Naciones Unidas TD/RBP/CONF.9/2

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
8 de julio de 2020
Español
Original: inglés

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
Ginebra, 19 a 23 de octubre de 2020
Tema 6 del programa provisional
Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas

Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la presente nota se examina la aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor por parte de los Estados miembros y las organizaciones pertinentes desde la última revisión de las Directrices en 2015. En ella se contextualizan las Directrices en su forma actual y se estudian cuestiones nuevas en la esfera de la protección del consumidor. En particular, en la nota se examina la aplicación nacional, regional e internacional de las Directrices en determinadas esferas, poniendo de relieve cuestiones que se añadieron en la revisión de 2015, a saber, los principios para unas buenas prácticas comerciales, los programas de educación e información, el comercio electrónico, los servicios financieros y las medidas relativas a ámbitos específicos (agua y energía). En la nota se informa sobre la ejecución del programa de trabajo del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor en 2016-2020 y al final se proponen esferas para la labor futura y cuestiones para el debate.

GE.20-09118 (S) 040820 110820
2009118

Se ruega reciclar

I. Introducción

1. En su resolución sobre la protección del consumidor aprobada el 22 de diciembre de 2015, la Asamblea General reafirmó las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor como "un conjunto valioso de principios para establecer las principales características que deben tener las leyes de protección del consumidor, las instituciones encargadas de aplicarlas y los sistemas de compensación para que sean eficaces, y para ayudar a los Estados Miembros interesados a formular y aplicar leyes, normas y reglamentos nacionales y regionales adaptados a sus propias circunstancias económicas, sociales y ambientales, así como para promover la cooperación internacional entre los Estados Miembros en el ámbito de la aplicación y alentar a que se compartan las experiencias en materia de protección de los consumidores"[1]. Desde su aprobación inicial en 1985, las Directrices han seguido siendo el único instrumento de ámbito mundial acordado internacionalmente sobre la protección del consumidor. Los Estados miembros de la UNCTAD las han aplicado ampliamente[2].

2. En su resolución, la Asamblea General aprobó la versión revisada de las Directrices y solicitó a la secretaría de la UNCTAD que intercambiara información sobre los progresos y experiencias en la aplicación de la resolución, examinase esa información e informase a la Asamblea General al respecto con ocasión de 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, que se celebrará en julio de 2020. Al respecto, el cuarto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor pidió a la secretaría de la UNCTAD que informara sobre la aplicación de las Directrices, en particular en relación con el marco jurídico e institucional para la protección del consumidor y el programa de trabajo del Grupo Intergubernamental de Expertos para el período 2016-2020[3].

3. En esta nota se presenta una evaluación de la aplicación de las Directrices desde su última revisión en 2015 y de la labor del Grupo Intergubernamental de Expertos desde su creación hasta la aprobación de la resolución 70/186, sobre la base de la nota de la secretaría de 2013[4], la información del Mapa Mundial de Protección del Consumidor elaborado por la UNCTAD[5], los estudios realizados por otras organizaciones internacionales y académicos en esa esfera y las respuestas a un cuestionario implementado por la UNCTAD[6]. En el capítulo II se examina la evolución de las Directrices desde su aprobación inicial en 1985, como punto de referencia en cuestiones relacionadas con la protección del consumidor para los Gobiernos y otras partes interesadas, hasta la primera revisión de 1999, en la que se introdujo la cuestión del consumo sostenible, y la última revisión de 2015. En el capítulo III se hace un balance de la aplicación de las Directrices. El capítulo IV se centra en algunas cuestiones nuevas seleccionadas que abarcan las Directrices, a saber, los principios para unas buenas prácticas comerciales, los programas de educación e información, el comercio electrónico, los servicios financieros y las medidas relativas a ámbitos específicos (agua y energía). En el capítulo V se detalla la ejecución del programa de trabajo del Grupo Intergubernamental de Expertos desde su primer período de sesiones en 2016. El capítulo VI concluye con una propuesta de nuevas esferas para la labor del Grupo Intergubernamental de Expertos hasta la Novena Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto, que se celebrará en 2025, y en él se sugieren algunas cuestiones para el debate.

[1] A/RES/70/186.

[2] TD/B/C.I/CLP/23.

[3] TD/B/C.I/CPLP/20.

[4] TD/B/C.I/CLP/23.

