

La regulación del comercio electrónico transfronterizo en los acuerdos comerciales

Algunas implicaciones
de política para
América Latina
y el Caribe

Sebastián Herreros



NACIONES UNIDAS

CEPAL



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD

SERIE

COMERCIO INTERNACIONAL

142

La regulación del comercio electrónico transfronterizo en los acuerdos comerciales

Algunas implicaciones de política para América Latina y el Caribe

Sebastián Herreros



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Sebastián Herreros, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Integración, División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-872X (versión electrónica)
ISSN: 1680-869X (versión impresa)
LC/TS.2019/42
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00451

Esta publicación debe citarse como: S. Herreros, "La regulación del comercio electrónico transfronterizo en los acuerdos comerciales: algunas implicaciones de política para América Latina y el Caribe", *serie Comercio Internacional*, N° 142 (LC/TS.2019/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El comercio electrónico: caracterizando el fenómeno	9
A. Conceptualización y cuantificación.....	9
B. El rol de las plataformas digitales en el comercio electrónico	14
C. Principales tipos de barreras al comercio electrónico.....	15
II. ¿Qué regulación internacional existe actualmente para el comercio electrónico?	19
A. Multilateral	19
B. Acuerdos comerciales preferenciales.....	23
III. La experiencia de América Latina y el Caribe en la regulación internacional del comercio electrónico transfronterizo.....	29
A. Introducción.....	29
B. Los acuerdos con socios extrarregionales.....	30
1. Estados Unidos.....	30
2. Unión Europea.....	30
3. Canadá	31
4. Países de Asia y el Pacífico	31
C. Los acuerdos intrarregionales	31
1. Alianza del Pacífico y Centroamérica.....	31
2. Las aproximaciones de Chile hacia el MERCOSUR	32
IV. Reflexiones finales.....	37
Bibliografía.....	41

Serie Comercio Internacional: números publicados.....		44
Cuadros		
Cuadro 1	Ejemplos de transacciones de comercio electrónico transfronterizo.....	10
Cuadro 2	Taxonomía de barreras al comercio electrónico.....	16
Cuadro 3	Principales tipos de disposiciones relacionadas con las tecnologías digitales contenidas en acuerdos comerciales preferenciales.....	23
Cuadro 4	Disposiciones sobre comercio electrónico contenidas en acuerdos comerciales seleccionados de los Estados Unidos, la Unión Europea y China.....	27
Cuadro 5	Acuerdos comerciales preferenciales suscritos por países de América Latina y el Caribe que contienen capítulos sobre comercio electrónico, a abril de 2019.....	34
Gráficos		
Gráfico 1	Estimaciones del monto del comercio electrónico mundial, 2012-2016.....	12
Gráfico 2	Distribución geográfica estimada de las ventas del comercio electrónico transfronterizo, 2015.....	13
Gráfico 3	Mundo y América Latina y el Caribe: porcentaje del total de países que poseen leyes vigentes sobre aspectos relevantes para el comercio electrónico, a marzo de 2019.....	14
Gráfico 4	Países seleccionados: umbrales de minimis para los envíos postales, 2018.....	17
Recuadro		
Recuadro 1	Cuestionamientos a la moratoria al cobro de aranceles a las transmisiones electrónicas.....	20

Resumen

El proceso de digitalización por el que atraviesa la economía mundial está transformando la composición del comercio mundial, las modalidades mediante las cuales éste tiene lugar y las fuentes de ventaja comparativa de los países. La creciente relevancia del comercio electrónico ha generado un debate sobre los desafíos regulatorios que éste plantea, y sobre los eventuales cambios requeridos en la gobernanza del comercio mundial. En ausencia de avances significativos a nivel multilateral, en la última década y media han proliferado los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) que contienen disposiciones sobre comercio electrónico. Éstas son muy diversas en su amplitud y profundidad, lo que refleja las distintas visiones de los principales actores de la economía digital sobre cómo se debe regular dicho comercio.

Este documento analiza cómo los países de la región han buscado regular el comercio electrónico en sus ACP, inicialmente con socios extrarregionales y más recientemente en algunos acuerdos intrarregionales. Se constata que no existe un único patrón, sino familias de acuerdos cuyo contenido refleja fundamentalmente la filosofía del socio respectivo, en particular los Estados Unidos y la Unión Europea (UE). Ello da lugar a una gran heterogeneidad normativa, tanto en los aspectos vinculados con el acceso a los mercados como en los que dicen relación con el entorno regulatorio del comercio electrónico.

En la economía digital la escala es un factor relevante, entendida como el volumen del mercado y por ende del caudal de datos que éste genera. Ello pone de relieve la importancia de avanzar hacia un mercado digital regional, como lo ha propuesto la CEPAL. Esta es un área en la que los países de la Alianza del Pacífico (AP) y el MERCOSUR deberían trabajar en el marco de su agenda de convergencia. El régimen común ya existente en la AP, sumado a los recientes acuerdos de Chile con Argentina, Brasil y Uruguay, constituye una importante base a partir de la cual explorar opciones de convergencia entre ambos grupos.

Los tres grandes modelos regulatorios analizados en este documento (los de los Estados Unidos, la UE y China) han sido desarrollados por actores que están mucho más avanzados que la región en la economía digital. Sin perjuicio de ello, probablemente el mercado único digital actualmente en construcción en la UE constituya la referencia más pertinente para avanzar en una línea similar en América Latina y el Caribe, por tres motivos. En primer lugar, porque —a diferencia de los modelos estadounidense y chino— tiene por definición una visión regional. En segundo lugar, porque combina un grado importante de apertura —necesario para el desarrollo del comercio electrónico— con un énfasis marcado en regular los potenciales efectos disruptivos de la digitalización. En tercer lugar, la posibilidad de avanzar hacia un marco regional utilizando elementos relevantes del modelo comunitario se acrecienta por el hecho de, entre los tres actores principales a nivel mundial, la UE es el que tiene acuerdos comerciales vigentes —y en negociación— con el mayor número de países de la región.

Los países de la región debieran buscar aunar posiciones en el marco de las negociaciones sobre comercio electrónico recientemente iniciadas en la Organización Mundial del Comercio. Ello es crucial para evitar que el resultado de éstas limite excesivamente el espacio para la definición de un marco regulatorio regional y para la tributación de las plataformas digitales.

Introducción

El mundo atraviesa por un acelerado proceso de digitalización que está trastocando no solo las formas de producir y comercializar bienes y servicios, sino también las relaciones sociales en los más diversos planos. En el ámbito productivo, se postula que nos encontramos inmersos en la Cuarta Revolución Industrial, cuyo principal elemento distintivo es la digitalización. La economía mundial se articula crecientemente en torno a grandes plataformas digitales, las que, al interactuar con adelantos tecnológicos disruptivos como la inteligencia artificial, la manufactura aditiva, la Internet de las Cosas y las cadenas de bloques (*blockchain*), están redefiniendo drásticamente los modelos tradicionales de negocios.

La revolución digital está transformando la composición del comercio mundial, las modalidades mediante las cuales éste tiene lugar e incluso las fuentes de ventaja comparativa de los países, proceso que se prevé se acentúe en los próximos años. La creciente relevancia del comercio electrónico en sus distintas vertientes ha generado un debate sobre los desafíos regulatorios que plantea dicho fenómeno, y por ende sobre los eventuales cambios requeridos en la gobernanza del comercio mundial. En ausencia de avances significativos a nivel multilateral, en la última década y media han proliferado los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) que contienen disposiciones específicas sobre comercio electrónico. Éstas son muy diversas en su amplitud y profundidad, lo que refleja las distintas visiones de los principales actores de la economía digital no solo respecto del modo más apropiado de regular el comercio electrónico, sino también sobre la regulación internacional del Internet en general.

Sin perjuicio de las especificidades nacionales, América Latina y el Caribe muestra considerables rezagos en su inserción en la economía digital. En parte para estimular dicho proceso, varios países de la región han suscrito ACP que contienen disposiciones sobre comercio electrónico, principalmente con socios extrarregionales como los Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y varios países asiáticos. Tal como ocurre a nivel mundial, dichos acuerdos exhiben una gran heterogeneidad

en sus contenidos, la que refleja principalmente las distintas preferencias de los socios extrarregionales. Esta situación plantea retos considerables para el establecimiento de un mercado digital regional, propuesta que la CEPAL planteó en 2016 como un mecanismo fundamental para acelerar la incorporación de la región en los nuevos paradigmas tecnológicos.

En el presente documento se comparan los distintos modos en que los temas vinculados con el comercio electrónico han sido tratados en los ACP suscritos por los países de la región, identificando aquellas áreas en que se observan los mayores niveles de convergencia y de divergencia. Con ello se espera contribuir a generar una base analítica de apoyo a las futuras discusiones sobre la construcción de un mercado digital regional. Este ejercicio puede asimismo ser de utilidad para la articulación de posiciones comunes regionales en las negociaciones sobre comercio electrónico lanzadas en enero de 2019 en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El resto de este documento está organizado en cuatro secciones. En la primera sección se presenta una breve caracterización del comercio electrónico. Se discuten los desafíos metodológicos que plantea su conceptualización y cuantificación, así como su impacto sobre las cadenas globales y regionales de valor, los principales tipos de obstáculos que enfrenta, y los desafíos que plantea en distintos ámbitos de las políticas públicas. En la segunda sección se aborda la gobernanza internacional del comercio electrónico, tanto en el plano multilateral como la que ha ido surgiendo en el contexto de los ACP. En la tercera sección se comparan las disposiciones sobre comercio electrónico contenidas en los distintos ACP suscritos por los países de la región. En la cuarta sección se ofrecen algunas reflexiones finales.

I. El comercio electrónico: caracterizando el fenómeno

A. Conceptualización y cuantificación

Existen múltiples definiciones del comercio electrónico, al que también se le suele denominar comercio digital¹. Para efectos de este documento, ambos términos se utilizarán indistintamente, y se empleará la definición contenida en el Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico adoptado por la OMC en 1998: “la producción, distribución, comercialización, venta o entrega de bienes y servicios por medios electrónicos”². Pese a que esta definición es previa a la irrupción masiva del comercio electrónico, es lo suficientemente amplia para capturar sus distintas modalidades. El comercio electrónico puede realizarse entre agentes situados dentro de un mismo país o en distintos países. El presente documento se enfoca en la segunda situación, conocida como comercio electrónico transfronterizo.

El comercio electrónico incluye tanto la adquisición de bienes físicos utilizando medios digitales (por ejemplo, la compra de un par de jeans en la plataforma Amazon) como el comercio de bienes y servicios digitales (por ejemplo, la adquisición en línea de un libro electrónico o de servicios financieros). Para comprender las distintas formas que puede asumir este fenómeno, resulta útil el marco conceptual propuesto por López-González y Jouanjean (2017). Este se basa en tres elementos de cada transacción transfronteriza: i) la modalidad de entrega del bien o servicio (digital o física); ii) el tipo de flujo involucrado (bienes o servicios); y iii) los actores involucrados

¹ Véase CEPAL (2018b), capítulo III, para un listado de definiciones usadas por organismos nacionales e internacionales.

² Véase [en línea] https://www.wto.org/spanish/tratop_s/ecom_s/ecom_s.htm.

(empresas, consumidores o gobiernos). En el cuadro 1 se presentan algunos ejemplos de distintos tipos de transacciones de comercio electrónico³.

Cuadro 1
Ejemplos de transacciones de comercio electrónico transfronterizo

Descripción	¿Efectuada digitalmente?	¿Entregada digitalmente?	¿Bien o servicio?	Actores involucrados ^a
Una empresa metalmecánica en el país A adquiere una máquina en el sitio web de un proveedor ubicado en el país B.	Sí	No	Bien	B2B
Una empresa de publicidad en el país A adquiere en línea servicios de analítica de grandes datos a un proveedor ubicado en el país B.	Sí	Sí	Servicio	B2B
Un consumidor en el país A adquiere unos prismáticos en una plataforma de comercio electrónico ubicada en el país B.	Sí	No	Bien	B2C
Una empresa de juguetes en el país A adquiere en línea a un proveedor en el país B un archivo CAD con el diseño de un juguete para impresión 3D.	Sí	Sí	Ambos	B2B
Un consumidor en el país A reserva una estadía en un departamento particular de una ciudad en el país B a través de una plataforma especializada.	Sí	No	Servicio	C2C

Fuente: Autor, adaptado de OMC (2018), cuadro B.3.

^a B2B: Transacción de empresa a empresa. B2C: Transacción de empresa a consumidor. C2C: Transacción de consumidor a consumidor.

Fleuter (2016) propone cuatro categorías de “productos digitales” que pueden ser transados mediante el comercio electrónico: i) bienes tangibles (físicos) adquiridos a través del Internet; ii) servicios entregados por medios electrónicos; iii) productos electrónicos (tales como libros electrónicos y descargas de películas, audio, software y juegos); y iv) archivos de diseño asistido por computador (CAD) utilizados en la manufactura aditiva. Esta, comúnmente denominada impresión en tres dimensiones (3D), consiste en la aplicación de capas consecutivas de un determinado material sobre una superficie plana hasta formar un objeto tridimensional.

La clasificación propuesta por Fleuter pone de relieve cómo la digitalización diluye crecientemente la distinción entre bienes y servicios. Por una parte, una gama cada vez mayor de bienes físicos es sustituida por servicios digitales (por ejemplo, los servicios de música en línea por suscripción como Spotify desplazan a los discos compactos). Por otra parte, los bienes físicos tienen un componente cada vez mayor de servicios, ya no solo en las etapas iniciales de su cadena de valor (por ejemplo, investigación y desarrollo o diseño), sino como insumos en el propio proceso productivo, especialmente debido a los adelantos en la manufactura aditiva. Este fenómeno, denominado “servicificación”, está diluyendo los límites entre el sector industrial y el de los servicios (véanse Kommerskollegium, 2012; CEPAL, 2018a; Mc Kinsey Global Institute, 2019). Por ejemplo, hoy una empresa puede adquirir en línea un archivo CAD y a partir de éste producir una autoparte o una prótesis mediante la impresión 3D. Si bien la autoparte o la prótesis son claramente bienes, la

³ Ciuriak y Ptashkina (2018) proponen una taxonomía alternativa inspirada en los modos de suministro de servicios establecidos en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC.

naturaleza del archivo CAD está sujeta a interpretación. También es cada vez más común que los bienes físicos estén conectados a Internet (fenómeno conocido como la Internet de las Cosas), lo que les permite proveer una variedad de servicios al consumidor o usuario⁴.

