



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
19 de abril de 2021  
Español  
Original: inglés

**Junta de Comercio y Desarrollo**  
**Comisión de Comercio y Desarrollo**  
**Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho**  
**y Política de Protección del Consumidor**  
**Quinto período de sesiones**  
Ginebra, 5 y 6 de julio de 2021  
Tema 8 del programa provisional

### **Las leyes, políticas y normativas de protección del consumidor en respuesta a la pandemia de COVID-19 y después de esta**

#### **Nota de la secretaría de la UNCTAD**

##### *Resumen*

En la presente nota se aborda el impacto económico de la pandemia de enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19) en los consumidores y la economía global. Se presenta un resumen de las respuestas de los Estados miembros frente a la pandemia y se proponen medidas que podrían adoptar los organismos de protección de los consumidores para afrontar futuros problemas. El derecho y la política de protección del consumidor han resultado eficaces para abordar los problemas que afrontan los consumidores a nivel nacional, regional y multilateral. Los organismos de protección de los consumidores han actuado de manera oportuna, adecuada y eficaz para responder a los retos planteados por la crisis sin precedentes, basándose en las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. No obstante, esos organismos siguen afrontando retos agravados por la pandemia en dos ámbitos principales, a saber, la protección de los consumidores en los mercados digitales, en particular de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja, y la cooperación internacional para la aplicación de la ley.



## I. Introducción

1. La Octava Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas solicitó a la secretaría de la UNCTAD que, con miras a las consultas oficiosas que se había propuesto celebrar durante el quinto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor, elaborara un informe como documento de antecedentes sobre “Las leyes, políticas y normativas de protección del consumidor en respuesta a la pandemia de COVID-19 y después de esta”<sup>1</sup>.

2. En la presente nota se reseñan las respuestas de los Estados miembros frente a la pandemia y se proponen medidas que los organismos de protección de los consumidores podrían adoptar para abordar los retos futuros. La nota se basa en información recogida en trabajos anteriores de la UNCTAD sobre las respuestas de los Estados miembros a la pandemia, en investigaciones documentales, en el mapa mundial de la protección del consumidor elaborado por la UNCTAD<sup>2</sup> y en contribuciones de los Estados y otros interesados que comunicaron sus experiencias a ese respecto en sus respuestas a un cuestionario distribuido por la Secretaría de la UNCTAD<sup>3</sup>. En la sección II se aborda el impacto de la pandemia en la economía mundial y especialmente en los consumidores. La sección III se centra en las medidas adoptadas en todo el mundo a nivel nacional, regional y multilateral para afrontar la crisis. La sección IV propone una vía para las futuras medidas de protección del consumidor que los Estados podrían adoptar durante la pandemia y destaca algunos aspectos que requieren más amplia discusión.

## II. El impacto de la pandemia en los consumidores y en la economía mundial

3. La pandemia de COVID-19 ha llevado casi a la paralización de la actividad económica, lo que ha generado el mayor choque económico mundial desde hace décadas. Las previsiones de la UNCTAD incluían una caída del producto interior bruto de en torno al 4,3 % en 2020, y una recuperación mundial del 4,1 % en 2021, y se calculaba que 34,3 millones de personas más, entre ellas millones de trabajadores del sector informal, caerían por debajo del umbral de la pobreza extrema en 2020 y que los países de África representarían el 56 % de este aumento<sup>4</sup>.

4. Según las previsiones del Banco Mundial, la pandemia hará que la pobreza mundial aumente por primera vez desde 1998. En octubre de 2020, se proyectaba que la tasa de pobreza extrema, calculada como la proporción de la población mundial que vive con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos diarios, se situaría entre el 9,1 % y el 9,4 % en 2020, superando el 8,4 % registrado en 2019<sup>5</sup>.

5. La pandemia ha estimulado el uso de los medios digitales. Las crecientes tendencias en el ámbito del comercio electrónico se aceleraron como consecuencia de las medidas relativas a la pandemia, en particular las restricciones de la circulación. En colaboración con el Núcleo de Información y Coordinación del Dominio Brasil (NIC.br) e Inveon de Turquía, la UNCTAD y la Asociación de Comercio Electrónico Netcomm Suisse realizaron una encuesta de consumidores de Alemania, el Brasil, China, la Federación de Rusia, Italia, la República de Corea, Sudáfrica, Suiza y Turquía que puso de manifiesto un aumento de las

---

<sup>1</sup> TD/RBP/CONF.9/9.

<sup>2</sup> Véase <https://unctadwcpm.org/map.html>.

<sup>3</sup> Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Alemania, Hungría, Indonesia, Irlanda, Japón, Kenya, Malasia, República de Corea, Seychelles, Asociación de Consumidores de Singapur, Turquía, Consumer Product Safety Commission de los Estados Unidos de América, y Hong Kong (China).

<sup>4</sup> UNCTAD, 2020a, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.20.II.D.35, Ginebra).

<sup>5</sup> Banco Mundial, 2020: *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune* (Washington, D.C.).

actividades en línea durante la pandemia. Más de la mitad de los encuestados que respondieron indicaron que hacían compras en línea con mayor frecuencia y que obtenían productos de entretenimiento digital e información de salud en Internet en vez de consultar los canales de información tradicionales<sup>6</sup>.

6. Las plataformas digitales se han convertido en actores fundamentales durante la pandemia y se han beneficiado sustancialmente del auge del comercio electrónico. Según un estudio de la UNCTAD sobre 23 países en desarrollo principalmente de África y Asia, alrededor del 64 % de los mercados en línea para el comercio electrónico de terceros han conocido un aumento de las ventas y el 58 % de las empresas que venden sus propios productos o servicios en línea han registrado una disminución en sus ingresos mensuales<sup>7</sup>. El índice Dow Jones cayó un 5 % desde enero a septiembre de 2020, pero el Standard and Poor's 500 aumentó un 2 % y el valor de las acciones de las principales empresas tecnológicas aumentó en promedio un 41 %: la acción de Apple, por ejemplo, aumentó un 50 % y la de Amazon un 64 %<sup>8</sup>. La pandemia tuvo graves repercusiones para los consumidores debido a la interrupción de las cadenas de suministro y la consiguiente escasez de productos esenciales, lo que provocó un aumento de los precios; el uso de publicidad falsa o engañosa se ha extendido aprovechando la pandemia; y los consumidores de ingreso bajo resultan más vulnerables frente a las estafas y los fraudes<sup>9</sup>.

### III. Respuestas a la pandemia a nivel nacional, regional y multilateral

7. El derecho y la política de protección del consumidor han resultado eficaces durante la pandemia. Los organismos de protección de los consumidores han actuado de manera oportuna, adecuada y eficaz para responder a los retos planteados por la crisis sin precedentes. La UNCTAD ha identificado las medidas adoptadas por esos organismos, incluidas las de aplicación de la ley y las normativas y medidas establecidas con el fin de cooperar con las empresas, incluidas las plataformas en línea; proteger a los consumidores vulnerables y desfavorecidos; y facilitar el acceso a la justicia. Los Estados han emprendido diversas acciones a distintos niveles siguiendo los criterios que se describen en esta sección.