[5] Véanse https://unctadwcpm.org/map.html y https://unctadwcpm.org/answers.html.
Nota: Todos los sitios web mencionados en las notas a pie de página se consultaron en abril de 2020.

[6] Entre los países que respondieron cabe citar: Alemania, Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Japón, Letonia, Macao (China), México, Nicaragua, Omán, Perú, República de Corea, Suiza y Uruguay.

II. Evolución de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor

4. La Asamblea General aprobó por primera vez las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor el 16 de abril de 1985 como un conjunto no vinculante de recomendaciones para los Estados Miembros que abarcaba las características más importantes de las políticas de protección del consumidor, que en ese momento ya incluían la seguridad física, la promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores, las normas para la seguridad y la calidad de los servicios y bienes de consumo, la compensación, la educación e información de los consumidores y las medidas relativas a los alimentos, el agua y los productos farmacéuticos[7]. Las Directrices revisadas, que se aprobaron el 26 de julio de 1999, incluían una nueva sección sobre el consumo sostenible[8]. En 2013, la UNCTAD señaló que las Directrices habían sido ampliamente aplicadas por los Estados miembros desde su aprobación en 1985 y que todos los ámbitos de las Directrices seguían siendo válidos y útiles[9]. Sin embargo, la UNCTAD también detectó algunos problemas nuevos; entre ellos, en el uso del comercio electrónico y los servicios financieros.

5. A raíz de las consultas celebradas en tres reuniones de grupos especiales de expertos en 2012, 2013 y 2015, la Séptima Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto y, el 22 de diciembre de 2015, la Asamblea General, aprobaron la versión revisada de las Directrices para la Protección del Consumidor. Además de las disposiciones relativas al comercio electrónico y los servicios financieros, esta revisión incorporó recomendaciones sobre cuestiones nuevas relacionadas con la política de protección del consumidor, entre ellas el acceso a bienes y servicios esenciales, la protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja, la protección de datos, los principios para unas buenas prácticas comerciales, las políticas nacionales para la protección del consumidor, la solución de controversias, los servicios públicos, la energía, el turismo y la cooperación internacional.

6. La Asamblea General también decidió establecer un grupo intergubernamental de expertos en derecho y política de protección del consumidor en el marco de una comisión existente de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD. El Grupo Intergubernamental de Expertos actúa como mecanismo institucional y sirve de foro anual para la celebración de consultas multilaterales, debates e intercambios de opiniones entre los Estados miembros sobre los asuntos relacionados con las Directrices; realiza estudios e investigaciones; lleva a cabo exámenes voluntarios entre homólogos de las políticas nacionales de protección del consumidor de los Estados miembros; reúne y difunde información sobre cuestiones relacionadas con la consecución general de las metas de las Directrices; presta asistencia técnica y crea capacidad en los países en desarrollo y en economías en transición para la formulación y aplicación de políticas y leyes de protección del consumidor; examina los estudios, la documentación y los informes pertinentes de las organizaciones competentes; elabora informes y recomendaciones apropiados sobre las políticas de protección del consumidor de los Estados miembros; trabaja en los períodos entre la celebración de las Conferencias de las Naciones Unidas Encargadas de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto, y presenta informes a esas Conferencias; y lleva a cabo un examen periódico de las Directrices, cuando así lo dispongan las Conferencias[10]. En la Octava Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto, que se celebrará en julio de 2020, se examinará por primera vez la labor de ese Grupo Intergubernamental de Expertos.

7. Las Directrices para la Protección del Consumidor tienen por objeto ayudar a los Estados a lograr o mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores. Reconocen que los consumidores afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación y reconocen el

[7] A/RES/39/248.
[8] E/1999/INF/2/Add.2.
[9] TD/B/C.I/CLP/23.
[10] A/RES/70/186.

derecho de los consumidores a tener acceso a productos que no sean peligrosos. Las Directrices también promueven un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenible y la protección del medio ambiente. Las Directrices permiten a los Estados establecer sus propias prioridades para la protección de los consumidores, según las circunstancias económicas, sociales y ambientales nacionales y las necesidades de la población.