En suma, una consecuencia directa de la revolución digital es el creciente peso de los servicios en el comercio internacional. La OMC (2018) prevé que su participación en el comercio mundial de bienes y servicios (medida en valores brutos) aumentaría del 21% en 2016 al 25% en 2030. Sin embargo, las estadísticas en valores brutos subestiman el real valor del comercio de servicios, por al menos tres razones. Primero, ellas no consideran el componente de servicios incorporado en los bienes transados internacionalmente⁵. Segundo, tampoco consideran aquellos flujos de servicios intangibles (marcas, *software* especializado, etc.) que las empresas multinacionales comparten con sus empresas afiliadas, cuando ello no tiene como contrapartida el pago de *royalties* u otros cargos por uso de propiedad intelectual. Por último, dichas estadísticas no consideran el valor de los flujos transfronterizos de servicios digitales gratuitos como correo electrónico, motores de búsqueda o visualización de videos en línea. Al considerar estos tres elementos, un estudio reciente concluye que el valor del comercio mundial de servicios en 2017 aumentaría de 5,1 billones de dólares a 13,4 billones de dólares, superando incluso en 3% el valor del comercio mundial de bienes medido en valor agregado (Mc Kinsey Global Institute (2019).

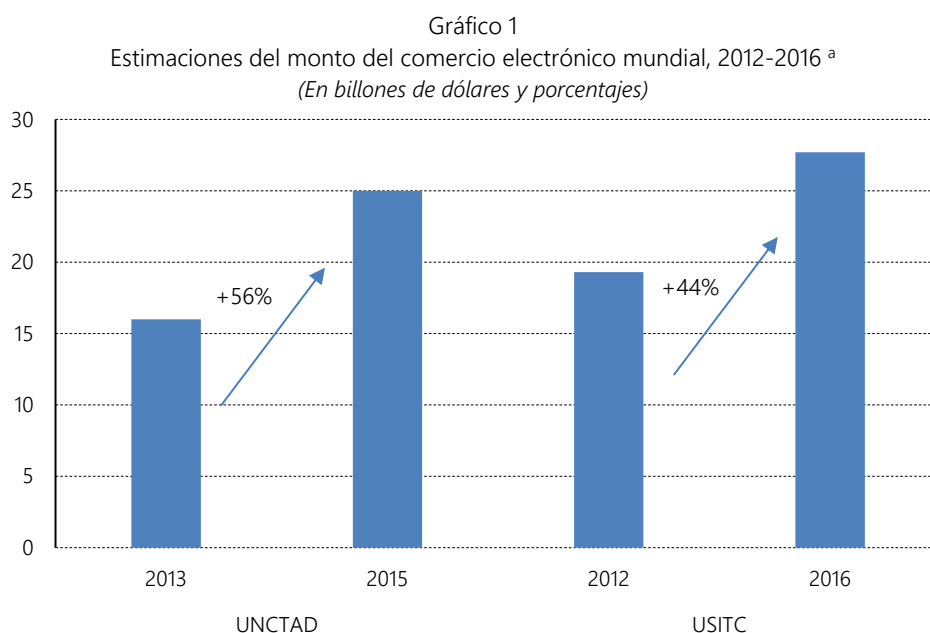
Probablemente el principal elemento común a las distintas modalidades del comercio electrónico es el valor estratégico de los datos. Para López-González y Jouanjean (2017), dicho valor asume múltiples formas: los datos son un medio de producción, un activo transable, y el medio a través del cual se comercian diversos servicios y se organizan las cadenas globales de valor. En efecto, y coincidiendo con la irrupción del comercio electrónico transfronterizo, los flujos transfronterizos de datos han tenido un crecimiento exponencial en lo que va transcurrido de este siglo. Entre 2002 y 2012, el tráfico transfronterizo en Internet aumentó 60% al año, y se estima que hacia 2025 podría multiplicarse por ocho con respecto a su nivel en 2015 (Lund y Manyika 2016). Un correlato del valor estratégico de los servicios, los datos y los activos intangibles (por ejemplo, los algoritmos) en el comercio electrónico es la importancia crucial que adquieren los derechos de propiedad intelectual asociados a ellos.

La cuantificación del comercio electrónico plantea grandes desafíos metodológicos. Pocos países lo miden (principalmente países desarrollados), y sus estadísticas suelen no ser comparables (CEPAL 2018b, capítulo III). Con todo, las estimaciones disponibles sugieren que su tamaño es sustancial, y que está aumentando a tasas muy elevadas (véase el gráfico 1). En efecto, de acuerdo con la estimación de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, las ventas del comercio electrónico mundial (interno y transfronterizo) alcanzaron los 27,7 billones de dólares en 2016, equivalentes al 37% del PIB global en ese año. El 86% de ese monto correspondería a transacciones entre empresas (B2B) y el resto a transacciones entre empresas y consumidores (B2C) (USITC, 2017). El gran dinamismo del comercio electrónico es indisociable del aumento de la capacidad de procesamiento de los computadores y de la capacidad de transmisión de las redes

⁴ Por ejemplo, los denominados automóviles inteligentes proporcionan información al conductor sobre las condiciones del tráfico, próximas estaciones de servicio, alojamiento o restaurantes, usando la geolocalización.

⁵ Se estima que los servicios representan ya alrededor de un tercio del valor agregado de los bienes manufacturados que se comercian internacionalmente (Mc Kinsey Global Institute, 2019).

de telecomunicaciones (medida por el ancho de banda), así como de la popularización de los teléfonos móviles inteligentes (*smartphones*).



Fuente: UNCTAD (2017a) y USITC (2017).

^a Ambas estimaciones consideran el comercio electrónico interno y el transfronterizo.

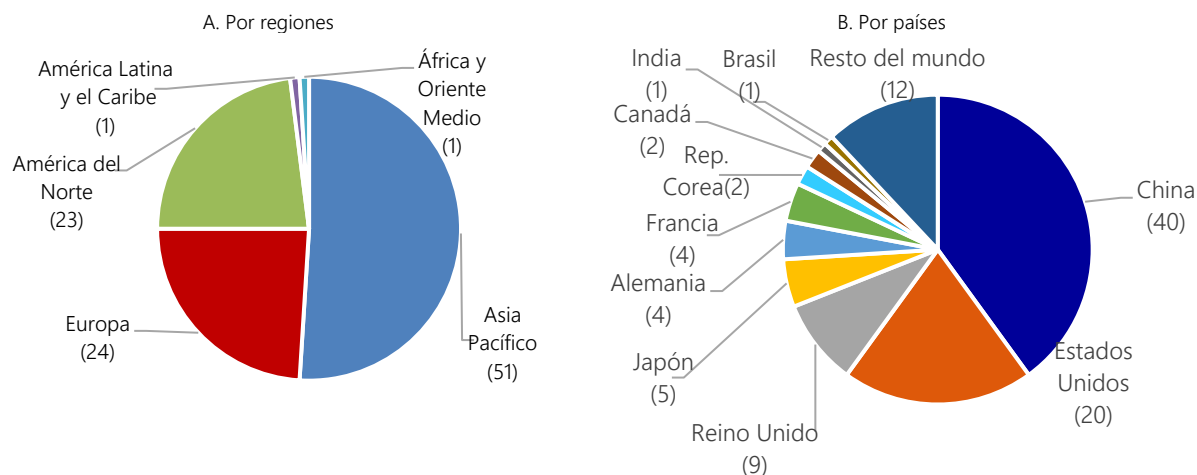
Las estadísticas disponibles sobre el comercio electrónico transfronterizo son aún más escasas que para el comercio electrónico en general, dadas las complejidades que plantea determinar el origen de muchas transacciones efectuadas en línea. UNCTAD (2017b) estima que su monto en 2015 (incluyendo bienes físicos comprados por Internet y bienes digitales) alcanzó los 1,6 billones de dólares, cifra equivalente al 10% del valor de las exportaciones mundiales de bienes en ese año. Sin perjuicio de que por ahora solo se dispone de estimaciones, un informe reciente (OMC, 2018) presenta evidencia indirecta que apunta a un fuerte dinamismo del comercio electrónico transfronterizo en los últimos años:

- Se estima que en 2015 el comercio electrónico transfronterizo representaba el 15% de las ventas totales del comercio electrónico de bienes a nivel mundial; para 2020 se espera que su peso haya aumentado al 22%.
- La participación de los bienes digitalizables⁶ en el comercio mundial de bienes cayó del 2,7% en 2000 al 0,8% en 2016. Se estima que esta tendencia debiera acentuarse en los próximos años a medida que cada vez más bienes se vuelven digitalizables, en particular debido al desarrollo de las técnicas de impresión 3D y a la reducción de su costo.
- La participación de los servicios que pueden suministrarse digitalmente (telecomunicaciones, informática e información, otros servicios empresariales y servicios financieros) en el comercio mundial de servicios aumentó del 46% en 2005 al 52% en 2016.

⁶ Esta categoría incluye productos como discos compactos, DVD, libros y otros impresos, videojuegos y programas informáticos.

Debido a las limitaciones estadísticas ya mencionadas, solo se dispone de estimaciones sobre la distribución geográfica de las ventas del comercio electrónico transfronterizo. Utilizando estimaciones para 2015, UNCTAD (2017b) revela que se trata de una actividad altamente concentrada en China, los Estados Unidos y algunos países europeos, mientras que en el otro extremo la participación de América Latina y el Caribe, África y el Oriente Medio es marginal (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Distribución geográfica estimada de las ventas del comercio electrónico transfronterizo, 2015
(En porcentajes)



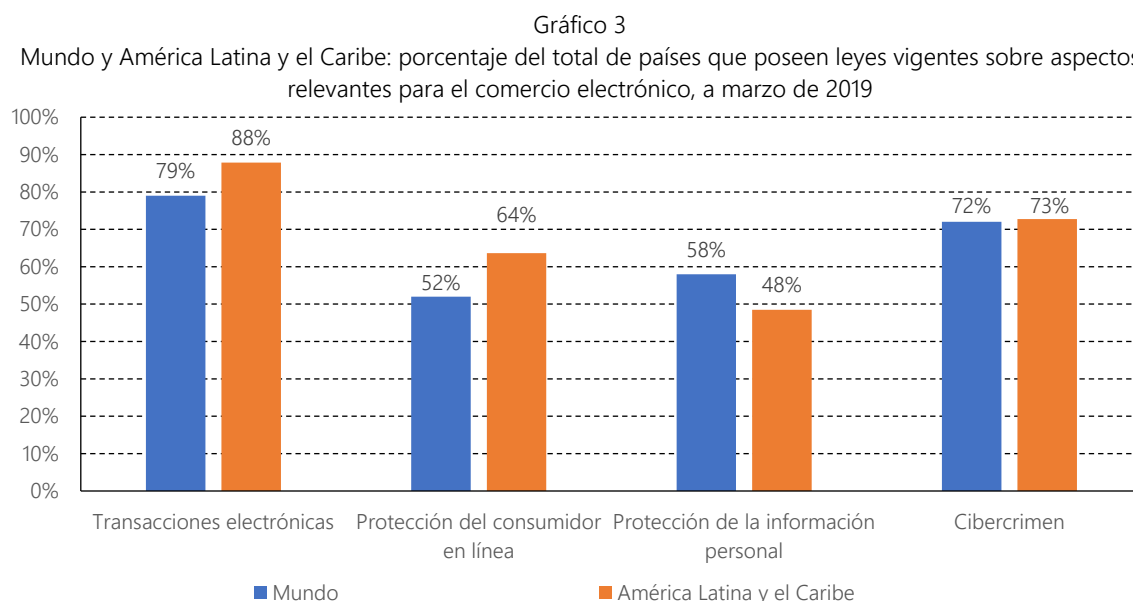
Fuente: UNCTAD (2017b).

Las cifras ya expuestas revelan que no todos los países ni todas las regiones están igualmente preparados para competir con éxito en la economía digital. En el caso de América Latina y el Caribe, su participación estimada en las ventas mundiales del comercio electrónico transfronterizo es muy inferior a su participación en las exportaciones mundiales de bienes, que durante la presente década ha oscilado alrededor del 5,5%. Esto refleja su importante brecha digital con respecto a los países desarrollados. Por ejemplo, mientras que en 2016 el 86% de los hogares en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁷ tenía acceso a Internet, en América Latina solo tenía acceso el 46% de los hogares. En el mismo año, la cobertura de acceso a la banda ancha móvil era prácticamente del 100% en la OCDE, pero en la región solo alcanzaba el 64% (CEPAL 2018c). La región presenta también importantes rezagos en la velocidad y costo de la banda ancha, soporte fundamental para el Internet de la producción (CEPAL 2016; CEPAL, 2018a). Con respecto a las nuevas tecnologías disruptivas, como la manufactura aditiva, se estima que en 2017 solo el 4% de las impresoras 3D se encontraba en América Latina y África combinadas (UNCTAD 2017a).

El comercio electrónico transfronterizo, al involucrar a agentes ubicados en distintas jurisdicciones, está sujeto a un mayor grado de incertidumbre que las transacciones locales. En este contexto, los factores institucionales son cruciales para generar la necesaria confianza entre las personas y las empresas. Por ejemplo, contar con leyes que garanticen un grado adecuado de privacidad de los datos personales y que protejan a los consumidores en línea contra prácticas fraudulentas es esencial para que las personas se atrevan a participar en este tipo de intercambio.

⁷ Sin considerar a Chile y México.

Al respecto, la región muestra grados disímiles de avance en las distintas dimensiones normativas relevantes, siendo particularmente marcado su rezago en la crucial área de la protección de la información personal (véase el gráfico 3).



Fuente: Autor, sobre la base de UNCTAD, Global Cyberlaw Tracker, [en línea] https://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and_ICTs/ICT4D-Legislation/eCom-Global-Legislation.aspx (consultado el 15 de abril de 2019).