#### A. Medidas de aplicación de las leyes y normativas

8. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor establecen que los Estados Miembros deben elaborar, reforzar o mantener, según proceda, medidas relativas al control de las prácticas comerciales restrictivas y otras de tipo abusivo que puedan perjudicar a los consumidores, así como medios para hacer efectivas esas medidas<sup>10</sup>. Entre las medidas para la aplicación de la ley figuran sanciones contra la fijación de precios exorbitantes y otras prácticas comerciales desleales; una firme y seria vigilancia de los mercados; la formulación de advertencias o recomendaciones a las empresas para alentar el cumplimiento, según proceda; y nuevas normas, orientaciones y declaraciones normativas. Cabe destacar que algunos Estados, como Australia, China y los Estados Unidos, además de los Estados miembros de la Unión Europea, han declarado que las empresas del sector turístico deben respetar el derecho de los consumidores a un reembolso íntegro<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> UNCTAD, 2020b, COVID-19 has changed online shopping forever, survey shows, 8 de octubre, disponible en <https://unctad.org/news/covid-19-has-changed-online-shopping-forever-survey-shows> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>7</sup> UNCTAD, 2020c, COVID-19 and e-commerce: Impact on businesses and policy responses, disponible en <https://unctad.org/webflyer/covid-19-and-e-commerce-impact-businesses-and-policy-responses> (consultado el 18 marzo de 2021).

<sup>8</sup> UNCTAD, 2020a.

<sup>9</sup> UNCTAD, 2020d, Consumers vs COVID-19, 7 de abril, disponible en <https://unctad.org/news/consumers-vs-covid-19> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>10</sup> Resolución 70/186 de la Asamblea General, anexo, párrafo 22.

<sup>11</sup> Australia: Comisión de Defensa de la Competencia y el Consumidor de Australia, 2020, Advice on event and travel cancellations due to COVID-19, disponible en <https://www.accc.gov.au/media->

## 1. Medidas contra la fijación de precios exorbitantes o los aumentos injustificados de precio

9. Abundan en todo el mundo las expresiones de inquietud ante el aumento exagerado del precio de productos como las mascarillas, el gel desinfectante y otros productos de consumo esenciales. Antigua y Barbuda incluyó los artículos que permiten combatir la pandemia, como el desinfectante, en la orden de control de precios a fin de garantizar que pudieran obtenerse a un precio equitativo<sup>12</sup>. En el Brasil, aumentaron los precios de los suministros médicos básicos para la hemodiálisis, incluido el del gel alcohólico que aumentó un 500 %<sup>13</sup>. Francia fijó un precio máximo de venta del gel para la desinfección de las manos en el marco del estado de emergencia sanitaria<sup>14</sup>. El organismo de defensa de la competencia de Kenya impuso medidas correctivas a un supermercado que había aumentado excesivamente el precio del desinfectante para las manos y notificó a los productores y vendedores que en el contexto de la pandemia eran ilegales los aumentos de precios y el acaparamiento<sup>15</sup>. La Comisión de Defensa de la Competencia y el Libre Comercio de Malawi impuso multas a ocho farmacias que habían aumentado excesivamente los precios de las mascarillas, los guantes y el desinfectante de manos, aplicando márgenes de entre el 100 % y el 367 %<sup>16</sup>. Portugal fijó un margen máximo de beneficio del 15 % para los equipos de protección y el desinfectante hidroalcohólico<sup>17</sup>. La República de Corea promulgó una orden sobre el acaparamiento de mascarillas y el desinfectante de manos, en un principio aplicable de marzo a junio de 2020 y posteriormente la prorrogó hasta junio de 2021<sup>18</sup>. La Arabia Saudita declaró ilegal que las empresas cobraran precios excesivos por bienes o servicios esenciales para la salud, la seguridad o el bienestar<sup>19</sup>. En Sudáfrica, se inculcó a dos

---

release/advice-on-event-and-travel-cancellations-due-to-covid-19 (consultado el 18 de marzo de 2021); China: Administración de Aviación Civil, 2020: Free refund policy extended to 0:00 of January 28, disponible en [http://www.caac.gov.cn/en/XWZX/202002/t20200226\\_201140.html](http://www.caac.gov.cn/en/XWZX/202002/t20200226_201140.html) (consultado el 31 de marzo de 2021); Estados Unidos: Departamento de Transporte, 2020, Department of Transportation issues enforcement notice clarifying air carrier refund requirements, given the impact of COVID-19, 3 de abril, disponible en <https://www.transportation.gov/briefing-room/us-department-transportation-issues-enforcement-notice-clarifying-air-carrier-refund> (consultado el 18 de marzo de 2021); Comisión Europea, 2020a, Comunicación de la Comisión: Directrices interpretativas sobre los Reglamentos de la UE en materia de derechos de los pasajeros en el contexto de la situación cambiante con motivo de la COVID-19, disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XC0318\(04\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XC0318(04)) (consultado el 18 de marzo de 2021); Comisión Europea, 2020b, Information on the package travel directive in connection with COVID-19, disponible en [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/travel-and-timeshare-law/package-travel-directive\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/travel-and-timeshare-law/package-travel-directive_en) (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>12</sup> Respuesta de Antigua y Barbuda al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>13</sup> Véase [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yMxIgmfLNW90T0QxxMRhUkjpDiWuJ-0o1Epo3ADXRvVeh-JgZuY9GFDVRzWrQQiCII5RPz160NvXgm2Imfxv52sa](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yMxIgmfLNW90T0QxxMRhUkjpDiWuJ-0o1Epo3ADXRvVeh-JgZuY9GFDVRzWrQQiCII5RPz160NvXgm2Imfxv52sa).

<sup>14</sup> Francia, Ministerio de Economía, Finanzas y Recuperación, 2020, Regulación de los precios de los geles o soluciones hidroalcohólicas, 1 de marzo, disponible en <https://www.economie.gouv.fr/dgcrrf/encadrement-des-prix-pour-les-gels-hydroalcooliques-voir-la-faq> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>15</sup> Organismo de defensa de la competencia de Kenya, 2020, Cautionary notice on illegal price increases and hoarding; Medidas cautelares impuestas a Cleanshelf Supermarkets, comunicados de prensa, 13 y 20 de marzo, disponibles en <https://cak.go.ke/index.php/information-center/Speeches-Press-Releases> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>16</sup> Malawi, Comisión de Defensa de la Competencia y el Libre Comercio, 2020, Decisiones recientes de la Junta de Comisionados, comunicado de prensa de 26 de mayo, disponible en <https://www.cftc.mw/2020/05/26/press-release-recent-decisions-by-the-board-of-commissioners-of-the-competition-and-fair-trading-commission> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>17</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2020a, Exploitative pricing in the time of COVID-19, disponible en <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm> (consultado el 31 de marzo de 2021).