III. Balance de la aplicación de las Directrices

8. Los ocho objetivos de las Directrices son ayudar a los países a lograr o mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores; facilitar modalidades de producción y distribución que respondan a las necesidades y los deseos de los consumidores; alentar a quienes se ocupan de la producción de bienes y servicios y de su distribución a los consumidores a que adopten estrictas normas éticas de conducta; ayudar a los países a poner freno a las prácticas comerciales abusivas de todas las empresas, a nivel nacional e internacional, que perjudiquen a los consumidores; facilitar la creación de grupos independientes de defensa del consumidor; fomentar la cooperación internacional en la esfera de la protección del consumidor; promover el establecimiento de condiciones de mercado que den a los consumidores una mayor selección a precios más bajos; y promover un consumo sostenible[11].

9. Según el Mapa Mundial de Protección del Consumidor y las respuestas al cuestionario de la UNCTAD, la mayoría de los Estados miembros que respondieron han adoptado los objetivos básicos de las Directrices. Algunos Estados han consagrado la protección del consumidor en sus constituciones, como la Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, México, Nicaragua, el Perú, Serbia, Sudáfrica y Suiza. En Kenya, por ejemplo, el artículo 46 de la Constitución de 2010 trata del derecho de los consumidores a bienes y servicios de calidad razonable, a la información necesaria para aprovechar plenamente los bienes y servicios y a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos[12].

10. El Mapa Mundial de Protección del Consumidor muestra que los 63 Estados miembros que respondieron al cuestionario de la UNCTAD cuentan con un marco jurídico para dar respuesta a las cuestiones que plantea la protección del consumidor[13]. Se reconoce unánimemente el objetivo de poner freno a las prácticas abusivas que perjudiquen a los consumidores. Sin embargo, los diferentes Estados se centran en diferentes conjuntos de objetivos. El derecho de acceso a productos que no sean peligrosos y el derecho a un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenible y la protección del medio ambiente figuran en las leyes de protección del consumidor o en otras normas sectoriales nacionales, como las leyes de competencia o de protección del medio ambiente. Según las respuestas al cuestionario de la UNCTAD, muchos Estados miembros tienen una ley de protección del consumidor que reconoce los derechos de los consumidores, entre ellos Alemania, la Arabia Saudita, la Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, el Brasil, Camerún, el Chad, Chile, Colombia, España, los Estados Unidos de América, Francia, el Gabón, Guyana, Indonesia, Italia, el Japón, Kenya, Lituania, Madagascar, Mauritania, México, Nueva Zelandia, el Perú, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República de Corea, la República Democrática del Congo, la República Democrática Popular Lao, el Senegal, Sudáfrica, Suecia, Tailandia, Túnez, Turquía y Ucrania.

11. En lo que respecta al consumo sostenible, la UNCTAD ha observado que, aunque el consumo sostenible se añadió a las Directrices en 1999, la cuestión de la sostenibilidad no se ha incorporado plenamente como disposición jurídica en las leyes de protección del consumidor de muchos Estados[14]. Para mitigar esta situación, los organismos de protección

[11] *Ibid*.

[12] Véase http://kenyalaw.org/kl/index.php?id=398.

[13] La UNCTAD pidió a los Estados miembros, las organizaciones internacionales y otros interesados pertinentes que participaran en el proceso de elaboración de las Directrices y que indicaran los procesos legislativos de los Estados miembros en esa esfera; en 2013 se recibieron 58 respuestas.

[14] TD/B/C.I/CPLP/17.

del consumidor han venido aplicando cada vez más disposiciones en vigor de sus legislaciones respectivas en esferas de la educación del consumidor y proporcionando orientación a las empresas sobre el consumo sostenible. El Grupo Intergubernamental de Expertos reconoció "la contribución de las políticas de protección del consumidor para promover el consumo sostenible " y alentó "a las autoridades de protección del consumidor a que promuevan la educación del consumidor y ofrezcan orientación empresarial de conformidad con la responsabilidad compartida para el consumo sostenible y con la recomendación de forjar alianzas entre los Estados miembros, las empresas, las organizaciones ambientales y de consumidores, y otros grupos interesados, como se reconoce en las Directrices 50 a 52"[15]. Esto es aún más pertinente en el contexto general de la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