B. El rol de las plataformas digitales en el comercio electrónico

Las plataformas digitales han irrumpido en los más diversos sectores de la economía mundial como un medio de superar algunos de los costos de transacción o fallas de mercado asociados con la naturaleza dispersa de la información. Por ejemplo, las plataformas reúnen en un mismo “mercado virtual” a un gran número de compradores y vendedores y reducen la desconfianza entre actores que no se conocen al publicar las evaluaciones que los compradores hacen de los vendedores y viceversa⁸. Los costos de transacción suelen ser mayores cuando el potencial comprador y el potencial vendedor se encuentran en países distintos, por lo cual el impacto de las plataformas digitales en la reducción de dichos costos debiera ser especialmente notorio para el comercio internacional.

En lo que dice relación específicamente con el comercio electrónico, las plataformas digitales más conocidas son aquellas que conectan a oferentes y compradores de bienes finales en distintos países, como Amazon, eBay y Ali Express. Sin embargo, las plataformas son también parte integral de las cadenas de valor de numerosas firmas, proporcionándoles bienes y servicios que son insumos para sus procesos productivos y generando así un “comercio en tareas”⁹. Por ejemplo, la plataforma Shapeways permite a los diseñadores subir diseños de productos, crearlos mediante la impresión 3D y coordinar el envío a sus clientes (OMC, 2018). Otro ejemplo es Fiverr, que permite a las empresas externalizar una

⁸ El rol de las plataformas digitales como medio de reducir las asimetrías de información ha trascendido más allá de los mercados, extendiéndose a dimensiones cruciales de la vida social como la búsqueda de parejas. Así lo evidencia la creciente popularidad de aplicaciones como Tinder y Bumble, entre otras (véase The Economist, 2018).

⁹ Véase CEPAL (2018a), capítulo III, para una taxonomía de los distintos tipos de plataformas digitales.

amplia gama de servicios, los que son desempeñados por contratistas independientes, incluso en otros países. Según Lund y Manyika (2016), la gran mayoría de los usuarios de plataformas de trabajo por cuenta propia como Freelancer y UpWork son compañías situadas en países de altos ingresos que contratan los servicios de trabajadores situados en países de bajos ingresos como la India y Filipinas.

El rango de servicios comerciados internacionalmente a través de plataformas digitales está en constante expansión. Por ejemplo, plataformas como Kiva y Kickstarter permiten conectar a oferentes y demandantes de financiamiento, incluso de modo transfronterizo, generando así flujos de comercio internacional de servicios financieros. Plataformas de educación en línea como Coursera permiten acceder de modo remoto a una amplia gama de cursos de nivel universitario¹⁰. Uber y Airbnb han inyectado un mayor grado de competencia —no exenta de complejidades— a actividades tradicionalmente consideradas no transables, como el transporte urbano y los servicios de alojamiento, respectivamente.

Uno de los principales desafíos que enfrenta la medición del comercio electrónico transfronterizo se desprende de los nuevos modelos de negocios introducidos por las plataformas digitales, y dice relación con los flujos internacionales de datos que no involucran transacciones monetarias (Ciuriak y Ptashkina 2018; López-González y Jouanjean 2017; Tyson y Lund 2019). El “comercio” de dichos flujos funciona más bien como un trueque implícito entre las grandes plataformas y sus usuarios. Estos acceden gratuitamente a servicios como correo electrónico, motores de búsqueda en línea, videos, traductores, mapas y redes sociales, pero en la práctica “pagan” por ellos mediante la información sobre sí mismos que comparten en dichas plataformas. La información obtenida diariamente de cientos de millones de usuarios es agregada, procesada con algoritmos especializados utilizando la analítica de grandes datos y finalmente monetizada por las plataformas mediante la venta de publicidad enfocada al perfil de cada usuario.

C. Principales tipos de barreras al comercio electrónico

El universo de potenciales barreras al comercio electrónico es muy amplio (véase el cuadro 2). En este contexto, una primera distinción que debe hacerse es entre las barreras al comercio físico de bienes facilitado por medios digitales, y aquellas que obstaculizan el comercio de bienes y servicios transmitidos digitalmente. En el primer caso, las barreras son esencialmente las mismas que existen para el comercio tradicional de bienes, como el pago de aranceles y otras cargas a la importación, los costos (monetarios y en tiempo) asociados con los procedimientos en frontera y la obligación de cumplir con los estándares del país importador (sobre seguridad, ambientales, sanitarios, etc.).

¹⁰ Según Lund y Manyika (2016), más de tres cuartas partes de los usuarios de Coursera residían fuera de los Estados Unidos, donde se creó y tiene su sede esta plataforma.

Cuadro 2
Taxonomía de barreras al comercio electrónico

Tipo de barrera	Ejemplos
Fricciones en el entorno habilitante del comercio electrónico	Bloqueo o censura de sitios de Internet. Restricciones a los servicios de computación en la nube, a las adquisiciones en línea o a la publicidad en línea. No aplicación del principio de neutralidad de la red. Aplicación de regímenes regulatorios antiguos a nuevos modelos de negocio (por ejemplo, la regulación de las telecomunicaciones a los servicios "over the top").
Restricciones técnicas	Inexistencia de una política de "puerto seguro" para los proveedores de servicios de Internet respecto del contenido subido por sus usuarios. Requisitos gravosos de certificación y testeo de equipos TIC. Requisitos gravosos sobre firma electrónica, ciberseguridad o cifrado.
Restricciones relacionadas con la tecnología	Requisitos de divulgar o transferir patentes, códigos fuente, algoritmos o secretos comerciales para poder operar en un mercado.
Requisitos de localización de datos	Requisitos de almacenar ciertos datos en servidores locales y/o de desarrollar infraestructura local para ese fin. Prohibición de transferir datos al exterior.
Derechos de propiedad intelectual	Insuficiente protección de derechos de autor y derechos conexos, patentes, secretos comerciales en el entorno digital. Elusión de las medidas tecnológicas de protección.
Restricciones al establecimiento	Requisito de aprobación previa (screening) de inversiones extranjeras en el sector digital. Requisitos de contenido nacional. Requisitos de formar empresas conjuntas con socios locales.
Restricciones fiscales	Aranceles y medidas de defensa comercial (ej. derechos antidumping) aplicados a los productos TIC. Aplicación de aranceles a las transmisiones electrónicas. Discriminación tributaria contra los productos digitales y los servicios en línea.
Empresas estatales y contratación pública	Límites a la participación de empresas extranjeras en la contratación pública de equipos de telecomunicaciones, TIC. Preferencia a proveedores nacionales, incluidas empresas estatales. Requisitos de contenido nacional para acceder a la contratación pública.

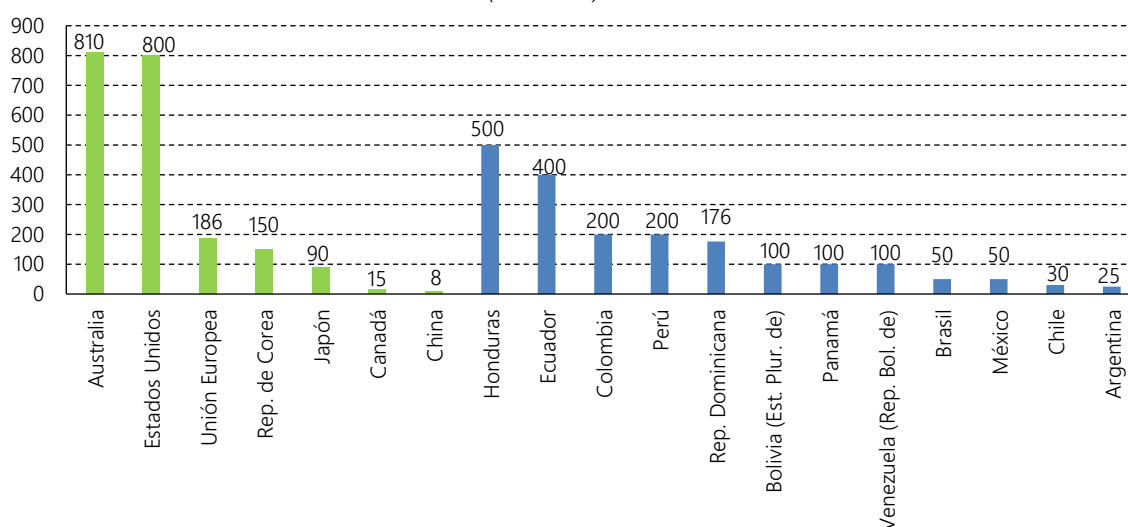
Fuente: Autor, sobre la base de la clasificación propuesta por Ciuriak y Ptashkina (2018).

La revolución digital ha significado la incorporación de nuevos actores al comercio internacional, en particular personas que adquieren bienes desde el exterior a través de plataformas basadas en Internet, en vez de hacerlo del modo tradicional en tiendas físicas. Un correlato directo de ello es el gran aumento del flujo transfronterizo de paquetes de escaso peso y valor que son despachados por vía postal: el número de estos paquetes casi se triplicó entre 2000 y 2016 (OMC, 2018). Este fenómeno genera importantes desafíos para los servicios postales y también para las aduanas, cuyos sistemas de despacho están principalmente concebidos para atender cargamentos de contenedores.

Con el doble fin de promover el comercio electrónico y aliviar la tarea de los servicios de aduanas, varios países han fijado umbrales *de minimis* para dichos envíos (CEPAL 2018b, capítulo III). Cuando un paquete importado tiene un valor aduanero declarado bajo el umbral *de minimis* aplicable en el país importador, queda exento del pago de aranceles y se beneficia de

procedimientos simplificados de despacho aduanero. Un umbral relativamente alto estimula el comercio electrónico transfronterizo (especialmente del tipo B2C) y agiliza la gestión aduanera, pero como contrapartida implica una mayor pérdida de recaudación arancelaria y eventualmente mayores riesgos de no detectar productos falsificados o riesgosos, o incluso drogas ilícitas. La gran variedad de umbrales *de minimis* existente a nivel mundial refleja las distintas formas en que los gobiernos ponderan estos factores (véase el gráfico 4). Por ejemplo, los Estados Unidos poseen uno de los mayores umbrales *de minimis*, y en sus negociaciones comerciales buscan que sus socios eleven los suyos¹¹.

Gráfico 4
Países seleccionados: umbrales de minimis para los envíos postales, 2018^a
(En dólares)



Fuente: Global Express Association (2018).

^a En marzo de 2019, el umbral *de minimis* de Argentina se elevó de 25 a 50 dólares.

En cuanto a las medidas que suelen ser identificadas como barreras al comercio propiamente digital, cabe notar que la razón de ser de muchas de ellas no es comercial, sino alcanzar diversos objetivos de política pública (protección de la privacidad, defensa de la libre competencia, equidad tributaria, seguridad nacional, etc.). En este contexto, las discrepancias entre los modelos regulatorios del Internet de distintos países reflejan en buena medida las distintas preferencias de sus sociedades, por ejemplo, respecto del valor asignado a la privacidad de los datos personales¹². Sin perjuicio de lo anterior, también existen barreras al comercio electrónico que son el resultado —al menos en parte— de una política industrial digital (véanse, por ejemplo, Azmeh y Foster 2016, Ciuriak y Ptashkina 2018). Probablemente el caso más notorio es el de China. Al alero del conjunto de restricciones al Internet conocido como El Gran Cortafuegos (*The Great Firewall*), han surgido una serie de “campeones nacionales” que son versiones locales de las principales plataformas

¹¹ En el marco del nuevo Tratado entre México, los Estados Unidos y Canadá (USMCA, por su sigla en inglés), suscrito en noviembre de 2018, tanto Canadá como México se comprometieron a elevar sus umbrales *de minimis* para la aplicación de aranceles aduaneros, hasta 150 dólares canadienses y 117 dólares estadounidenses, respectivamente.

¹² Para reducir los costos asociados a estas discrepancias, organismos o foros internacionales como la OCDE y el APEC buscan desarrollar principios y directrices comunes en temas como la protección de la privacidad en línea (López y Jouanjan, 2017).

extranjeras total o parcialmente bloqueadas. Este es el caso de Alibaba y Ali Express versus Amazon, de Baidu versus Google, de Wechat versus Whatsapp, de Renren versus Facebook, de iQiky y Youku versus YouTube, y de Sina Weibo versus Twitter, entre otras.

La economía digital basada en los datos tiene entre sus características intrínsecas la presencia de enormes economías de escala y de red, que favorecen una concentración extrema en ciertas “empresas superestrellas”, como Google en los motores de búsqueda o Facebook en las redes sociales (Ciuriak y Ptashkina 2018; OMC 2018)¹³. Ello genera, por una parte, preocupaciones sobre eventuales abusos de posición dominante (ejemplificadas por las reiteradas y millonarias multas aplicadas a Google por la Comisión Europea) y, por otra parte, incentivos a la adopción de políticas comerciales e industriales estratégicas para capturar las rentas existentes. Este es el caso especialmente entre los países con mercados internos más grandes (y que por lo tanto generan un mayor volumen de datos, insumo fundamental para el desarrollo de la inteligencia artificial). En otras palabras, el tamaño del mercado es una fuente de ventaja comparativa en la economía digital, aunque por motivos distintos a lo que ocurre en los mercados físicos. Ello podría explicar en parte el predominio de las empresas estadounidenses y chinas en los sectores de gran intensidad digital (OMC 2018). En suma, y como argumentan Ciuriak y Ptashkina (2018), la revolución digital en curso obliga a agregar a los datos como el quinto elemento de la lista tradicional de temas abordados por la política comercial (bienes, servicios, capitales y personas).

¹³ Estas empresas suelen ser las primeras en entrar al mercado, fenómeno conocido en inglés como “first mover advantage”.

II. ¿Qué regulación internacional existe actualmente para el comercio electrónico?

A. Multilateral

La OMC administra un conjunto de acuerdos multilaterales que abarcan distintos aspectos del comercio de bienes y servicios. Los más relevantes para el comercio electrónico son el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)¹⁴, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), y más recientemente, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que entró en vigor en febrero de 2017. Otro instrumento relevante -de carácter plurilateral- es el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI), concluido en 1996, por medio del cual a la fecha 82 miembros de la OMC se han comprometido a no aplicar aranceles aduaneros a los productos del sector de las TIC¹⁵. Los acuerdos de la OMC son considerados "tecnológicamente neutrales", es decir, sus disposiciones se aplican independientemente del medio a través del cual se comercian los bienes o servicios. Por ende, sus disposiciones son en principio plenamente aplicables al comercio electrónico (Wu, 2017; OMC, 2018). Ello ha

¹⁴ De particular relevancia es el anexo sobre telecomunicaciones del AGCS, dado el rol crucial de los servicios de telecomunicaciones para el funcionamiento de la economía digital.