<sup>18</sup> Véase <https://www.law.go.kr/LSW/admRulSc.do?tabMenuId=183&subMenuId=41&menuId=5#liBgcolor2chrome-extension://glohakccicfcgpelefkpgllfnlameopo/ntp2.html>.

<sup>19</sup> Arabia Saudita, Ministerio de Comercio, 2020, contribución presentada en la Octava Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales

proveedores por vender mascarillas a precios excesivos, que aumentaron más de un 900 %<sup>20</sup>. Turquía creó la Junta de Evaluación de Precios Desleales y dictó normas relativas a los precios y condiciones de venta de productos esenciales, como mascarillas quirúrgicas y desinfectantes<sup>21</sup>. La Comisión de Defensa de la Competencia y Protección del Consumidor de Zambia dirigió una advertencia a las empresas y los particulares que estaban aumentando de manera excesiva los precios de los productos de higiene<sup>22</sup>. El Consejo de los Consumidores de Hong Kong (China) llevó a cabo actividades de vigilancia de los mercados de mascarillas y productos sanitarios<sup>23</sup>.

## 2. Medidas adoptadas contra otras prácticas comerciales desleales

10. La Comisión de Defensa de la Competencia y el Consumidor de Australia y la Autoridad de la Competencia y los Mercados del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte crearon sendos grupos de tareas sobre la COVID-19 para la vigilancia e identificación de las prácticas comerciales desleales y la adopción de medidas al respecto<sup>24</sup>. En el Brasil, el Consejo Administrativo de Defensa Económica creó cinco comisiones técnicas temporales para responder a la pandemia en las siguientes esferas: pirámides financieras; atención al consumidor; métodos alternativos para la solución de controversias; supuestos precios abusivos; y el análisis del sistema de regulación del Brasil para responder a las necesidades de los consumidores<sup>25</sup>. En Colombia, la Superintendencia de Industria y Comercio ordenó a tres operadores de Internet que retiraran la publicidad en la que figurasen los términos “coronavirus” y “COVID-19” que pudiera inducir a error a los consumidores; los operadores retiraron 1.286 anuncios<sup>26</sup>. El organismo de defensa de la competencia de Hungría llevó a cabo un cribado, o barrido, de los vendedores en línea de productos y mascarillas presentados como antivirales y tomaron una medida cautelar para poner fin a la publicidad de cosméticos como tratamiento de la COVID-19<sup>27</sup>. El Organismo de Asuntos del Consumidor del Japón informó a los consumidores y las empresas de que no se había confirmado la eficacia de ningún alimento para prevenir o tratar la COVID-19<sup>28</sup>. En el Perú, en diciembre de 2020, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual inició un procedimiento de sanción administrativa contra 10 proveedores por hacer publicidad engañosa en la que afirmaban que sus productos curaban la COVID-19<sup>29</sup>. La Comisión de Comercio y Competencia de la República de Corea investigó la publicidad en línea acerca de productos relacionados con la COVID-19, como purificadores o humidificadores de aire, y las empresas eliminaron o corrigieron rápidamente esos anuncios<sup>30</sup>. En los Estados Unidos, a noviembre de 2020, la Comisión Federal de Comercio había enviado cartas de advertencia a más de 330 comercializadores para que dejaran de afirmar injustificadamente que sus productos y terapias eran eficaces para la prevención o el tratamiento de la COVID-19, y en diciembre de 2020 anunció una campaña contra las estafas que engañan a los consumidores con falsas promesas de ingresos e independencia

---

Restictiva, 19 a 23 de octubre, disponible en <https://unctad.org/meeting/eighth-United-nations-conference-competition-and-consumer-protection> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>20</sup> Sudáfrica, 2020, Major suppliers of face masks prosecuted for exorbitant price increases, 12 de mayo, disponible en <http://www.compcom.co.za/2020-media-releases/> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>21</sup> Respuesta de Turquía al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>22</sup> Global Compliance News, 2020, Africa: Competition authorities respond to the COVID-19 crisis, 25 de junio.

<sup>23</sup> Respuesta de Hong Kong (China) al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>24</sup> Véase <https://www.accc.gov.au/media-release/accc-response-to-covid-19-pandemic> y <https://www.gov.uk/government/news/cma-launches-covid-19-taskforce>.

<sup>25</sup> Respuesta del Brasil al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>26</sup> Respuesta de Colombia al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>27</sup> Respuesta de Hungría al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>28</sup> Véase [https://www.caa.go.jp/notice/assets/representation\\_cms214\\_200501\\_1.pdf](https://www.caa.go.jp/notice/assets/representation_cms214_200501_1.pdf).

<sup>29</sup> Estado del Perú, 2020a, Se inicia procedimiento sancionador a 10 proveedores de Ivermectina y Dióxido de Cloro en La Libertad por ofrecerlos como cura de Covid-19, 30 de diciembre, disponible en <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/322755-se-inicia-procedimiento-sancionador-a-10-proveedores-de-ivermectina-y-dioxido-de-cloro-en-la-libertad-por-ofrecerlos-como-cura-de-covid-19> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>30</sup> Véase <https://ftc.go.kr/solution/skin/doc.html?fn=5d422938b3771fd704160eba38e9b20172c95af2837cde325842078263525bd3&rs=/fileupload/data/result/news/report/2020>.

financiera<sup>31</sup>. Según las conclusiones basadas en las respuestas a un cuestionario elaborado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos sobre las medidas de protección financiera de los consumidores durante la pandemia, publicadas en octubre de 2020, el 96 % de los encuestados que respondieron, de 89 organizaciones y 64 jurisdicciones, incluidos varios países que no eran miembros de la organización, vigilaban los riesgos que corrían los consumidores de productos financieros en el contexto de la pandemia y aproximadamente la mitad de las respuestas indicaban que se habían descubierto estafas relacionadas con la pandemia y se habían emitido advertencias al respecto<sup>32</sup>.

11. Durante la pandemia, hubo un aumento simultáneo del número de transacciones de comercio electrónico y de las reclamaciones al respecto. En Chile, desde marzo de 2020, las compras en línea han aumentado más de un 200 % y se ha duplicado el número de denuncias relacionadas con el comercio electrónico presentadas al organismo nacional de defensa del consumidor<sup>33</sup>. En Malasia, el Ministerio de Comercio Interior y Consumo recibió 11.510 denuncias relativas a transacciones en línea entre enero y diciembre de 2020, en comparación con 5.415 recibidas en 2019<sup>34</sup>. El Mercado Común para África Oriental y Meridional señala que poco después del inicio de la pandemia, el suministro de productos sufrió aún más retrasos que antes de la pandemia; algunos operadores de comercio en línea no entregaron los productos o hubo retrasos en los reembolsos o sustituciones; y no se crearon sistemas internos de solución de reclamaciones<sup>35</sup>.

