impulsado por el Ministerio de Comercio y puesto en marcha en 2022, invita especialmente a las pequeñas empresas, las empresas propiedad de mujeres y las empresas de zonas provinciales a participar en la economía digital. Es un paso importante para que las pequeñas empresas pasen a estar en línea y para que algunas de ellas empiecen a vender productos a través de las fronteras. A pesar de los impresionantes resultados, se necesita asistencia para asegurar que las mipymes puedan movilizar los recursos financieros para hacer crecer sus negocios y, en algunos casos, pasar al sector formal. Cada vez más empresas no solo pasan a estar en línea, sino que además venden bienes y servicios en línea y a través de las fronteras, mientras que los mercados se convierten en plataformas de abastecimiento de productos fabricados en Camboya; estos son ejemplos de esferas en las que se necesita más asistencia.

1.17. A pesar de estos logros, sigue siendo particularmente difícil hacer frente a la digitalización. La magnitud de los desafíos sigue superando la capacidad de la mayoría de los Gobiernos de los PMA para abordarlos. La rapidez con que se desarrollan las tecnologías añade complejidad a la formulación de políticas encaminadas a determinar las respuestas de política más apropiadas. En este sentido, el apoyo de la comunidad internacional es fundamental. Los países donantes deben aumentar los recursos para ayudar a los países en desarrollo, en particular a los PMA, a satisfacer sus necesidades de financiación cada vez mayores, en un momento en que el margen fiscal se reduce y la deuda crece, lo que dificulta aún más la movilización de recursos nacionales. El apoyo financiero actual de la comunidad internacional dista mucho de ser suficiente, como se ha demostrado en los recientes compromisos en materia de Ayuda para el Comercio. Según cálculos de la UNCTAD basados en datos de la OCDE, la proporción de recursos de Ayuda para el Comercio asignados al sector de TIC aumentó del 1,2% en 2017 al 2,7% en 2019 y 2020. Sin embargo, en 2021 la proporción aumentó al 4,1%, lo que corresponde en términos absolutos a un aumento de USD 300 millones con respecto al año anterior.

1.18. **Es necesario fortalecer la cooperación internacional en el ámbito digital, y la labor en curso en el marco de la Organización Mundial del Comercio debe apoyar los esfuerzos encaminados a aumentar los recursos técnicos y financieros para evitar que los PMA queden rezagados al poner la digitalización al servicio del desarrollo.** La OMC proporciona una plataforma para la amplia participación y la representación de intereses diversos. La inclusión es esencial para asegurar que las normas y los acuerdos que rigen el comercio digital reflejen las necesidades y perspectivas tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, con miras a establecer un marco inclusivo para el comercio digital. A medida que los países salen de la pandemia de manera gradual y desigual, ya no es posible volver a desarrollar las actividades como era habitual. Es probable que el trabajo, la educación y las comunicaciones dependan más de las tecnologías digitales que antes. Esto acentúa la necesidad de políticas públicas que puedan reducir la fragmentación y la aparición de bloques desiguales, potenciar al máximo las oportunidades y abordar los problemas y preocupaciones relacionados con la digitalización. Esto comprende políticas y reglamentos que aseguren que la economía digital esté al servicio de las personas y del planeta. En este contexto, será necesario aumentar la coordinación y la colaboración para fortalecer la capacidad de los PMA y crear condiciones de igualdad.

1.19. No es necesario empezar de cero la labor en esta esfera. Por ejemplo, la iniciativa Comercio Electrónico para Todos, liderada por la UNCTAD, es una iniciativa mundial en crecimiento de 35 asociados. Su objetivo es conectar las organizaciones, los donantes y los beneficiarios para fomentar un desarrollo más inclusivo del comercio electrónico. Superando el aislamiento entre los diferentes sectores y aplicando un enfoque amplio a los diversos problemas de política que tienen ante sí los países al desarrollar sus ecosistemas de comercio electrónico, la iniciativa se propone facilitar resultados más inclusivos en materia de desarrollo. Ninguna organización puede abordar por sí sola los desafíos a los que se enfrentan los PMA en relación con la transformación digital. Sumar esfuerzos y aprovechar las asociaciones estratégicas puede suponer una gran diferencia.

1.20. Hay muchos ejemplos de países que se han beneficiado del apoyo prestado por asociados en el marco de la iniciativa de Comercio Electrónico para Todos. En esta etapa, un primer paso podría ser asegurar que todos los PMA que así lo deseen tengan la oportunidad de recibir asistencia en forma de diagnóstico de sus ecosistemas de comercio electrónico y obtener apoyo sostenido para la aplicación de las recomendaciones identificadas en coordinación con los asociados para el desarrollo. En el marco del Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico de la OMC, se agradecerían

sesiones de creación de capacidad en las que se aprovecharan los conocimientos técnicos de los asociados pertinentes y las soluciones que ofrecen.

1.21. Se necesitará tiempo para desarrollar y aplicar soluciones que aborden todos los obstáculos que tienen ante sí los Gobiernos de los PMA para participar del comercio electrónico y la economía digital y aprovechar sus ventajas. No obstante, esto será esencial, si de verdad nos proponemos crear un comercio más inclusivo y generar valor en la economía digital.

1.22. A falta de menos de siete años para el plazo fijado en 2030 para lograr los ODS, la comunidad internacional debe intensificar sus esfuerzos para acelerar los avances en pos de los ODS y aumentar su asistencia a los países más vulnerables, para que puedan recuperar el terreno perdido ante los efectos socioeconómicos adversos de la pandemia de COVID-19 y otras crisis. Las organizaciones de desarrollo y los donantes bilaterales deben debatir y acordar la mejor manera de potenciar al máximo sus contribuciones y aumentar el nivel de recursos para ayudar a los PMA a desarrollar programas de transformación digital inclusivos y sostenibles.