¹⁵ En 2015 se amplió la cobertura del ATI para incorporar productos que no existían al concluirse el acuerdo original. Véase [en línea] https://www.wto.org/spanish/tratop_s/inftec_s/itscheds_s.htm.

sido establecido principalmente por la vía de la solución de controversias en varios casos relacionados con el comercio de servicios¹⁶.

Sin perjuicio de su neutralidad tecnológica, lo medular del texto del GATT data de 1947, mientras que el AGCS y el ADPIC fueron negociados durante la Ronda Uruguay (1986-1994), en los inicios del uso comercial del Internet. De ello es posible concluir que los actuales acuerdos de la OMC no logran capturar las especificidades de los nuevos modelos disruptivos de negocio que han surgido con las grandes plataformas digitales y otras innovaciones como la inteligencia artificial, la manufactura aditiva y el Internet de las cosas. En particular, los compromisos en servicios asumidos por los países en el marco del AGCS se basan en una taxonomía de “modos de suministro” que se ha vuelto crecientemente obsoleta como consecuencia de la revolución digital¹⁷.

Ya en la segunda Conferencia Ministerial de la OMC (Ginebra, mayo de 1998) se acordó establecer un programa de trabajo sobre comercio electrónico, reconociendo la importancia creciente de este fenómeno. Sin embargo, y pese a más de veinte años de labor, este no se ha traducido en la negociación de nuevos acuerdos o en la introducción de enmiendas a los ya existentes. A la fecha, el resultado más concreto alcanzado en la OMC en materia de comercio electrónico ha sido el acuerdo de sus miembros de imponer una moratoria a la aplicación de derechos de aduana a las transmisiones electrónicas. Sin embargo, en los últimos años algunos países en desarrollo (en particular India, Sudáfrica e Indonesia) han cuestionado su continuidad (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Cuestionamientos a la moratoria al cobro de aranceles a las transmisiones electrónicas

En julio de 2018, los gobiernos de la India y Sudáfrica efectuaron una presentación conjunta ante el Consejo General de la OMC en la que cuestionaron la conveniencia de mantener la moratoria al cobro de aranceles a las transmisiones electrónicas. Esta, propuesta originalmente por los Estados Unidos y adoptada durante la segunda Conferencia Ministerial de la OMC en 1998, ha sido renovada en cada Conferencia Ministerial posterior. La última renovación se acordó en la undécima Conferencia Ministerial (Buenos Aires, diciembre de 2017). La moratoria no es jurídicamente vinculante ni tiene carácter permanente.

Las transmisiones electrónicas son el medio a través del cual se produce el comercio transfronterizo de los denominados productos digitales. Cabe notar que a la fecha no se ha alcanzado un consenso en la OMC sobre la naturaleza de dichos productos, es decir, si son bienes o servicios. Esta discusión no es trivial, porque de ella depende cuáles son los acuerdos de la OMC aplicables a los productos digitales: el GATT (si se acordara que son bienes) o el AGCS (si se acordara que son servicios).

¹⁶ En 2004, el panel que examinó las restricciones aplicadas por los Estados Unidos al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas concluyó que los compromisos asumidos por un país en el AGCS respecto de los servicios suministrados mediante el denominado Modo 1 (suministro transfronterizo) incluyen los medios digitales. Similares interpretaciones hicieron posteriormente los paneles y el Órgano de Apelación de la OMC en dos casos en los que se cuestionaron medidas aplicadas por China, relativas a los servicios audiovisuales y a los servicios de pago electrónico (Porges y Enders, 2016).

¹⁷ Por ejemplo, la adquisición de un servicio a un proveedor situado en otro país a través de Internet puede teóricamente considerarse tanto suministro fronterizo (Modo 1) como consumo en el exterior (Modo 2) (Wu, 2017).

Recuadro 1 (conclusión)

Los principales argumentos esgrimidos por la India y Sudáfrica dicen relación con la pérdida de recaudación arancelaria que experimentan los países en desarrollo producto de la moratoria. En este sentido, sostienen que las condiciones imperantes en 1998 —cuando el comercio electrónico estaba en sus inicios— son muy distintas a las actuales. A medida que cada vez más bienes físicos son digitalizados, cabría esperar una creciente sustitución de importaciones físicas (gravadas con aranceles) por importaciones digitales (libres de aranceles debido a la moratoria). Este fenómeno, que debiera intensificarse producto de los avances en la manufactura aditiva, afecta en mayor medida a los países en desarrollo, cuyos aranceles a los bienes físicos son en promedio más altos que los de los países desarrollados (y que por lo tanto experimentarían una mayor pérdida de recaudación debido al reemplazo). Así lo sugiere la simulación de los impactos sobre la recaudación arancelaria de distintos países si se hiciera permanente la moratoria (UNCTAD, 2017b, cuadro 3)^a. Este estudio sostiene también que, en 2015, casi todos los países en desarrollo (excepto China) eran importadores netos de productos digitales.

Por otra parte, el gobierno de Indonesia ya ha tomado acciones para imponer aranceles aduaneros a los productos digitales. Para ello, en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires expuso su interpretación de la moratoria, según la cual ésta se aplica a las transmisiones electrónicas pero no a su contenido, es decir, los bienes y servicios transmitidos electrónicamente (Asia News Network, 2017).

La moratoria no impide a los miembros de la OMC aplicar impuestos internos a los productos digitales. Sin embargo, ello plantea importantes dificultades técnicas, por ejemplo para cobrar el impuesto al valor agregado (IVA) a proveedores de servicios transmitidos digitalmente que no tienen presencia física en el país donde ocurre el consumo (CEPAL, 2019, capítulo II). Este es el caso de plataformas como Netflix y Spotify.

Fuente: Autor, sobre la base de “Moratoria sobre la imposición de derechos de aduana a las transmisiones electrónicas: necesidad de replantear la cuestión” (Comunicación de la India y Sudáfrica. Documento WT/GC/W/747. OMC, Ginebra, 13 de julio de 2018); Asia News Network (2017); CEPAL (2019); OMC (2016) y UNCTAD (2017b).

^a En contraste, un estudio de la Secretaría de la OMC (OMC, 2016) sugiere un impacto relativamente menor de la moratoria sobre la recaudación tributaria. En dicho estudio se señala que en 2014 el cobro de aranceles a los bienes digitalizables (bienes físicos para los que existen versiones electrónicas) alcanzaba en promedio solo el 0,001% de los ingresos gubernamentales totales de los países desarrollados, y el 0,064% de los de los países en desarrollo.

En los últimos años, la creciente digitalización del comercio mundial ha imprimido un mayor sentido de urgencia al examen de la idoneidad de los acuerdos de la OMC frente a dicho fenómeno. En este contexto, en la undécima Conferencia Ministerial (Buenos Aires, diciembre de 2017) un grupo de 43 miembros de la OMC (incluyendo a la Unión Europea como uno) acordó iniciar el trabajo exploratorio conducente al lanzamiento de negociaciones sobre comercio electrónico. Esta declaración fue suscrita por todos los países desarrollados y por varios países de América Latina¹⁸ y Asia, pero no por algunas de las principales economías en desarrollo (China, India e Indonesia), y tampoco incluyó a ningún país de África, excepto Nigeria. Ello da cuenta de las distintas visiones existentes sobre la necesidad y forma de adaptar las normas de la OMC a los desafíos que impone la digitalización, en particular dada la brecha digital entre países desarrollados y en desarrollo.

Dando seguimiento a lo anunciado en Buenos Aires en diciembre de 2017, en enero de 2019 un grupo de 49 miembros de la OMC acordó iniciar negociaciones sobre comercio electrónico. Estas serán plurilaterales pero abiertas a la participación de todos los miembros interesados. La composición de este segundo grupo es muy similar a la del primero. Sin embargo, una diferencia fundamental es que incluye a China, cuya participación es crucial para que un eventual acuerdo plurilateral alcance la necesaria masa

¹⁸ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

crítica. Con todo, resulta previsible que durante las negociaciones se generen importantes desavenencias con los Estados Unidos, país con el que China disputa el liderazgo económico y tecnológico mundial (CEPAL, 2018, capítulo I). En efecto, los Estados Unidos buscan alcanzar en la OMC un acuerdo que prohíba varias prácticas empleadas por China, incluyendo el bloqueo de distintos sitios de Internet, los requisitos de localización de servidores, las restricciones al libre flujo transfronterizo de datos, y la exigencia a las empresas extranjeras de divulgar sus códigos fuente, algoritmos o secretos comerciales como condición para operar en el mercado chino¹⁹. Asimismo, los Estados Unidos proponen un acuerdo en que todos los participantes asuman las mismas obligaciones independientemente de su nivel de desarrollo, posición que es resistida por China (Inside U.S. Trade, 2019a y 2019b). Por último, mientras los Estados Unidos desean hacer permanente la moratoria al cobro de aranceles a las transmisiones electrónicas, China ha manifestado preferir la práctica actual de renovarla cada dos años (Inside U.S. Trade, 2019c).

En el contexto ya expuesto, es posible visualizar un claro *trade-off* entre profundidad y amplitud en las negociaciones plurilaterales recién lanzadas en la OMC. En términos simples, se puede optar por un “acuerdo de mínimos” que resulte aceptable al mayor número posible de participantes, o por un acuerdo con un alto nivel de ambición, pero que probablemente no sería aceptable para algunas de las principales economías en desarrollo, como China, India, Indonesia y Sudáfrica. En cualquier escenario, resulta difícil evitar un cierto grado de “balcanización” del Internet, debido a que paralelamente los tres principales actores del comercio electrónico a nivel mundial están buscando promover sus respectivos modelos por la vía de los acuerdos preferenciales (véase la sección B a continuación). En suma, el principal desafío que enfrentan las negociaciones en la OMC es encontrar un razonable equilibrio entre la conveniencia de contar con un Internet libre y la necesidad de respetar las distintas aproximaciones que los países tienen para abordar temas como la ciberseguridad y la privacidad de los datos personales.

Además de los acuerdos de la OMC, existen otros instrumentos multilaterales relevantes para el comercio electrónico. Uno de ellos es la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico (LMCE) elaborada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) en 1996, en la que se basan las leyes sobre la materia de 150 jurisdicciones en 71 países, incluidos 22 de la región²⁰. Este instrumento (no vinculante) “fue el primer texto legislativo que adoptó los principios fundamentales de no discriminación, neutralidad tecnológica y equivalencia funcional, generalmente considerados como los pilares del derecho moderno de comercio electrónico” (CNUDMI, 2018). La LMCE contiene varias disposiciones de gran relevancia para el comercio electrónico transfronterizo, como el reconocimiento jurídico de los mensajes de datos y la validez de la firma electrónica. Estos conceptos fueron posteriormente incorporados en la Convención de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales, de 2007, también negociado en el seno de la CNUDMI²¹.

Otros instrumentos multilaterales relevantes para el comercio electrónico transfronterizo fueron negociados en el ámbito de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Ellos son el Tratado sobre Derecho de Autor y el Tratado sobre Interpretaciones o Ejecuciones y Fonogramas, ambos de 1996, conjuntamente denominados los “tratados sobre Internet” de la OMPI. Ambos instrumentos tienen como

¹⁹ Véase “Iniciativa en relación con la declaración conjunta sobre el comercio electrónico. Comunicación de los Estados Unidos”, documento JOB/GC/178, 12 de abril de 2018 [en línea] <https://docs.wto.org/>.

²⁰ Véase [en línea] http://www.uncitral.org/uncitral/es/uncitral_texts/electronic_commerce/1996Model_status.html (consultado el 20 de marzo de 2019).

²¹ El texto en español de la Convención puede consultarse en https://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/electcom/06-57455_Ebook.pdf (consultado el 27 de marzo de 2019).

principal objetivo adaptar los acuerdos ya existentes de la OMPI sobre esas materias (la Convención de Roma y el Convenio de Berna, respectivamente) a la revolución digital, y en particular a los desafíos que plantea distribución en Internet de material protegido por el derecho de autor como *software*, juegos y canciones (OMC, 2018).

B. Acuerdos comerciales preferenciales

Dado que los acuerdos de la OMC son tecnológicamente neutrales, se plantea la interrogante de si se requieren cambios en la gobernanza del comercio mundial para enfrentar de mejor modo los desafíos que plantea la revolución digital. Desde hace una década y media, esta pregunta viene siendo contestada empíricamente de modo afirmativo. Así lo demuestra la profusión de acuerdos comerciales preferenciales²² que contienen disposiciones vinculadas con las tecnologías digitales, e incluso capítulos específicos sobre comercio electrónico (véase el cuadro 3). De un total de 362 acuerdos preferenciales examinados recientemente por la Secretaría de la OMC, 217 tratan explícitamente cuestiones relacionadas con las tecnologías digitales (OMC, 2018). Dichos acuerdos han sido usados por los principales actores del comercio electrónico como “laboratorios” para generar nuevas reglas, dada la inercia observada hasta hace poco en el plano multilateral (Wu, 2017). En este contexto, es posible identificar tres actores principales: los Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y China, con aproximaciones al tema claramente distinguibles y en ocasiones contrapuestas (Ciuriak y Ptashkina, 2018).

Cuadro 3
Principales tipos de disposiciones relacionadas con las tecnologías digitales contenidas en acuerdos comerciales preferenciales ^a

Categoría	Tipos de disposiciones
Acceso a los mercados	Trato no discriminatorio de los productos digitales. Derechos arancelarios sobre los productos digitales. Liberalización de los servicios digitales. Flujos transfronterizos de datos. Localización de instalaciones informáticas. Protección del código fuente de los programas informáticos.
Reglamentación de las telecomunicaciones	Marco reglamentario nacional de las telecomunicaciones. Acceso a y uso del Internet. Distribución de los cargos por la interconexión en Internet.
Marco de la reglamentación nacional del comercio electrónico	Reglamentación nacional. Autenticación y firma electrónicas. Protección de los consumidores en línea. Protección de la información personal. Ciberseguridad. Mensajes comerciales de correo electrónico no solicitados.