### 3. Medidas relativas al reembolso de viajes

12. La industria del turismo se vio gravemente afectada por la pandemia, al tener escasas reservas de efectivo, y los Gobiernos de todo el mundo han proporcionado millones de dólares en ayudas a las aerolíneas para evitar su quiebra. En este contexto, las aerolíneas pueden ser reacias a respetar los derechos de los consumidores. A este respecto, en junio de 2020, la UNCTAD subrayó que los Estados miembros debían colaborar con las aerolíneas con el fin de diseñar sistemas voluntarios de bonos, respetando los derechos del consumidor; aplicar la legislación de protección del consumidor contra prácticas comerciales abusivas, como la imposición de penalizaciones o tasas o el incumplimiento de los derechos de devolución; proporcionar información clara, precisa y accesible sobre los derechos de los consumidores en caso de anulación de vuelos, incluido el reembolso; velar por que haya un proceso transparente para la confirmación, anulación, devolución y reembolso de productos y servicios; y asegurar sistemas eficaces de solución de controversias y reparación para los consumidores, en particular por medios electrónicos<sup>36</sup>.

13. La obligación de las aerolíneas de reembolsar el precio del viaje no desaparece cuando los vuelos se ven perturbados por causas ajenas al transportista. Algunos Estados, como Australia, China y los Estados Unidos, además de la Unión Europea, han anunciado que las empresas deben respetar los derechos de los consumidores a la devolución del importe íntegro. La Comisión de Defensa de la Competencia y el Consumidor de Australia emitió orientaciones para los consumidores y las empresas sobre sus derechos y obligaciones en

<sup>31</sup> Comisión Federal de Comercio, 2020, FTC[Federal Trade Commission] sends letters warning 20 more marketers to stop making unsupported claims that their products and therapies can effectively prevent or treat COVID-19; As scammers leverage pandemic fears, FTC[Federal Trade Commission] and law enforcement partners crack down on deceptive income schemes nationwide, comunicados de prensa, 12 de noviembre y 14 de diciembre, disponibles en <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases?page=3> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>32</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2020b, Financial consumer protection, disponible en <https://www.oecd.org/competition/sectors/financialconsumerprotection.htm> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>33</sup> Respuesta de Chile al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>34</sup> Respuesta de Malasia al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>35</sup> Kaonga, K., 2020, Consumer remedies and redress: E-commerce and cross-border cooperation, presented at the eleventh Annual African Consumer Protection Dialogue Conference, 13 de octubre, disponible en <https://www.ftc.gov/news-events/events-calendar/eleventh-annual-african-consumer-protection-dialogue-conference> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>36</sup> UNCTAD, 2020e, Airlines must respect consumers' rights, 4 de junio, disponible en <https://unctad.org/news/airlines-must-respect-consumers-rights> (consultado el 18 de marzo de 2021).

caso de anulaciones debidas a la pandemia<sup>37</sup>. China exigió a las aerolíneas y a sus agentes de venta de billetes que ofrecieran a los pasajeros el reembolso dentro de los períodos de validez de los billetes y que no cobraran ninguna tasa por todos los billetes comprados antes del 28 de enero de 2020 y si se solicitaba el reembolso antes del despegue<sup>38</sup>. El organismo nacional de protección del consumidor de Indonesia formuló al ministro de transporte la recomendación de que no se permitiera a las empresas de transporte ofrecer el reembolso en forma de bonos o vales<sup>39</sup>. Turquía puso en marcha una medida para conciliar las necesidades de los consumidores y las de las empresas afectadas por pérdidas económicas durante la pandemia, y la normativa modificada sobre acuerdos de viajes combinados proporcionó flexibilidad financiera a las empresas al permitirles devolver el importe especificado en el contrato en un plazo de 74 días tras el levantamiento de la prohibición de los vuelos<sup>40</sup>. El Departamento de Transporte de los Estados Unidos emitió una notificación sobre la aplicación de la normativa para aclarar que las compañías aéreas estadounidenses y extranjeras seguían estando obligadas a reembolsar con prontitud a los pasajeros de los vuelos con punto de partida o destino en los Estados Unidos, cuando la compañía aérea cancelaba el vuelo programado de un pasajero o realizaba un cambio de horario importante y el pasajero decidía no aceptar la alternativa ofrecida por la compañía aérea<sup>41</sup>. En la Unión Europea, en caso de cancelación de un vuelo por la aerolínea, el transportista debe ofrecer a los pasajeros la posibilidad de reembolso (devolución), un cambio de itinerario en el plazo más breve o en otra fecha que convenga al pasajero. La recomendación 2020/648 de 13 de mayo de 2020, relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros y a los viajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de la pandemia de COVID-19, prevé que, si se anula debido a la pandemia, el consumidor tiene derecho a obtener la devolución de la totalidad de los pagos realizados por el viaje combinado, bien como reembolso o en forma de bono, pero si el transportista propone un bono, ello no afectará al derecho del pasajero a elegir el reembolso del dinero<sup>42</sup>.

## B. Otras medidas

### 1. Medidas destinadas a las empresas, incluidas las plataformas digitales

14. En la revisión de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor de 2015 se introdujo un conjunto de principios para unas buenas prácticas comerciales con objeto de que las empresas trataran de manera justa y honesta a los consumidores en todas las etapas de su relación, y de que esas prácticas se integraran en la cultura empresarial. Los principios rigen para el conjunto de las Directrices, como modelos de buenas prácticas que se aplican a todas las formas de comercio, incluido el comercio electrónico; las empresas no deben someter a los consumidores a prácticas ilegales, poco éticas, discriminatorias o engañosas, como las tácticas de comercialización abusivas, el cobro abusivo de deudas u otra conducta inadecuada que pueda entrañar riesgos innecesarios o perjudicar a los consumidores (párrafo 11 b)).

15. El Brasil aprobó en 2020 dos directrices con el fin de crear una cultura de buenas prácticas comerciales en el mercado digital: se alienta a las plataformas en línea a que ejerzan un mayor control sobre el registro de las empresas que las utilizan y suspendan a aquellas que vendan productos ilegales; y se espera que las plataformas adopten medidas para identificar y prevenir la presencia de productos ilegales<sup>43</sup>. Las autoridades de Jamaica se reunieron con los fabricantes y los distribuidores de productos antivirales o desinfectantes para asegurarse de que aumentaran la producción a fin de responder a la demanda de los consumidores y poner freno a los precios excesivos<sup>44</sup>. En Nigeria, después de que la Comisión

<sup>37</sup> Comisión de Defensa de la Competencia y el Consumidor de Australia, 2020.

<sup>38</sup> China, Administración de Aviación Civil, 2020.

<sup>39</sup> Respuesta de Indonesia al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>40</sup> Respuesta de Turquía al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>41</sup> Estados Unidos, Departamento de Transporte, 2020.

<sup>42</sup> Comisión Europea, 2020a; Comisión Europea, 2020b.

<sup>43</sup> Respuesta del Brasil al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>44</sup> <https://www.consumeraffairsjamaica.gov.jm/portal/index.php/special-features/news-release/405-cac-urging-retailers-to-stop-excessive-pricing-of-cleaning-products>.

Federal de Defensa de la Competencia y Protección del Consumidor hiciera una advertencia a los vendedores que aplicaban precios exorbitantes, el operador de una destacada plataforma de ventas en línea retiró voluntariamente de ella 390 productos de 168 vendedores de mascarillas y desinfectante de manos<sup>45</sup>. En el Perú, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual anunció la convocatoria del premio “Primero, Los Clientes”, como reconocimiento a las empresas que hayan implementado buenas prácticas a favor de los consumidores durante la pandemia<sup>46</sup>. En Seychelles, la Comisión de Comercio y Competencia celebró reuniones con la Asociación de Comerciantes Minoristas para que participaran en la resolución de varias denuncias relativas al comercio minorista<sup>47</sup>. En los Estados Unidos, la Comisión Federal de Comercio creó un sitio web especial para orientar a las empresas durante la crisis del coronavirus a fin de proporcionarles orientación y asesoramiento sobre la protección contra las estafas de que son objeto las empresas y, en colaboración con otros organismos reguladores del sector, creó una herramienta para los desarrolladores de aplicaciones móviles de salud con el fin de ayudarlos a comprender las leyes y normas federales que podían afectar a sus aplicaciones. El Consejo de Consumidores de Hong Kong (China) instó a las empresas a que asumieran sus responsabilidades sociales durante la pandemia y mantuvieran unos precios razonables<sup>48</sup>.

16. Las plataformas digitales han incrementado considerablemente su poder de mercado y en 2020 se extendió considerablemente la publicidad falsa o engañosa a través de ellas, lo que causó perjuicios económicos y materiales a los consumidores<sup>49</sup>. Las supuestas o falsas curas pueden ocasionar graves daños o riesgos para la salud. La Comisión Europea coordinó una operación de barrido de sitios web con el fin de detectar la difusión de falsedades o productos fraudulentos en el contexto de la pandemia, a raíz de la cual las plataformas han eliminado o bloqueado millones de anuncios o catálogos de productos engañosos. Por ejemplo, Google ha bloqueado o eliminado más de 80 millones de anuncios relacionados con el coronavirus (en todo el mundo) y eBay ha bloqueado o suprimido más de 17 millones de listados de su mercado mundial que infringían la normativa de la Comisión Europea en materia de protección de los consumidores<sup>50</sup>. Además, la Comisión Europea ha creado un programa de vigilancia de las medidas adoptadas por las plataformas para limitar la difusión de desinformación acerca de la pandemia y, a ese respecto, Twitter informó de que, del 1 al 30 de septiembre de 2020, 1.263 tuits promocionales habían vulnerado las normas de la plataforma relativas a la pandemia, y que aproximadamente el 93 % del contenido ilícito había sido detectado automáticamente y aproximadamente el 7 % había sido revisado por personas y rechazado por no ser conforme a las normas<sup>51</sup>.

<sup>45</sup> Nigeria, Comisión Federal de Defensa de la Competencia y Protección del Consumidor, 2020: Jumia delists 390 products on account of FCCPC[Federal Competition and Consumer Protection Commission] warning over hike in prices of protective and hygiene products, 13 de marzo, disponible en <https://www.fccpc.gov.ng/news-events/releases/2020/03/13/jumia-delists-390-products-on-account-of-fccpc-warning-over-hike-in-prices-of-protective-and-hygiene-products-assures-commission-of-cooperation/> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>46</sup> Estado Peruano, 2020b, “Indecopi: Premio ‘Primero, Los Clientes’ reconocerá buenas prácticas a favor de los consumidores implementadas por empresas privadas, públicas y gremios, antes o durante la pandemia por la COVID-19”, 24 de julio, disponible en <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/217729-indecopi-premio-primero-los-clientes-reconocera-buenas-practicas-a-favor-de-los-consumidores-implementadas-por-empresas-privadas-publicas-y-gremios-antes-o-durante-la-pandemia-por-la-covid-19> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>47</sup> Respuesta de Seychelles al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>48</sup> Respuesta de Hong Kong (China) al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>49</sup> Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2020c, Protecting online consumers during the COVID-19 crisis, 28 de abril, disponible en <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/protecting-online-consumers-during-the-covid-19-crisis-2ce7353c> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>50</sup> Comisión Europea, 2020c, Coronavirus: en respuesta a una petición de la Comisión, las plataformas eliminan millones de anuncios engañosos, 26 de mayo, disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_938](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_938) (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>51</sup> Comisión Europea, 2020d, Third set of reports: Fighting COVID-19 disinformation monitoring programme, disponible en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/third-set-reports-fighting-covid-19-disinformation-monitoring-programme> (consultado el 31 de marzo de 2021).



## 2. Medidas de protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja

17. Las necesidades legítimas que las directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor procuran atender incluyen el acceso de los consumidores a bienes y servicios esenciales; y la protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja (párrafo 5). En ellas se dispone asimismo que los Estados miembros deben promover el acceso universal a los servicios públicos, teniendo en cuenta las necesidades de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja (párrafo 77).

18. El Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Consumidores en Situación Vulnerable y de Desventaja observó que la noción de vulnerabilidad de los consumidores dependía del contexto y que las definiciones variaban de un país a otro. No obstante, las autoridades encargadas de la protección del consumidor han concentrado tradicionalmente sus medidas en los niños, las personas de edad, los consumidores rurales y analfabetos y los consumidores con discapacidad<sup>52</sup>. Algunos Estados, como Egipto y el Líbano opinan que los consumidores son intrínsecamente vulnerables<sup>53</sup>. Ciertas empresas sin escrúpulos se dirigían a consumidores vulnerables, en particular a mujeres que trataban de obtener un ingreso complementario o mejorar su nivel de vida. A este respecto, la Comisión de Defensa de la Competencia y Protección del Consumidor de Irlanda llevó a cabo en mayo de 2020 una campaña de anuncios digitales en los medios sociales para alertar a los consumidores vulnerables de los riesgos derivados de la participación en sistemas piramidales, que puede entrañar pérdidas económicas y la adquisición de antecedentes penales<sup>54</sup>.