²² En este documento, la expresión “acuerdos comerciales preferenciales” se asume como equivalente a la de “acuerdos comerciales regionales”, que la OMC define como “acuerdos comerciales recíprocos entre dos o más socios”. Esta categoría incluye tratados de libre comercio (TLC), uniones aduaneras y otros tipos de acuerdos de menor alcance.

Cuadro 3 (conclusión)

Categoría	Tipos de disposiciones
Propiedad intelectual en el entorno digital	Protección de los derechos de autor y derechos conexos en el entorno digital, incluidas las medidas para su observancia. Referencia a los tratados de la OMPI sobre Internet. Protección de los programas y bases de datos informáticos. Retransmisión de señal de televisión por Internet. Medidas contra infractores reincidentes en Internet. Medidas tecnológicas de protección. Protección de las señales de satélite y cable portadoras de programas. Protección de marcas en el entorno digital. Responsabilidad de los proveedores de servicios de Internet. Utilización de programas informáticos por las administraciones públicas.
Gobierno electrónico	Administración del comercio sin papeles. Certificación electrónica del origen de los productos comerciados. Sistema de gestión aduanera automatizado. Uso de procedimientos y comunicaciones electrónicos en la contratación pública.
Cooperación y asistencia técnica	Cooperación y asistencia técnica en materia de ciencia, TIC y comercio electrónico.

Fuente: Autor, sobre la base de OMC (2018), apéndice D.1.

^a Listado no exhaustivo.

En términos estilizados, los Estados Unidos promueven la máxima libertad posible para el comercio electrónico, posición consistente con el interés en aprovechar y preservar (*lock in*) su posición de liderazgo en la economía digital. La UE, que respecto de los Estados Unidos ocupa una posición secundaria en la economía digital, está embarcada desde 2015 en el proyecto de constituir un mercado único digital, extendiendo a este ámbito los principios del mercado único europeo²³. Junto con eliminar barreras al comercio electrónico entre sus miembros, la UE busca generar regímenes que aborden los efectos disruptivos de la digitalización en diversas áreas: protección del consumidor, protección de los datos personales, ciberseguridad, ciberdelincuencia, equidad tributaria, libre competencia, e incluso en la regulación del trabajo, el transporte, la vivienda y la salud²⁴. Por último, China compite con los Estados Unidos por el liderazgo de la economía digital, aprovechando la ventaja que le confiere su enorme mercado interno y el elevado volumen de datos que éste genera. Para ello, despliega una política industrial activa de promoción de “campeones digitales” nacionales que, luego de alcanzar la escala suficiente, puedan discutirles la primacía mundial a sus competidores estadounidenses²⁵.

²³ Véase [en línea] https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_es (consultado el 16 de abril de 2019).

²⁴ Estos últimos cuatro ejemplos se relacionan con aquellas aplicaciones y plataformas que promueven el trabajo por cuenta propia o freelance (como UpWork), con aquellas que proporcionan nuevas opciones de transporte urbano (como Uber) y de alojamiento temporal (como Airbnb), y con las tecnologías de telemedicina, respectivamente.

²⁵ Cabe notar que el modelo chino de regulación del Internet refleja una variedad de objetivos además de aquellos relacionados con la política industrial, entre los cuales se destacan consideraciones de seguridad nacional y orden interno.

Las distintas aproximaciones al comercio electrónico de los tres actores ya mencionados se plasman en los capítulos respectivos de sus acuerdos preferenciales, particularmente los más recientes²⁶. En el caso de los Estados Unidos, se tomarán como referencia los capítulos sobre comercio electrónico del Tratado Comercial con el Canadá y México, suscrito en noviembre de 2018 (USMCA, por su sigla en inglés), y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), que entró en vigor entre seis de sus once signatarios en diciembre de 2018²⁷. Si bien los Estados Unidos no son parte de este último acuerdo, el mismo es prácticamente idéntico al Tratado de Asociación Transpacífico (TPP), del cual los Estados Unidos fueron el principal impulsor antes de retirarse al asumir una nueva Administración en enero de 2017. Por ende, el CPTPP —al igual que el USMCA— refleja muy de cerca los objetivos perseguidos por ese país en materia de comercio electrónico. En el caso de la UE, se examinarán sus acuerdos más recientes: con Canadá (conocido como CETA, por su sigla en inglés), Japón, México, Singapur y Vietnam. Por último, en el caso de China, se analizarán sus acuerdos con Australia, la República de Corea y Chile, los únicos que contienen capítulos sobre comercio electrónico (véase el cuadro 4)²⁸.

Entre todos los acuerdos analizados en esta sección, los que corresponden al “modelo estadounidense” (el USMCA y el CPTPP) incluyen el mayor número de obligaciones sobre comercio electrónico, seguidos de aquellos negociados por la UE. Los acuerdos negociados por China son los menos ambiciosos en este sentido, y de hecho sus capítulos sobre comercio electrónico no están sujetos al mecanismo de solución de controversias del respectivo acuerdo. Las diferencias entre las tres familias de acuerdos son particularmente notorias en el ámbito del acceso a los mercados. Por ejemplo, tanto el USMCA como el CPTPP contienen disposiciones sobre no discriminación de los productos digitales, las que obligan al país “importador” a otorgar trato nacional y de nación más favorecida (NMF) a dichos productos cuando son adquiridos desde el exterior. Ambos acuerdos también prohíben la exigencia de ubicar o usar instalaciones informáticas en el territorio de una parte como condición para realizar negocios en ella²⁹. Ninguna de estas dos obligaciones aparece en los acuerdos de la UE ni de China.

El USMCA y el CPTPP disponen que las partes permitirán la transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos, incluyendo la información personal, cuando esta actividad sea para la realización de las actividades de negocios de un proveedor de servicios o inversionista de alguna de las

²⁶ También son relevantes para el comercio electrónico las disposiciones contenidas en otros capítulos de los acuerdos preferenciales, en particular sobre comercio transfronterizo de servicios, telecomunicaciones, inversión, propiedad intelectual, política de competencia y obstáculos técnicos al comercio. Sin embargo, dicho análisis escapa al alcance de este documento.

²⁷ Sus once miembros son: Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Vietnam. Actualmente el acuerdo está vigente entre Australia, Canadá, Japón, México, Nueva Zelandia, Singapur y Vietnam.

²⁸ China participa desde 2012 en las negociaciones de la Asociación Económica Integral Regional (conocida como RCEP, por su sigla en inglés). Esta iniciativa busca crear la mayor área de libre comercio del mundo entre la propia China, India, Japón, la República de Corea, Australia, Nueva Zelandia y los 10 miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). El comercio electrónico forma parte de los temas en negociación. Sin embargo, un acuerdo en esta área se ve dificultado por las distintas posiciones de actores como Australia, Japón y Singapur (todos miembros del CPTPP), por una parte, y de China, India e Indonesia, por otra.

²⁹ Esta obligación es absoluta en el USMCA. En el CPTPP, por el contrario, se permite adoptar medidas incompatibles con ella si éstas son consideradas necesarias para alcanzar un objetivo legítimo de política pública, siempre que la medida: a) no se aplique de forma que constituya un medio de discriminación arbitraria o injustificable, o una restricción encubierta al comercio; y b) no imponga restricciones mayores que las requeridas para alcanzar el objetivo. Este tipo de lenguaje se encuentra en varios acuerdos de la OMC, como el GATT, el AGCS y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

partes signatarias³⁰. En contraste, el acuerdo de la UE con Canadá no aborda este tema, y aquellos con Japón y México solo disponen que las partes evaluarán la necesidad de incluir disposiciones sobre el libre flujo de datos dentro de los primeros tres años de vigencia del respectivo acuerdo. Por último, los acuerdos de China con Australia, la República de Corea y Chile tampoco abordan el tema. La prohibición de exigir la transferencia o acceso al código fuente de programas informáticos está recogida en el USMCA y el TPP, así como en los acuerdos de la UE con Japón y México, pero no en los acuerdos suscritos por China. De hecho, los Estados Unidos acusan a este país de utilizar regularmente esa práctica.

La no imposición de derechos de aduana a los productos digitales aparece en nueve de los diez acuerdos analizados en el cuadro 4, pero con importantes diferencias. En efecto, en el USMCA y CPTPP se trata de una obligación vinculante pero que se aplica solo entre los miembros de cada acuerdo. Por el contrario, los acuerdos de la UE con Canadá, Japón, Singapur y Vietnam imponen esa obligación sobre una base NMF (a diferencia de su acuerdo con México, en el que ella se aplica bilateralmente). Por último, los acuerdos de China con Australia y la República de Corea no establecen una obligación vinculante, limitándose a señalar que las partes cumplirán con la moratoria existente en la OMC. El tema no se menciona en su acuerdo con Chile. Cabe notar que algunos acuerdos se refieren específicamente a los productos digitales, mientras que otros utilizan el concepto más amplio de las transmisiones (o entregas) electrónicas.

Las áreas en las que se observa una (relativa) mayor similitud entre los acuerdos negociados por los Estados Unidos, la UE y China dicen relación con el “entorno habilitante” del comercio electrónico en general, incluido el transfronterizo. En efecto, la mayoría de los acuerdos negociados por estos tres actores contiene disposiciones sobre la necesidad de que las partes cuenten con:

- un marco nacional para las transacciones electrónicas (en el USMCA y el CPTPP se dispone que éste debe ser compatible con los principios de la Ley Modelo de UNCITRAL);
- disposiciones sobre firma electrónica y autenticación electrónica;
- disposiciones sobre protección al consumidor en línea; y
- disposiciones sobre protección de la información personal.

Asimismo, todos los acuerdos analizados contienen un artículo sobre cooperación, en el que se listan temas que las partes podrán abordar conjuntamente a futuro. Entre los temas más mencionados se incluyen el apoyo a las pymes para utilizar el comercio electrónico, diversos temas regulatorios (protección de la información personal, protección del consumidor en línea, mensajes electrónicos comerciales no solicitados, seguridad y autenticación en las comunicaciones electrónicas) y el gobierno electrónico. Asimismo, los dos acuerdos que corresponden al “modelo estadounidense” incluyen el fomento del desarrollo por parte del sector privado de métodos de autorregulación, como códigos de conducta, contratos modelo, directrices y mecanismos de cumplimiento.

³⁰ Ambos acuerdos permiten la adopción de medidas incompatibles con esta obligación que sean necesarias para alcanzar un objetivo legítimo de política pública. Esta excepción queda sujeta a los mismos requisitos aplicables en el caso de las exigencias de ubicación de instalaciones informáticas (véase la nota al pie precedente). Asimismo, en el CPTPP esta obligación no se aplica respecto de los proveedores de servicios financieros y los inversionistas en ese sector.

Cuadro 4
Disposiciones sobre comercio electrónico contenidas en acuerdos comerciales seleccionados de los Estados Unidos, la Unión Europea y China

Acuerdo	Fecha de vigencia	Ubicación en el acuerdo	No imposición de derechos aduaneros a productos digitales	Trato no discriminatorio de productos digitales	Transparencia	Marco nacional para las transacciones electrónicas	Autenticación electrónica y firmas electrónicas	Protección al consumidor en línea	Protección de la información personal	Comercio sin papeles	Principios sobre acceso y uso del Internet para el comercio digital	Transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos	Cargos compartidos de interconexión de Internet	Ubicación de las instalaciones informáticas	Comunicaciones electrónicas comerciales no solicitadas	Cooperación/diálogo sobre comercio electrónico	Ciberseguridad	Código fuente	No autorización previa para la prestación electrónica de servicios	Servicios informáticos interactivos	Datos abiertos gubernamentales	¿El capítulo sobre comercio electrónico está sujeto a solución de controversias?
Modelo EE. UU.																						
USMCA	No vigente	Cap. 19	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	Sí	
CPTPP	30/12/18	Cap. 14	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				Sí ^d	
Modelo UE																						
CETA	21/09/17	Cap. 16	X			X			X							X					Sí	
UE-Japón	01/02/19	Sec. F	X			X	X	X	X			X ^e			X	X		X	X		Sí	
UE-México ^a	No vigente		X			X	X				X	X ^e			X	X		X	X		Por definir	
UE-Vietnam ^b	No vigente	Cap. 8	X								X ^f				X							
UE-Singapur ^c	No vigente	Cap. 8	X			X		X							X							
Modelo China																						
China-Australia	20/12/15	Cap. 12	X			X	X	X	X		X											
China-Rep. Corea	20/12/15	Cap. 13	X					X			X											
China-Chile	01/03/19	Cap. 4				X	X	X			X											

Fuente: Elaboración propia del autor, sobre la base de los textos de los capítulos sobre comercio electrónico o comercio digital de los acuerdos.

^a Este texto corresponde al del acuerdo en principio anunciado en abril de 2018, el que aún puede sufrir cambios.

^b Este texto corresponde al del acuerdo adoptado el 17 de octubre de 2018.

^c Firmado en octubre de 2018.

^d Con excepciones temporales para Malasia y Vietnam respecto de ciertas obligaciones.

^e Las partes evaluarán la necesidad de incluir disposiciones sobre el libre flujo de datos dentro de los primeros tres años de vigencia del acuerdo.

^f A más tardar dos años desde la entrada en vigor del acuerdo, cada parte permitirá a los proveedores de servicios financieros de la otra parte transferir información electrónicamente hacia y desde su territorio para su procesamiento, si éste se requiere para las actividades comerciales de dichos prestadores.

En el plano regulatorio, las distintas aproximaciones de los tres actores son especialmente evidentes respecto de la protección de la información personal, la que se ha convertido en un activo estratégico en la economía digital. Los acuerdos del modelo estadounidense disponen que las partes deberán contar con un marco legal que disponga la protección de la información personal de los usuarios del comercio electrónico, y que en su desarrollo deberán tomar en consideración los principios y directrices de los organismos internacionales pertinentes³¹. Sin embargo, en ambos acuerdos se señala que esta obligación puede cumplirse incluso mediante compromisos voluntarios de las empresas. Es decir, no se obliga a las partes a contar con una ley específica sobre protección de los datos. Los acuerdos de China con Australia y la República de Corea también permiten un alto grado de discrecionalidad a las partes, ya que solo disponen que deberán adoptar medidas para proteger la información personal de los usuarios del comercio electrónico³². En el caso del acuerdo con Australia, se agrega que al desarrollar sus estándares de protección de datos, las partes deberán (en lo posible) tomar en cuenta los estándares internacionales y los criterios de los organismos internacionales relevantes.