19. La Argentina suspendió el desalojo de inquilinos por falta de pago, inicialmente hasta el 30 de septiembre de 2020, plazo que se prorrogó hasta finales de enero de 2021; también aprobó la resolución núm. 139/2020 mediante la que se institucionaliza una normativa específica de tutela de los consumidores hipervulnerables en el marco de la aplicación de la ley<sup>55</sup>. En el Brasil, se estima que hay 45 millones de consumidores con discapacidad. La Secretaría Nacional de Consumo emprendió una serie de iniciativas positivas con el fin de mejorar la inclusión de las personas con discapacidad en el creciente mercado de consumo digital. El Ministerio de Derechos Humanos y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública elaboraron políticas públicas para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad. Además, la Secretaría Nacional de Consumo publicó información sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad en su calidad de consumidores; especificó los deberes de los proveedores de servicios y productos; y estableció un mecanismo para una mejor inclusión de las personas con discapacidad en el comercio electrónico<sup>56</sup>. Burkina Faso, Côte d'Ivoire y Malí suministraron gratuitamente electricidad y agua a determinados grupos sociales vulnerables<sup>57</sup>. Alemania permitió que los consumidores incumplieran temporalmente sus obligaciones de pago de la electricidad, teléfono y otros servicios esenciales, como ciertos seguros, si no les era posible cumplirlas sin que ello afectara a sus medios de supervivencia<sup>58</sup>. España e Italia prohibieron que se cortara el suministro de energía a particulares por impago y postergaron el aumento de las tarifas sociales que han de revisarse anualmente en Italia y cada dos años en España<sup>59</sup>. El Japón estableció un teléfono de atención a los consumidores para resolver las cuestiones relativas a

<sup>52</sup> TD/RBP/CONF.9/2.

<sup>53</sup> UNCTAD, 2018, Report: Working group on the protection of vulnerable and disadvantaged consumers disponible en <https://unctad.org/meeting/intergovernmental-group-experts-consumer-protection-law-and-policy-third-session> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>54</sup> Respuesta de Irlanda al cuestionario de la UNCTAD. Los sistemas piramidales son una estafa basada en la comercialización o la inversión que ofrece a las personas la posibilidad de comercializar un producto y obtener ganancias, no vendiendo el producto, sino atrayendo nuevos participantes en el sistema (véase <https://www.ccpic.ie/business/enforcement/criminal-enforcement/pyramid-schemes>).

<sup>55</sup> Respuesta de la Argentina al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>56</sup> Respuesta del Brasil al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>57</sup> Véase [https://unctad.org/system/files/official-document/ccpb\\_AFWeb\\_WAEMU\\_EXP\\_COMP\\_POLICY\\_%20final-1.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ccpb_AFWeb_WAEMU_EXP_COMP_POLICY_%20final-1.pdf).

<sup>58</sup> Respuesta de Alemania al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>59</sup> Florence School of Regulation, 2020, Measures to tackle the COVID-19 outbreak impact on energy poverty, 22 de abril, disponible en: <https://fsr.eui.eu/measures-to-tackle-the-covid-19-outbreak-impact-on-energy-poverty> (consultado el 18 de marzo de 2021).

las prestaciones en efectivo<sup>60</sup>. Kenya ordenó a los proveedores de agua que mantuvieran el suministro aun en caso de pagos atrasados<sup>61</sup>. En Malasia, se modificó la Ley de Protección de los Consumidores de 1999 para prohibir a los proveedores de crédito que durante cierto plazo aplicaran recargos por mora y denunciaran por impago a los deudores, y se suministraron a los residentes de 691 zonas rurales productos básicos como arroz y gas a precios fijados por el Estado<sup>62</sup>. La República de Corea concedió tres meses suplementarios para el pago de las facturas de electricidad a los consumidores vulnerables, como las personas con discapacidad, inmigrantes y de edad avanzada. Además, en septiembre de 2020, el organismo de defensa del consumidor inició un programa educativo para facilitar el acceso al comercio electrónico, destinado a los consumidores de edad avanzada<sup>63</sup>. Sudáfrica introdujo restricciones a la ejecución de deudas<sup>64</sup>. En el Reino Unido, el Gobierno y los operadores de telecomunicaciones acordaron que se siguieran prestando servicios de Internet a los consumidores vulnerables<sup>65</sup>. En los Estados Unidos, el Departamento de Justicia organizó la mayor operación coordinada de la historia contra las estafas a las personas de edad, que dio lugar a más de 250 imputaciones en todo el mundo por haber estafado a más de un millón de ciudadanos de los Estados Unidos<sup>66</sup>.

### 3. Medidas para facilitar el acceso a la justicia

20. Una de las necesidades legítimas a las que se pretende responder mediante las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor es la disponibilidad para el consumidor de medios efectivos de solución de controversias y de compensación. En las Directrices también se prevé que los Estados Miembros deben establecer políticas de protección del consumidor que fomenten unos mecanismos justos, asequibles y rápidos de solución de controversias y de compensación (párrafos 5 y 14 g)).

21. En el Brasil, la Secretaría Nacional del Consumidor creó en 2015 una plataforma digital para la solución de conflictos y en 2020 obligó a utilizarla a las siguientes categorías de empresas: empresas de alcance nacional o regional de los sectores de los servicios públicos y esenciales; plataformas digitales de comidas a domicilio y los sectores del transporte individual y colectivo; y las 200 empresas con mayor número de reclamaciones registradas en el sistema nacional de defensa del consumidor<sup>67</sup>. Chile, España, Francia, Marruecos, México y la República Dominicana son algunos de los Estados que crearon portales en línea en los que se ofrece información actualizada a los consumidores<sup>68</sup>. Colombia creó una aplicación para los consumidores que permite informar en tiempo real de las irregularidades que atenten contra los derechos de los consumidores en el contexto de la pandemia<sup>69</sup>. El organismo de regulación de la competencia de Kenya creó un portal en línea público que facilita la presentación de denuncias por los consumidores<sup>70</sup>. Malasia y Seychelles introdujeron nuevos métodos para presentar reclamaciones, que incluyen el uso de los medios

<sup>60</sup> Respuesta del Japón al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>61</sup> Sanitation and Water for All, 2020, Financing water, sanitation and hygiene in COVID-19 era: Lessons from Kenya, 15 de octubre, disponible en <https://www.sanitationandwaterforall.org/news/financing-water-sanitation-and-hygiene-covid-19-era-lessons-kenya> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>62</sup> Respuesta de Malasia al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>63</sup> Véase <https://www.kca.go.kr/home/sub.do?menukey=4002>.

<sup>64</sup> Consumer Law Research Group, 2020, Consumer law and policy relating to change of circumstances due to the COVID-19 pandemic, *Journal of Consumer Policy*, núm. 43: págs.437 a 450.

<sup>65</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2020c.

<sup>66</sup> Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2018: Justice department coordinates nationwide elder fraud sweep of more than 250 defendants, 22 de febrero, disponible en <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-coordinates-nationwide-elder-fraud-sweep-more-250-defendants> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>67</sup> Respuesta del Brasil al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>68</sup> Respuesta de Chile al cuestionario de la UNCTAD. UNCTAD, 2020d.