En contraste con el enfoque relativamente homogéneo que caracteriza a los acuerdos correspondientes a los modelos estadounidense y chino, no se observa un patrón consistente en los cinco acuerdos examinados suscritos por la UE. El estándar más alto se establece en el acuerdo con Canadá, en el que se dispone que las partes deberán adoptar o mantener disposiciones legales, reglamentarias y administrativas para la protección de la información personal de los usuarios del comercio electrónico, y que al hacerlo deberán tomar en consideración las normas internacionales. A continuación vienen los acuerdos con Japón y Singapur. En el primero se reconoce la importancia de que las partes adopten medidas para proteger la información personal de los usuarios, y en el segundo se menciona el entendimiento común de que el desarrollo del comercio electrónico debe ser plenamente compatible con los estándares internacionales de protección de datos (aunque sin señalar cuáles). Por último, los acuerdos con México y Vietnam, los socios de menor nivel de desarrollo, no abordan el tema.

Sin perjuicio de que la protección de los datos personales no ha figurado de modo consistente en los acuerdos comerciales de la UE, ésta es el actor que se ha dotado internamente de una legislación más completa y ambiciosa en la materia, el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). Este eleva sustancialmente el estándar de protección de los datos personales en todo el territorio de la UE³³. Las empresas no comunitarias que manejan datos personales de ciudadanos de la UE también deben cumplir con las disposiciones del RGPD, por lo que éste podría convertirse *de facto* en una suerte de régimen mundial (Wheeler, 2018). De hecho, los mayores costos para las empresas extranjeras -y potencialmente también para los usuarios- asociados a su cumplimiento ya han generado críticas en los Estados Unidos (Yaraghi, 2018). El RGPD entró en vigor en mayo de 2018, por lo que cabe esperar que los futuros acuerdos comerciales suscritos por la UE contengan disposiciones que reflejen de cerca sus contenidos.

³¹ El CPTPP no menciona ejemplos de esos principios y directrices. En cambio, el USMCA hace referencia al Marco de Privacidad del APEC y a la Recomendación del Consejo de la OCDE relativa a las directrices para la Protección de la Privacidad y Flujo Transfronterizo de Datos Personales, de 2013.

³² El acuerdo con Chile parece establecer un estándar más exigente, ya que dispone que las partes deberán “adoptar o mantener una normativa interna y otras medidas que garanticen la protección de la información personal de los usuarios (...)”.

³³ Para mayores antecedentes, véase Comisión Europea, “Reforma de 2018 de las normas de protección de datos de la UE”, [en línea] https://ec.europa.eu/commission/priorities/justice-and-fundamental-rights/data-protection/2018-reform-eu-data-protection-rules_es#sobreelreglamentoylaproteccindedatos (consultado el 10 de abril de 2019).

III. La experiencia de América Latina y el Caribe en la regulación internacional del comercio electrónico transfronterizo

A. Introducción

La región exhibe una gran heterogeneidad en términos de su participación en acuerdos que contengan disposiciones sustantivas sobre comercio electrónico, pudiendo identificarse dos grupos de países. Un grupo está compuesto por los miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú), los países centroamericanos (incluido Panamá) y la República Dominicana. Todos ellos han suscrito varios acuerdos —principalmente con socios desarrollados y entre sí— que contienen capítulos sobre comercio electrónico³⁴. El otro grupo está integrado por los cuatro miembros originales del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), el Estado Plurinacional de Bolivia, Cuba, Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Algunos de estos países (Bolivia, Cuba, Paraguay y Venezuela) no han participado a la fecha en ningún acuerdo comercial o de integración económica que aborde expresamente el comercio electrónico, mientras que los restantes solo lo han hecho en un acuerdo cada uno³⁵. Por otra parte, trece países de la región figuran entre los patrocinantes de las negociaciones plurilaterales sobre comercio electrónico lanzadas en enero de 2019 en la OMC³⁶.

³⁴ Todos estos países, excepto Chile, son también signatarios del Acuerdo de Tecnología de la Información de la OMC.

³⁵ Esta situación podría cambiar en caso de concluir exitosamente las negociaciones comerciales que el MERCOSUR lleva adelante desde hace casi dos décadas con la UE, o las que inició más recientemente con Canadá, la República de Corea y Singapur. Todos estos socios incluyen regularmente el comercio electrónico —con distintos niveles de profundidad— en sus acuerdos comerciales.

³⁶ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

A continuación se presenta un análisis comparativo de los 34 acuerdos preferenciales suscritos por países de la región hasta la fecha que contienen capítulos sobre comercio electrónico, de los cuales 31 se encuentran vigentes (véase el cuadro 5). De los acuerdos analizados, 25 son con socios extrarregionales y los restantes 9 entre países o agrupaciones de la misma región. En primer lugar se analizan los acuerdos con socios extrarregionales, y a continuación los intrarregionales.

B. Los acuerdos con socios extrarregionales

1. Estados Unidos

Los seis acuerdos suscritos por países de la región con los Estados Unidos son los que contienen un mayor número de disposiciones sobre comercio electrónico³⁷. Todos ellos establecen la prohibición de cobrar aranceles a los productos digitales transmitidos electrónicamente y la obligación de otorgarles trato nacional y de NMF. Sin embargo, hay una gran diferencia entre los acuerdos “de primera generación” con Chile, Colombia, Perú, Centroamérica y Panamá (suscritos entre 2003 y 2007) y el USMCA, suscrito más de una década después, en noviembre de 2018. Este último, como se explicó en la sección anterior, incluye un número mucho mayor de obligaciones. Entre éstas se cuentan el libre flujo transfronterizo de datos, la prohibición de exigir la transferencia o acceso al código fuente de programas informáticos, y la prohibición de exigir ubicar o usar instalaciones informáticas en el territorio de una parte como condición para realizar negocios en ella. Todas estas disposiciones reflejan el interés de los Estados Unidos en generar nuevas reglas internacionales que cierren espacios al tipo de política industrial digital aplicada por China y otros países en desarrollo, como India e Indonesia. Lo propio puede decirse del capítulo sobre comercio electrónico del CPTPP, el cual fue moldeado principalmente por los Estados Unidos.

2. Unión Europea

Todos los acuerdos entre países o agrupaciones de la región y la UE contienen al menos un artículo relativo al comercio electrónico (excepto el más antiguo, suscrito con México en 1997). En general, los acuerdos con la UE contienen un menor número de disposiciones sustantivas que aquellos negociados con los Estados Unidos. De hecho, el acuerdo con Chile, suscrito en 2002, tiene solo un artículo sobre la materia, en el que las partes acuerdan promover el desarrollo del comercio electrónico entre ellas. Los acuerdos con el CARIFORUM (2008) y los países centroamericanos (2012) contienen dos artículos sobre comercio electrónico: uno en que se prohíbe imponer aranceles a las entregas por medios electrónicos, y otro que establece un diálogo sobre aspectos regulatorios. El acuerdo con Colombia y Perú (2012)³⁸ suma a esta misma estructura el compromiso de las partes de, en la medida de lo posible: i) desarrollar regulaciones sobre la protección de la información personal; ii) publicar y aceptar digitalmente documentos relacionados con el comercio; y iii) adoptar medidas para la protección del consumidor en línea.

El acuerdo en principio alcanzado entre la UE y México en abril de 2018, que actualizaría el acuerdo original de 1997, contiene el mayor número de disposiciones sustantivas sobre comercio electrónico en un acuerdo comercial entre la UE y un país de la región. Se destaca entre ellas la prohibición de exigir la transferencia o acceso al código fuente de programas informáticos. También

³⁷ No se incluye aquí el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el que, debido a su antigüedad, no contiene un capítulo sobre comercio electrónico.

³⁸ El Ecuador se sumó a este acuerdo en 2017.

se dispone que, dentro de los tres primeros años de vigencia del acuerdo, las partes evaluarán la necesidad de incluir disposiciones sobre el libre flujo (transfronterizo) de datos. Ninguno de estos dos temas se menciona en los acuerdos previos de la UE con países de la región.

3. Canadá

En términos generales, los capítulos sobre comercio electrónico de los acuerdos suscritos por varios países de la región con el Canadá tienen un enfoque similar al de los acuerdos con la Unión Europea. Al igual que éstos, se centran más en los aspectos relacionados con el entorno regulatorio requerido para el buen funcionamiento del comercio electrónico (protección del consumidor en línea, protección de los datos personales, administración del comercio sin papeles) que en los temas de acceso a los mercados que caracterizan a los acuerdos negociados por los Estados Unidos. Sin embargo, una diferencia importante entre el enfoque canadiense y el comunitario es que el primero —al igual que el enfoque estadounidense— promueve el desarrollo de mecanismos de autorregulación por parte del sector privado, como las directrices, sellos de confianza y códigos de conducta.

4. Países de Asia y el Pacífico

Algunos países de la región (los miembros de la Alianza del Pacífico y los países centroamericanos) han suscrito acuerdos que contienen capítulos sobre comercio electrónico con ciertas economías de Asia y el Pacífico, específicamente Australia, China, la Provincia china de Taiwán, la República de Corea y Singapur. A estos acuerdos bilaterales se ha sumado recientemente el CPTPP. Dada la diversidad de estos actores, no se observa un patrón común entre los nueve acuerdos en esta categoría. El CPTPP es el más ambicioso entre ellos, mientras que el de Chile con China se ubica en el extremo opuesto. De hecho, es el único de los nueve acuerdos que no menciona la no aplicación de aranceles a las transmisiones electrónicas (ni siquiera mediante una referencia a la moratoria en la OMC), y también el único cuyo capítulo sobre comercio electrónico está excluido de la aplicación del mecanismo de solución de controversias.

C. Los acuerdos intrarregionales

1. Alianza del Pacífico y Centroamérica

El mecanismo de integración económica regional que muestra un mayor desarrollo normativo del comercio electrónico es la Alianza del Pacífico (AP). Su protocolo comercial, suscrito en 2014 y vigente desde 2016, incluye un capítulo sobre comercio electrónico, el que sigue de cerca el modelo del CPTPP. Ello no resulta sorprendente, ya que tres miembros de la AP (Chile, México y Perú) son también signatarios del CPTPP. Al igual que éste, el capítulo respectivo del protocolo comercial de la AP incluye las siguientes disposiciones relacionadas con el acceso a los mercados:

- se prohíbe la imposición de aranceles a los productos digitales³⁹;
- se otorga trato nacional y de NMF a los productos digitales;
- se permite la transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos, incluida la información personal, para el ejercicio de la actividad de negocios de

³⁹ En el CPTPP esta obligación se aplica solo entre las partes del acuerdo, mientras que en la AP se aplica sobre una base NMF.

proveedores de servicios o inversionistas extranjeros (sujeto a las mismas excepciones que en el CPTPP); y

- se prohíbe exigir usar o ubicar instalaciones informáticas en el territorio de una parte como condición para realizar negocios en ella (sujeto a las mismas excepciones que en el CPTPP).

En cuanto al entorno regulatorio del comercio electrónico, el capítulo establece obligaciones en materia de transparencia, protección del consumidor en línea, mensajes electrónicos comerciales no solicitados, autenticación y certificados digitales, y protección de la información personal. Respecto de este último tema, se dispone que las partes deberán adoptar o mantener leyes, regulaciones o medidas administrativas para tal fin, tomando en cuenta los estándares internacionales existentes. Por otra parte, el capítulo dispone varias acciones para garantizar la protección del consumidor, como la celebración de acuerdos de cooperación, iniciativas de capacitación y la estandarización de la información que se debe proporcionar a los consumidores del comercio electrónico en los distintos países de la AP. Asimismo, se establece que las partes evaluarán mecanismos alternativos de solución de controversias relacionadas con la protección del consumidor en el comercio electrónico transfronterizo. Al igual que el CPTPP, el capítulo sobre comercio electrónico de la AP incorpora el enfoque norteamericano que promueve la autorregulación por parte del sector privado mediante distintos instrumentos.

El Mercado Común Centroamericano también dispone de un marco normativo básico para el comercio electrónico, establecido en el capítulo respectivo del tratado de libre comercio entre los Estados Unidos, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana (conocido como DR-CAFTA, por su sigla en inglés). Este acuerdo, suscrito en 2004, es de naturaleza plurilateral, por lo que sus disposiciones se aplican no solo entre los Estados Unidos y los demás signatarios, sino también entre éstos últimos. Su capítulo sobre comercio electrónico precede en una década al de la AP, lo que se refleja en su menor desarrollo normativo. Sus únicas disposiciones sustantivas establecen la no imposición de aranceles a los productos digitales transmitidos electrónicamente, y que éstos recibirán trato nacional y de NMF. El capítulo no contiene compromisos vinculantes sobre el entorno regulatorio del comercio electrónico (protección de datos personales, protección del consumidor, firma electrónica, entre otros), si bien se señala que las partes compartirán información y experiencias sobre esos temas. Al igual que en la AP, se estimula al sector privado a desarrollar mecanismos de autorregulación.

Algunos miembros de la AP y el Mercado Común Centroamericano han suscrito acuerdos entre sí que contienen capítulos sobre comercio electrónico. Este es el caso de los acuerdos de Colombia con Costa Rica y los países del Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), y de los de México con Centroamérica y Panamá. El contenido de estos capítulos sigue muy de cerca el modelo de los acuerdos negociados por los Estados Unidos con los mismos países, incluido el énfasis en la autorregulación por parte del sector privado.

2. Las aproximaciones de Chile hacia el MERCOSUR

A diferencia de la AP, el MERCOSUR no cuenta aún con un régimen común sobre el comercio electrónico. Hasta hace pocos años, sus miembros tampoco habían participado en ningún acuerdo con terceros que contuviera disciplinas sobre ese tema. Esta situación cambió con la suscripción por parte de Chile de tres acuerdos de libre comercio bilaterales con Uruguay (en 2016), Argentina (en 2017) y Brasil (en 2018), todos los cuales incluyen un capítulo sobre comercio

electrónico⁴⁰. La importancia sistémica de estos instrumentos reside en que ellos permiten formarse una idea de los posibles contenidos de un futuro acuerdo sobre comercio electrónico entre la AP y el MERCOSUR, en el marco de su proceso de convergencia. En caso de materializarse, tal acuerdo sería una referencia obvia para la conformación de un mercado digital común latinoamericano, al incluir a las principales economías de la región.