<sup>69</sup> UNCTAD, 2020, E-week 2020 summary report, disponible en <https://unctad.org/meeting/eweek-online-events-dialogues-webinars-and-meetings> (consultado el 18 de marzo de 2021).

<sup>70</sup> Respuesta de Kenya al cuestionario de la UNCTAD. El portal puede consultarse en <https://competition.cak.go.ke:444>.

sociales, para facilitar la reclamación<sup>71</sup>. La República de Corea, mediante los centros de llamadas que atienden a los consumidores, facilitó la presentación de reclamaciones relacionadas con la pandemia. El organismo de defensa del consumidor de Corea ha utilizado un sistema de solución de controversias en línea para resolver rápidamente los problemas de los consumidores durante la pandemia; en diciembre de 2020, participaban en él más de 140 empresas<sup>72</sup>. En Macao (China), el Consejo de Consumidores creó Consumer Online, una plataforma que sirve a la vez para presentar reclamaciones y hacer consultas<sup>73</sup>.

#### **IV. Labor futura y ámbitos que podrían examinarse en el futuro**

22. Los organismos de protección de los consumidores siguen enfrentándose a los retos que han surgido o se han agravado en el contexto de la pandemia. Cabe señalar dos aspectos de interés que requieren atención constante: la protección en los mercados digitales, centrada particularmente en los consumidores en situación vulnerable y de desventaja; y la cooperación internacional en la aplicación de la ley.

##### **A. Protección del consumidor en los mercados digitales**

23. Según el índice del comercio electrónico entre empresas y consumidores de la UNCTAD, en 2020 Europa, con Suiza a la cabeza, continuó siendo la región más preparada para participar en el comercio electrónico y beneficiarse de este. Los criterios utilizados incluyen el acceso a servidores seguros de Internet, la fiabilidad de los servicios postales y la infraestructura y el porcentaje de personas que utilizan Internet y disponen de una cuenta en una institución financiera o un proveedor de servicios de dinero móvil. Las diez economías en desarrollo con las puntuaciones más altas se encontraban todas en Asia, siendo Singapur y Hong Kong (China) las que obtuvieron las puntuaciones más altas, mientras que la mayoría de las puntuaciones más bajas correspondían a los países menos desarrollados. América Latina y el Caribe representaban el 6 % del total de compradores en línea a nivel mundial en 2019, pero la pandemia ha impulsado las compras en línea en la región. Por ejemplo, en la Argentina durante la pandemia hubo un número de nuevos compradores equivalente al 30 % de la base de compradores de 2019 y en el Brasil hicieron sus primeras compras en línea 7.300.000 personas. En África, menos de un tercio de la población usa Internet en contraste con un 75 % de la población de Asia Occidental<sup>74</sup>.

24. El estado del desarrollo digital y las infraestructuras conectadas difiere de una región a otra y de un país a otro, así como según las características demográficas de los países. Debe proporcionarse un acceso asequible a una Internet abierta y segura, teniendo en cuenta las necesidades de las personas de mayor edad y los consumidores con discapacidad, que pueden estar menos familiarizados o sentirse menos cómodos con las herramientas digitales y, por tanto, están más expuestos al fraude digital<sup>75</sup>. La pandemia ha exacerbado las vulnerabilidades existentes. Por ejemplo, la combinación de factores como el estado de salud, la capacidad cognitiva y el aislamiento social ha contribuido a que los consumidores de edad

<sup>71</sup> Respuestas de Malasia y Seychelles al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>72</sup> Respuesta de la República de Corea al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>73</sup> Véase <https://www.consumer.gov.mo/News/Public.aspx?lang=en>.

<sup>74</sup> UNCTAD, 2021, The UNCTAD B2C[business-to-consumer] e-commerce index 2020: Spotlight on Latin America and the Caribbean, UNCTAD technical notes on information and communications technology for development, núm. 17.

<sup>75</sup> Comisión Europea, 2020e, comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Nueva Agenda del Consumidor: Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0696%3AFIN> (consultado el 31 de marzo de 2021).

avanzada sean más vulnerables a la explotación financiera, lo que ha hecho más necesario garantizar su capacidad digital<sup>76</sup>.

25. Los Estados deben reforzar la política de protección de los consumidores en el mercado digital, con especial atención a los consumidores vulnerables, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas tras un año de pandemia. Pueden hacerlo combinando los siguientes instrumentos:

a) La adopción de nueva legislación para combatir las prácticas comerciales desleales en los mercados digitales y atribuir nuevas responsabilidades a las plataformas digitales<sup>77</sup>;

b) La aplicación constante y firme de la ley, confiriendo a los organismos de protección de los consumidores las competencias necesarias en materia de aplicación para que lleven a cabo investigaciones e impongan las sanciones y las medidas de reparación oportunas para combatir eficazmente las infracciones;

c) El establecimiento de nuevos programas de educación e información adaptados, centrados particularmente en las necesidades de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja, tanto en las zonas rurales como urbanas, incluidos los consumidores de bajos ingresos y los que sean casi o totalmente analfabetos (Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, párrafo 42)<sup>78</sup>;

d) El fomento de las buenas prácticas empresariales, mediante la adopción de las mejores prácticas y códigos de conducta que mejoren la protección del consumidor y fomenten su confianza<sup>79</sup>;

e) Mecanismos de solución de controversias en línea, que aseguren que las empresas pongan a disposición de los consumidores mecanismos de reclamación que les permitan resolver controversias de manera rápida, justa, transparente, poco costosa, accesible y efectiva sin cargas ni costos innecesarios (Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, párrafo 11 f))<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2020d, Financial consumer protection and ageing populations, disponible en <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/financialconsumerprotection.htm> (consultado el 18 de marzo de 2021)

<sup>77</sup> En la Unión Europea, la propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un mercado único de servicios digitales (ley de servicios digitales) tiene como objetivo reforzar la responsabilidad de las plataformas digitales, lo que, entre otras cosas, debería contribuir a la trazabilidad de las empresas usuarias de los mercados en línea para ayudar a identificar a los vendedores de bienes o servicios ilegales.

<sup>78</sup> El mapa mundial de la protección del consumidor elaborado por la UNCTAD muestra que los organismos de protección del consumidor de 80 de los 89 Estados miembros que respondieron al cuestionario de la UNCTAD a este respecto ofrecen iniciativas de educación de los consumidores y, en 58 Estados, se organizan iniciativas relacionadas con el comercio electrónico. No obstante, solo 40 Estados organizan iniciativas de educación de los consumidores vulnerables. Por ejemplo, en Australia se considera como poblaciones vulnerables prioritarias a la población indígena y las minorías, así como a los consumidores con discapacidad; en Colombia, a los niños y los consumidores con discapacidad; en Chequia, a la población de edad avanzada; y en Alemania, a los niños, las personas de edad avanzada y los refugiados. En Portugal, se publicó en 2016 una guía práctica para los consumidores de edad avanzada con el fin de dar a conocer los derechos de esa categoría de consumidores en el comercio electrónico y en los servicios públicos y financieros esenciales.