Los capítulos sobre comercio electrónico de los tres acuerdos suscritos por Chile con los miembros del MERCOSUR siguen de cerca la estructura del capítulo respectivo de la AP, pero con variaciones importantes en su contenido. Los acuerdos con Uruguay y Brasil son los que siguen más de cerca el modelo de la AP. En materia de acceso a los mercados, ambos: i) prohíben la imposición de aranceles a las transmisiones electrónicas, incluido su contenido, sobre una base bilateral; ii) permiten la transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos para el ejercicio de la actividad comercial de proveedores de servicios o inversionistas extranjeros (sujeto a las mismas excepciones que en la AP); y iii) prohíben la exigencia de usar o ubicar instalaciones informáticas en el territorio de una parte como condición para realizar negocios en ella (también sujeto a las mismas excepciones que en la AP). Por el contrario, y a diferencia de la AP, ninguno de los dos acuerdos (como tampoco el de Chile con Argentina) contiene la obligación de otorgar trato nacional y de NMF a los productos digitales. Mientras los acuerdos con Argentina y Uruguay no mencionan el tema, en el acuerdo con Brasil las partes se comprometen a evaluar los resultados de las discusiones en la OMC para decidir sobre la eventual incorporación de normas sobre no discriminación del contenido transmitido electrónicamente.

El acuerdo de libre comercio entre Chile y Argentina es el más limitado de los tres en términos de acceso a los mercados. Por una parte, es el único que no contiene el compromiso de no aplicar aranceles a las transmisiones electrónicas o productos digitales. Por otra parte, tampoco prohíbe la exigencia de usar o ubicar instalaciones informáticas en el territorio de una parte como condición para realizar negocios en ella (si bien se reconoce la importancia de no exigir tales requisitos).

Contrariamente a lo que ocurre en acceso a los mercados, los acuerdos de Chile con el MERCOSUR tienden a establecer un estándar más elevado que el de la AP en algunos aspectos regulatorios cruciales, en particular la protección de la información personal y del consumidor en línea. Respecto del primer tema, el acuerdo entre Chile y Brasil establece los estándares más exigentes, ya que dispone que las partes deberán adoptar o mantener leyes y regulaciones para ese fin. Por el contrario, los acuerdos con Argentina y Uruguay y el protocolo de la AP permiten que ese objetivo se alcance mediante medidas administrativas. Respecto del segundo tema, los tres acuerdos de Chile con los países del MERCOSUR establecen la obligación de las partes de adoptar o mantener leyes de protección al consumidor que protejan a los consumidores en línea contra prácticas fraudulentas y engañosas. Por el contrario, el protocolo de la AP no exige la adopción de una ley específica, limitándose a reconocer la importancia de que existan "medidas transparentes y efectivas" para proteger a los consumidores en línea.

⁴⁰ El 11 de abril de 2019, Chile y Ecuador acordaron los términos de referencia de la negociación de un nuevo acuerdo comercial que modernizará el acuerdo actualmente vigente desde 2010, y que también incorporaría un capítulo sobre comercio electrónico. Véase [en línea] <https://www.direcon.gob.cl/2019/04/chile-y-ecuador-anuncian-terminos-de-referencia-para-modernizacion-de-su-acuerdo-comercial/> (consultado el 12 de abril de 2019).

Cuadro 5

Acuerdos comerciales preferenciales suscritos por países de América Latina y el Caribe que contienen capítulos sobre comercio electrónico, a abril de 2019

Acuerdo	Fecha de vigencia ^a	Ubicación en el acuerdo	No imposición de derechos aduaneros a productos digitales	Trato no discriminatorio de productos digitales	Transparencia	Marco nacional para las transacciones electrónicas	Autenticación electrónica y firmas electrónicas	Protección al consumidor en línea	Protección de la información personal	Comercio sin papeles	Principios sobre acceso y uso del Internet para el comercio digital	Transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos	Cargos compartidos de interconexión de Internet	Ubicación de las instalaciones informáticas	Comunicaciones electrónicas comerciales no solicitadas	Cooperación/diálogo/consultas sobre comercio electrónico	Ciberseguridad	Código fuente	No autorización previa para la prestación electrónica de servicios	Servicios informáticos interactivos	Datos abiertos gubernamentales	¿El capítulo sobre comercio electrónico está sujeto a solución de controversias?
Con Estados Unidos																						
Chile – Estados Unidos	01/01/2004	Cap. 15	X	X												X						Sí
CAFTA-DR	01/02/2006	Cap. 14	X	X	X											X						Sí
Perú – Estados Unidos	01/02/2009	Cap. 15	X	X	X		X	X		X												Sí
Colombia– Estados Unidos	15/05/2012	Cap. 15	X	X	X		X	X		X												Sí
Panamá– Estados Unidos	31/10/2012	Cap. 14	X	X	X											X						Sí
USMCA	No vigente	Cap. 19	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	Sí
No de menciones			6	6	4	1	3	3	1	3	1	1	0	1	1	4	1	1	0	1	1	
Con la Unión Europea																						
Chile-UE	01/02/2003	Art. 104														X						No
CARIFORUM – UE ^b	29/12/2008	Título II, Cap. 6	X					X								X						Sí
Colombia, Ecuador y Perú - UE	01/03/2013	Cap. 6	X					X	X	X						X						Sí
Centroamérica – UE	01/10/2013	Cap. 6	X					X								X						Sí
México-UE ^c	No vigente	Por definir	X				X	X			X	X			X	X		X	X			Por definir
No de menciones			4	0	0	0	1	4	1	1	1	1	0	0	1	5	0	1	1	0	0	
Con la AELC ^d																						
Centroamérica– AELC	06/2013	Anexo II	X													X						Sí
No de menciones			1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	
Con Canadá																						

Cuadro 5 (continuación)

Acuerdo	Fecha de vigencia ^a	Ubicación en el acuerdo	No imposición de derechos aduaneros a productos digitales	Trato no discriminatorio de productos digitales	Transparencia	Marco nacional para las transacciones electrónicas	Autenticación electrónica y firmas electrónicas	Protección al consumidor en línea	Protección de la información personal	Comercio sin papeles	Principios sobre acceso y uso del Internet para el comercio digital	Transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos	Cargos compartidos de interconexión de Internet	Ubicación de las instalaciones informáticas	Comunicaciones electrónicas comerciales no solicitadas	Cooperación/diálogo/consultas sobre comercio electrónico	Ciberseguridad	Código fuente	No autorización previa para la prestación electrónica de servicios	Servicios informáticos interactivos	Datos abiertos gubernamentales	¿El capítulo sobre comercio electrónico está sujeto a solución de controversias?
Perú - Canadá	01/08/2009	Cap. 15	X		X			X	X	X						X						Sí
Colombia - Canadá	15/08/2011	Cap. 15	X					X	X	X						X						Sí
Panamá - Canadá	01/04/2013	Cap. 15	X																			Sí
Honduras - Canadá	01/10/2014	Cap. 16	X		X			X								X						Sí
No de menciones			4	0	2	0	0	3	2	2	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	
Con socios de Asia																						
Nicaragua-Prov. china de Taiwán	01/01/2008	Cap. 14	X	X	X											X						Sí
Chile - Australia	06/03/2009	Cap. 16	X			X	X	X	X	X						X						Sí
Perú - Singapur	01/08/2009	Cap. 13	X					X														Sí
Perú - Rep. Corea	01/08/2011	Cap. 14	X				X	X	X	X						X						Sí
Costa Rica-Singapur	01/07/2013	Cap. 12	X	X	X											X						Sí
Colombia-Rep. Corea	15/07/2016	Cap. 12	X					X	X	X						X						Sí
CPTPP	30/12/2018	Cap. 14	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				Sí
Chile-China	01/03/2019	Cap. 4				X	X	X	X	X						X						No
Centroamérica-Rep. Corea ^e	Firmado el 21.02.2018 (no vigente)	Cap. 14	X	X				X	X	X						X						Sí
No de menciones			8	4	2	3	4	7	6	6	1	1	1	1	1	8	1	1	0	0	0	

Cuadro 5 (conclusión)

Acuerdo	Fecha de vigencia	Ubicación en el acuerdo	No imposición de derechos aduaneros a productos digitales	Trato no discriminatorio de productos digitales	Transparencia	Marco nacional para las transacciones electrónicas	Autenticación electrónica y firmas electrónicas	Protección al consumidor en línea	Protección de la información personal	Comercio sin papeles	Principios sobre acceso y uso del Internet para el comercio digital	Transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos	Cargos compartidos de interconexión de Internet	Ubicación de las instalaciones informáticas	Comunicaciones electrónicas comerciales no solicitadas	Cooperación/diálogo sobre comercio electrónico	Ciberseguridad	Código fuente	No autorización previa para la prestación electrónica de servicios	Servicios informáticos interactivos	Datos abiertos gubernamentales	¿El capítulo sobre comercio electrónico está sujeto a solución de controversias?
Intrarregionales																						
Chile - Colombia	08/05/2009	Cap. 12	X	X			X	X								X					Sí	
Colombia – Triángulo del Norte	13/11/2009	Cap. 14	X	X	X		X	X								X					Sí	
Centroamérica-México																						
México - Panamá	01/07/2015	Cap. 14	X		X		X	X	X		X					X					Sí	
Alianza del Pacífico	01/05/2016	Cap. 13	X	X	X		X	X	X		X			X	X	X					Sí	
Colombia - Costa Rica	01/05/2016	Cap. 16	X					X	X	X						X					Sí	
Chile-Uruguay	13/12/2018	Cap. 8	X			X	X	X	X		X			X	X	X	X				Sí	
Chile-Argentina	01/05/2019	Cap. 11					X	X	X		X			X	X	X					Sí	
Chile-Brasil	Firmado el 21/11/2018 (no vigente)	Cap. 10	X	X		X	X	X	X	X	X			X	X	X	X				Sí	
No de menciones			8	5	4	1	7	8	6	5	1	5	0	4	4	9	2	0	0	0	0	

Fuente: Autor, sobre la base de Organización de Estados Americanos, Sistema de Información de Comercio Exterior (SICE), [en línea] www.sice.oas.org (consultado el 6 de marzo de 2019) y DIRECON, [EN LÍNEA] www.direcon.gob.cl (consultado el 1 de abril de 2019).

^a En el caso de los acuerdos plurilaterales, la fecha de vigencia indicada es aquella en que el acuerdo entró en vigor entre los primeros dos socios.

^b Este acuerdo incluye, además de los miembros del CARICOM, a la República Dominicana.

^c Este texto corresponde al del acuerdo en principio anunciado en abril de 2018, el que aún puede sufrir cambios.

^d Asociación Europea de Libre Comercio, integrada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

^e No incluye a Guatemala.

IV. Reflexiones finales

Diversos estudios teóricos y la propia evidencia empírica sugieren que la economía digital se caracteriza por fuertes efectos concentradores de las ganancias y capacidades productivas en pocos países, generalmente aquellos con grandes mercados internos, elevado gasto en investigación y desarrollo, una fuerza laboral altamente calificada y marcos institucionales apropiados. En el ámbito del comercio internacional, la digitalización confiere una importancia estratégica a las fuentes intangibles de competitividad asociadas a los servicios de alto valor agregado y la propiedad intelectual, en desmedro de factores tradicionales como los bajos costos laborales. Todo ello podría contribuir a mantener -o incluso ampliar- la ventaja comparativa de los países avanzados en la producción y el comercio de bienes y servicios intensivos en conocimiento (Rodrik, 2018).

Las tendencias arriba expuestas debieran ser motivo de preocupación para América Latina y el Caribe, dada su especialización exportadora en materias primas y manufacturas intensivas en trabajo de baja calificación, así como sus conocidas carencias institucionales y tecnológicas. La digitalización puede ser una poderosa herramienta para fomentar la internacionalización de sus pymes (la gran mayoría de las cuales no exporta), y por esa vía avanzar en la imprescindible diversificación exportadora. Sin embargo, en ausencia de políticas adecuadas, también puede ampliar su rezago respecto de las economías avanzadas y las desigualdades dentro de la propia región, entre aquellos segmentos de la población que cuentan con las competencias necesarias para insertarse en la economía digital y la mayoría que no las posee.

Tres actores (los Estados Unidos, la UE y China) aparecen disputándose la primacía de la regulación internacional de la economía digital, con filosofías subyacentes muy distintas. Los Estados Unidos buscan preservar su liderazgo, a través del establecimiento de reglas que minimicen las barreras a la circulación transfronteriza de datos y productos digitales y que cierren espacios a competidores emergentes, en particular China. Este modelo, muy ambicioso en los temas de acceso a los mercados, es bastante más laxo en los temas regulatorios, incluyendo un marcado énfasis en

la autorregulación por parte del sector privado. Las limitaciones de este enfoque quedaron en evidencia a inicios de 2018, cuando se hizo público que la firma Cambridge Analytica había recolectado sin su consentimiento los datos personales de millones de usuarios de Facebook y los había empleado para fines políticos. Por el contrario, el modelo adoptado por la UE propende menos al "libre comercio digital" y como contrapartida fija estándares más elevados para regular los efectos disruptivos de la digitalización. Por último, China ha sido muy exitosa en aprovechar la ventaja que le confiere su enorme mercado interno para cerrar la brecha digital con los Estados Unidos, y en consecuencia busca preservar al máximo los espacios para continuar desarrollando una activa política industrial en ese ámbito.

La posibilidad de una balcanización regulatoria del Internet en esferas de influencia de los tres actores ya mencionados plantea importantes interrogantes a los países de la región. Partiendo de su realidad actual como seguidores en la economía digital, se requiere un debate informado sobre cuál de los tres grandes modelos que hoy se perfilan responde de mejor forma a sus necesidades e intereses. Sin embargo, hasta ahora no parece existir una reflexión colectiva y estratégica sobre el rol que América Latina y el Caribe puede jugar en la definición de la gobernanza internacional de la economía digital, asunto crucial para sus opciones de desarrollo en las próximas décadas. La urgencia de dicha reflexión se vuelve aún mayor ante el reciente inicio de negociaciones sobre comercio electrónico en la OMC.