<sup>79</sup> Por ejemplo, la National Advertising Division de los Estados Unidos, el órgano de autorregulación de la industria publicitaria, supervisa la publicidad nacional en todos los medios de comunicación y una de sus prioridades es revisar los mensajes publicitarios dirigidos a poblaciones vulnerables. La Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley exhorta a los interesados a que tomen debidamente en consideración a los consumidores que pueden encontrarse en situación vulnerable debido a su edad, experiencia o conocimientos digitales. Ello es especialmente útil en los casos transfronterizos, en los que puede resultar más difícil aplicar la ley para que el consumidor obtenga reparación que en los casos nacionales.

<sup>80</sup> Por ejemplo, el Brasil, Colombia, México y la Unión Europea han establecido mecanismos de solución de controversias en línea (véase TD/B/C.I/CPLP/11). En el mapa mundial de la protección del consumidor elaborado por la UNCTAD se observa que 67 de los 89 Estados miembros que

## B. Cooperación internacional en la aplicación del derecho

26. La dimensión mundial de las adquisiciones de los consumidores, concretamente a través del comercio electrónico, pone de manifiesto la importancia de la cooperación internacional en la aplicación del derecho. El sitio web de la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley dedicado a la recopilación de reclamaciones transfronterizas registró más de 60.835 en 2020, frente a las 39.000 reclamaciones registradas en 2019. Ello muestra la importancia que reviste la cooperación internacional en materia de protección de los consumidores, ya que el aumento de las transacciones de comercio electrónico viene necesariamente acompañado de problemas de protección transfronteriza de los consumidores.

27. La sección VI de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor está dedicada a la cooperación internacional (párrafos 79 a 94). En la revisión realizada en 2015 se incluyeron recomendaciones sobre la cooperación para la aplicación transfronteriza de la ley basadas en las Directrices para la Protección de los Consumidores de Prácticas Comerciales Transfronterizas Fraudulentas y Engañosas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. En las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor se establece que los Estados Miembros deben cooperar o alentar la cooperación en la aplicación de las políticas de protección del consumidor para conseguir mejores resultados en el marco de los recursos existentes y se citan ejemplos de ese tipo de colaboración, como la colaboración en el establecimiento o la utilización conjunta de instalaciones de ensayo, procedimientos comunes de ensayo, intercambio de programas de educación e información del consumidor, programas conjuntos de capacitación y preparación conjunta de reglamentaciones. La aplicación no es homogénea, ya que la preparación de reglamentaciones tiene lugar en los grupos regionales y faltan laboratorios especializados para realizar pruebas en los países en desarrollo.

28. El mapa mundial de la protección del consumidor elaborado por la UNCTAD indica que la cooperación en materia de aplicación transfronteriza del derecho de protección del consumidor es limitada (31 de los 89 Estados miembros que respondieron al cuestionario de la UNCTAD al respecto indicaron tener alguna experiencia de cooperación transfronteriza), siendo el principal obstáculo el derecho aplicable y la jurisdicción competente, y que ese tipo de cooperación se establece sobre todo entre organismos de países desarrollados. Las restricciones asociadas a la pandemia han propiciado un aumento del comercio internacional en línea, lo que ha puesto de relieve las barreras lingüísticas, la falta de facultades legales para combatir las prácticas comerciales desleales transfronterizas y el escaso acceso a la justicia y las vías de reparación. La mayoría de los países en desarrollo que cuentan con leyes de protección del consumidor necesitan mejorar sus marcos y potenciar sus capacidades en materia de aplicación. Las organizaciones económicas regionales pueden contribuir a mejorar la cooperación transfronteriza en materia de aplicación del derecho, facilitando el intercambio regular de información entre organizaciones y redes internacionales sobre las mejores prácticas, la identificación de retos comunes y las vías de cooperación. La UNCTAD está en condiciones de tejer una “red de redes” entre las organizaciones e iniciativas multilaterales y regionales pertinentes y de ayudar al Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor a “intercambiar información sobre programas de trabajo y temas para consultas, e identificar proyectos de trabajo compartido y modalidades de cooperación en la prestación de asistencia técnica” (Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, párrafo 97 f)<sup>81</sup>.

---

respondieron al cuestionario de la UNCTAD no ofrecen mecanismos de solución extrajudicial o solución alternativa de controversias. La Asociación de Naciones de Asia Sudoriental pretende que todos los países miembros hayan adoptado mecanismos alternativos de resolución de litigios para 2025 y, en este contexto, la UNCTAD está llevando a cabo un proyecto de cooperación técnica para ofrecer la solución de controversias en línea a los consumidores de Asia Sudoriental (véase <https://aseanconsumer.org/read-publication-asean-strategic-action-plan-for-consumer-protection-asapcp-2025> y <https://unctad.org/news/partnership-deliver-online-dispute-resolution-consumers>).

<sup>81</sup> Véase Cipriano, A.C.M. y Vila, A.I., 2020, International cooperation in consumer protection, Research Paper No. 54, UNCTAD. El Grupo de Trabajo sobre la Protección del Consumidor en el Comercio Electrónico tiene por objetivo formular recomendaciones a los países en desarrollo sobre el

### C. Aspectos para un debate más a fondo

29. Teniendo en cuenta las medidas, decisiones y actuaciones en materia de protección de los consumidores adoptadas en todo el mundo en 2020, los organismos de protección de los consumidores han respondido rápida y adecuadamente a las crisis sin precedentes provocadas por la pandemia. Sin embargo, algunos ámbitos de preocupación requieren una atención continua, a saber, el fortalecimiento de la protección del consumidor en los mercados digitales, en particular de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja; y mejorar la cooperación internacional en la aplicación de la ley.

30. Los delegados que participan en el quinto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor quizá quieran examinar las siguientes cuestiones en el debate:

- a) ¿Cuáles serán las nuevas tendencias y desafíos en materia de protección del consumidor después de la pandemia?
  - b) ¿Qué aspectos de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor habrá que seguir aplicando después de la pandemia?
  - c) ¿Cómo puede la UNCTAD apoyar mejor a los Estados miembros, en particular a los países en desarrollo, en estos ámbitos fundamentales, en particular alentando más la cooperación internacional en materia de aplicación de la ley?
- 

---

aumento de la cooperación transfronteriza en materia de aplicación de la ley en la era digital, teniendo en cuenta las discusiones que están teniendo lugar en el marco de la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Varios participantes en la Octava Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas destacaron el papel de la UNCTAD como foro y su función de orientación a los Estados miembros, mediante las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, en lo que respecta a la armonización de las leyes y la identificación de los obstáculos a la cooperación transfronteriza.