Si bien un número creciente de países de la región participa en acuerdos comerciales que contienen capítulos sobre comercio electrónico, el contenido de éstos refleja fundamentalmente los modelos desarrollados por los socios extrarregionales con los que se han suscrito esos acuerdos. Así, por ejemplo, Chile, México y Perú asumieron obligaciones muy exigentes sobre acceso a los mercados en el contexto del CPTPP (México también, y en aun mayor medida, en el USMCA), otras menos ambiciosas en sus respectivos acuerdos con la UE, y -en el caso de Chile- un conjunto minimalista de compromisos en su acuerdo con China. En suma, el contenido de los capítulos sobre comercio electrónico parece ajustarse principalmente a las prioridades de la respectiva contraparte, no a una definición *ex ante* de los objetivos perseguidos por los países latinoamericanos. Esta aproximación plantea riesgos de eventuales inconsistencias entre los compromisos pactados en cada acuerdo, sobre todo respecto de aquellas obligaciones que son de aplicación general (es decir, que se aplican sobre una base NMF).

Hoy en las negociaciones sobre comercio electrónico se reproduce una vez más la dinámica observada en las últimas tres décadas, en que los países de la región han "importado regulación" desde los países desarrollados en áreas como el comercio de servicios, el tratamiento de la inversión extranjera y la propiedad intelectual. Con ello se limita no solo el espacio para implementar una política industrial digital a nivel nacional, sino también los grados de libertad para desarrollar un régimen común sobre comercio electrónico a nivel regional, entre países con similares niveles de desarrollo. Es imperativo evitar que estos espacios se sigan restringiendo.

En la economía digital, quizás aún más que en la física, la escala importa, entendida como el volumen del mercado y por ende del caudal de datos que éste genera. Por ello, para poder incidir en los debates mundiales en curso en la OMC y otros foros, es fundamental avanzar hacia un mercado digital regional, como lo ha propuesto la CEPAL (CEPAL, 2016; CEPAL y CAF, 2018). Al respecto, cabe notar que el mercado latinoamericano (incluyendo al Caribe) reúne a 650 millones de habitantes, el 97% de los cuales habla dos lenguajes mutuamente inteligibles. Esta es un área en la que los países de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR deberían trabajar en el marco de su

agenda de convergencia. El régimen común ya existente en la Alianza del Pacífico, sumado a los recientes acuerdos de Chile con Argentina, Brasil y Uruguay, constituye una importante base a partir de la cual explorar opciones de convergencia entre ambos grupos.

Los tres grandes modelos regulatorios analizados en este documento han sido desarrollados por actores que, más allá de sus grandes diferencias, tienen el elemento en común de estar mucho más avanzados que la región en la economía digital. Sin perjuicio de ello, probablemente el mercado único digital actualmente en construcción en la UE constituya la referencia más pertinente para avanzar en una línea similar en América Latina y el Caribe, por tres motivos. En primer lugar, porque —a diferencia de los modelos estadounidense y chino— tiene por definición una visión regional. En segundo lugar, porque combina un grado importante de apertura —necesario para el desarrollo del comercio electrónico— con un énfasis marcado en regular los efectos disruptivos de la digitalización⁴¹. En tercer lugar, la posibilidad de avanzar hacia un marco regional utilizando elementos relevantes del modelo comunitario se acrecienta por el hecho de, entre los tres actores principales a nivel mundial, la UE es el que tiene acuerdos comerciales vigentes con el mayor número de países de la región. De hecho, en caso de concluir exitosamente las negociaciones con el MERCOSUR, la UE dispondría de acuerdos con todos los países de la región excepto el Estado Plurinacional de Bolivia, Cuba y la República Bolivariana de Venezuela.

Reconociendo las dificultades técnicas y políticas que supone crear una legislación de alcance supranacional al estilo de la existente en la UE, los esfuerzos hacia la constitución de un mercado digital regional podrían centrarse inicialmente en avanzar hacia una mayor interoperabilidad de las legislaciones nacionales. Con ello se lograría atenuar la incertidumbre y los costos de transacción en las operaciones transfronterizas que surge de la coexistencia de leyes nacionales distintas en materias como la protección del consumidor en línea y la privacidad de los datos personales, entre otras.

Los marcos regulatorios aplicables nacional y regionalmente al comercio electrónico deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a los nuevos desarrollos tecnológicos. Por ejemplo, desde la óptica de la defensa de la libre competencia, han surgido preocupaciones ante la posibilidad de que el uso de algoritmos cada vez más sofisticados conduzca a situaciones de fijación de precios en ciertos mercados, sin necesidad de acuerdos explícitos de colusión (OMC, 2018). En este contexto, la legislación sobre competencia deberá tener la capacidad de adaptarse a los nuevos retos que puedan surgir del continuo desarrollo de la inteligencia artificial. La agenda para la construcción de un mercado digital regional debiera también estar estrechamente vinculada con la agenda de facilitación del comercio. En efecto, los estándares mínimos contemplados en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC se están viendo crecientemente desafiados por la necesidad de un entorno comercial sin papeles, dada la demanda de inmediatez en la entrega de bienes y servicios asociada a la revolución digital.

En suma, los países de la región debieran buscar aunar posiciones en el marco de las negociaciones sobre comercio electrónico que se están iniciando en la OMC. Ello es crucial para evitar que el resultado de éstas limite excesivamente el espacio para la definición de un marco regulatorio regional y para la tributación de las plataformas digitales. Por último, cabe relevar una vez más el rol

⁴¹ Por el contrario, el modelo estadounidense privilegia la apertura, para preservar la posición dominante de los gigantes tecnológicos de ese país. Por su parte, el modelo chino corresponde a una experiencia sui generis difícilmente replicable en otros países, ya que en él confluyen el enorme mercado interno de ese país con las particularidades de su sistema político y económico.

crítico que la infraestructura digital desempeña en el contexto de la revolución tecnológica en curso, en particular, la disponibilidad de una banda ancha asequible, rápida y confiable. El volumen de datos requerido para la Internet de las cosas demandará cuantiosas inversiones en infraestructura digital en los próximos años. Este punto ha sido relevado por la CEPAL en el contexto específico de la región, como requisito para poder insertarse en las actividades vinculadas a la Industria 4.0. Esta es pues otra área en la que la agenda digital regional debiera centrarse prioritariamente en los próximos años.

Bibliografía

- Asia News Network (2017), "Indonesia: Duties for digital goods won't violate rules", 22 de diciembre [en línea] <http://annx.asianews.network/content/indonesia-duties-digital-goods-wont-violate-rules-63681>.
- Azmeh, Shamel y Christopher Foster (2016), "The TPP and the digital trade agenda: digital industrial policy and Silicon Valley's influence on new trade agreements", Working Paper Series, No 16-175. Londres: The London School of Economics and Political Science, [en línea] <http://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/Working-Papers/WP175.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Santiago, marzo [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf.
- _____(2018a), Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital. Santiago, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43477-datos-algoritmos-politicas-la-redefinicion-mundo-digital>.
- _____(2018b), Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2018. Las tensiones comerciales exigen una mayor integración regional. Santiago, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44196-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2018-tensiones>.
- _____(2018c), Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2017. Santiago, [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43365/1/S1800083_es.pdf.
- _____(2016), La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción. Santiago, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38604-la-nueva-revolucion-digital-la-internet-consumo-la-internet-la-produccion>.
- CEPAL y CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2018), Mercado digital regional. Aspectos estratégicos. Documento de Proyecto, Santiago, abril [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43476/1/S1800295_es.pdf.

- Ciuriak, Dan y Maria Ptashkina (2018), "The digital transformation and the transformation of international trade". RTA Exchange. Ginebra, ICTSD y Banco Interamericano de Desarrollo, [en línea] <http://e15initiative.org/publications/the-digital-transformation-and-the-transformation-of-international-trade/>.
- CNUDMI (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional) (2018), Situación actual – Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico (1996). Ginebra.
- Fleuter, Sam (2016), "The Role of Digital Products Under the WTO: A New Framework for GATT and GATS Classification", *Chicago Journal of International Law*. Vol. 17: No. 1, [en línea] <http://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol17/iss1/5>.
- Global Express Association (2018), "Overview of de minimis value regimes open to express shipments world wide", 28 de marzo [en línea] https://global-express.org/assets/files/Customs%20Committee/de-minimis/GEA%20overview%20on%20de%20minimis_28%20March%202018.pdf.
- Hewitt, R. y R. Monge-González (2018), "La automatización en el sector de los servicios offshore. Impactos sobre la competitividad y la generación de empleo". Santiago, Serie Comercio Internacional No 141, CEPAL.
- Inside U.S. Trade (2019a), "In first WTO e-commerce meeting, U.S. stresses 'same obligations' for all", 7 de marzo.
- _____(2019b), "China says e-commerce deal must factor in constraints of developing countries", 8 de marzo.
- _____(2019c), "China: Data flow issues require more discussion in WTO e-commerce talks", 24 de abril.
- Kommerskollegium (2012), *Everybody is in Services – The Impact of Servicification in Manufacturing on Trade and Trade Policy*. Estocolmo, National Board of Trade of Sweden [en línea] <https://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2012/skriftserien/report-everybody-is-in-services.pdf>.
- López-González, Javier y Marie-Agnes Jouanjean (2017), "Digital trade. Developing a framework for análisis", *OECD Trade Policy Papers*, No 205, OCDE, París.
- Lund, Susan y James Manyika (2016), "How digital trade is transforming globalization". E15 Expert Group on the Digital Economy, ICTSD-World Economic Forum, enero [en línea] <http://e15initiative.org/publications/how-digital-trade-is-transforming-globalisation/>.
- McKinsey Global Institute (2019), *Globalization in transition: The future of trade and value chains*, enero [en línea] <https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/globalization-in-transition-the-future-of-trade-and-value-chains>.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2018), *Informe sobre el comercio mundial 2018. El futuro del comercio mundial: cómo las tecnologías digitales están transformando el comercio mundial*. Ginebra [en línea] https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr18_s.htm.
- _____(2016), "Fiscal implications of the customs moratorium on electronic transmissions: the case of digitizable goods". Ginebra, 20 de diciembre.
- Porges, Amy y y Alice Enders (2016), "Data moving across borders: The future of digital trade policy". E15 Initiative. Ginebra, ICTSD y Foro Económico Mundial [en línea] <http://e15initiative.org/publications/data-moving-across-borders-the-future-of-digital-trade-policy/>.
- Rodrik, Dani (2018), "New technologies, global value chains, and developing economies", Working Paper 25164, National Bureau of Economic Research. Cambridge, octubre [en línea] <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/new-technologies-global-value-chains-and-developing-economies>.
- The Economist (2018), "Modern love", 18 de agosto [en línea] <https://www.economist.com/leaders/2018/08/18/modern-love>.
- Third World Network (2018), "India-South Africa call for re-examination of e-com tax moratorium". Ginebra, 23 de julio.

- Tyson, Laura y Susan Lund (2019), "The blind spot in the trade debate", Project Syndicate, 20 de marzo, [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/advanced-economies-services-trade-surpluses-by-laura-tyson-and-susan-lund-2019-03>.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2017a), Informe sobre la economía de la información 2017. Digitalización, comercio y desarrollo. Ginebra [en línea] https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ier2017_es.pdf.
- _____(2017b), Rising product digitalisation and losing trade competitiveness. Ginebra [en línea] https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2017d3_en.pdf.
- USITC (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos) (2017), Global Digital Trade 1: Market Opportunities and Key Foreign Trade Restrictions. Washington, DC. [en línea] <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4716.pdf>.
- Wheeler, Tom (2018), "The General Data Protection Regulation sets privacy by default", Brookings Institution, 23 de mayo, [en línea] <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2018/05/23/the-general-data-protection-regulation-sets-privacy-by-default/>.
- Wu, Mark (2017), "Digital trade-related provisions in regional trade agreements: Existing models and lessons for the multilateral trade system". RTA Exchange. Ginebra: ICTSD y Banco Interamericano de Desarrollo, [en línea] <http://e15initiative.org/publications/digital-trade-related-provisions-in-regional-trade-agreements-existing-models-and-lessons-for-the-multilateral-trade-system/>.
- Yaraghi, Niam (2018), "A case against the General Data Protection Regulation", Brookings Institution, 11 de junio, [en línea] <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2018/06/11/a-case-against-the-general-data-protection-regulation/>.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Comercio Internacional

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

142. La regulación del comercio electrónico transfronterizo en los acuerdos comerciales: algunas implicaciones de política para América Latina y el Caribe, Sebastián Herreros (LC/TS.2019/42), 2019.
141. La automatización en el sector de los servicios *offshore*: impactos sobre la competitividad y la generación de empleos, John Hewitt y Ricardo Monge-González (LC/TS.2018/116), 2018.
140. Export innovation of SMEs through the extensive margin in Latin America, Hyunju Park, Nanno Mulder y Yuri Park (LC/TS.2018/72), 2018.
139. Beyond the copper sector: Chile's engagement in international production networks, Dayna Zaclicever (LC/TS.2018/3), 2018.
138. La innovación exportadora en las pequeñas y medianas empresas: programas de apoyo y financiamiento en América Latina, Nanno Mulder y Andrea Pellandra (LC/TS.2017/162), 2017.
137. Trade integration and production sharing: A characterization of Latin American and Caribbean countries' participation in regional and global value chains, Dayna Zaclicever (LC/TS.2017/161), 2017.
136. Use of knowledge-intensive services in the Chilean wine industry, Fulvia Farinelli, Karina Fernández-Stark, Javier Meneses, Soledad Meneses, Nanno Mulder y Karim Reuse (LC/TS.2017/147), 2017.
135. Opciones para la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): la regulación de la inversión extranjera directa, Sebastián Herreros y Tania García-Millán (LC/TS.2017/81), 2017.

COMERCIO INTERNACIONAL

Números publicados:

- 142 La regulación del comercio electrónico transfronterizo en los acuerdos comerciales
Algunas implicaciones de política para América Latina y el Caribe
Sebastián Herreros
- 141 La automatización en el sector de los servicios offshore
Impactos sobre la competitividad y la generación de empleos
John Hewitt y Ricardo Monge-González
- 140 Export innovation of SMEs through the extensive margin in Latin America
Hyunju Park, Nanno Mulder y Yuri Park
- 139 Beyond the copper sector
Chile's engagement in international production networks
Dayna Zaclicever