12. Algunas organizaciones regionales también han adoptado los objetivos de las Directrices y han elaborado instrumentos y programas para ayudar a sus miembros a alcanzarlos. Por ejemplo, desde su creación en 2007, el Comité de Protección del Consumidor de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental ha prestado especial atención a que exista una legislación de protección del consumidor en todos los Estados miembros de la Asociación, se aumente el acceso de los consumidores a la información y se establezcan mecanismos de compensación para los consumidores y de retirada de productos. El Comité ha reconocido ocho derechos y cinco responsabilidades de los consumidores sobre la base de las Directrices y ha puesto de relieve que las empresas también desempeñan una función importante en lo que respecta a la protección del consumidor, adoptando las buenas prácticas comerciales como principio básico del sistema de protección del consumidor[16]. En 2019 la Comunidad Económica y Monetaria de África Central aprobó directrices regionales sobre la protección del consumidor basadas en las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, lo que se espera que aumente la aprobación de políticas nacionales sobre la protección del consumidor[17]. Las normas y reglamentos de competencia del Mercado Común para África Oriental y Meridional contienen disposiciones para proteger a los consumidores contra la presentación falsa o engañosa de bienes y servicios, las condiciones leoninas, las normas de seguridad deficientes y los bienes peligrosos, y también prohíben la conducta engañosa y fraudulenta, en particular en la publicidad y la venta[18]. La Unión Económica Euroasiática, una unión económica regional entre Armenia, Belarús, la Federación de Rusia, Kazajstán y Kirguistán, ha aunado esfuerzos con la Comunidad de Estados Independientes en materia de protección del consumidor[19]. Por último, los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos han reconocido algunos principios de protección del consumidor en la Carta (art. 39 b)) y en resoluciones de la Asamblea General de la Organización[20].

13. Al proporcionar principios clave y recomendaciones de alto nivel que abarcan una amplia gama de cuestiones relativas a los consumidores, las Directrices para la Protección del Consumidor se han convertido en un instrumento que los encargados de formular políticas de todo el mundo aprovechan para mejorar las leyes y políticas de protección del consumidor. Una evaluación exhaustiva de la aplicación en el plano nacional supera el alcance de la presente nota. En el capítulo IV se explican con más detalle algunas de las cuestiones que han ido surgiendo desde la última revisión de las Directrices.

[15] TD/B/C.I/CPLP/20.

[16] Véase https://asean.org/?static_post=handbook-asean-consumer-protection-laws-regulations.

[17] Véase https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=2133.

[18] Véase https://www.comesacompetition.org/?page_id=294.

[19] Véase www.eurasiancommission.org/en/act/texnreg/depsanmer/consumer_rights/Pages/default.aspx.

[20] AG/RES.2065, trigésimo quinto período ordinario de sesiones; AG/RES.2494, trigésimo noveno período ordinario de sesiones; AG/RES.2549, cuadragésimo período ordinario de sesiones; AG/RES.2682, cuadragésimo primer período ordinario de sesiones; y AG/RES.2712, cuadragésimo segundo período ordinario de sesiones. Véase www.oas.org/consejo/sp/AG/resoluciones-declaraciones.asp.

IV. Algunas cuestiones nuevas

14. En el presente capítulo se tratan las cuestiones siguientes, la mayoría de las cuales se añadieron a las Directrices o se revisaron en 2015: principios para unas buenas prácticas comerciales; programas de educación e información; comercio electrónico; servicios financieros; y medidas relativas a ámbitos específicos (agua y energía). Es importante señalar que en la versión revisada de las Directrices se introdujo una nueva necesidad legítima que apuntala e informa el resto de las recomendaciones, a saber, la protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja. El Grupo de Trabajo sobre 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[21]. Sin embargo, las autoridades encargadas de la protección del consumidor han concentrado tradicionalmente sus medidas en los niños, los ancianos, los consumidores rurales y analfabetos y los consumidores con discapacidad. Atender a las necesidades especiales de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja se considera cada vez más como una contribución importante al logro de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo que se encuentra en el centro de las estrategias de desarrollo y requiere la atención de la UNCTAD[22]. Por consiguiente, todas las cuestiones que se detallan en el presente capítulo deben abarcar también el objetivo de proteger mejor a los consumidores en situación vulnerable y de desventaja.

A. Principios para unas buenas prácticas comerciales

15. Entre los objetivos de las Directrices figura alentar a quienes se ocupan de la producción de bienes y servicios y de su distribución a los consumidores a que adopten estrictas normas éticas de conducta. En la revisión de 2015 se introdujo un conjunto de principios para unas buenas prácticas comerciales con objeto de que las empresas traten de manera justa y honesta a los consumidores en todas las etapas de su relación, y la protección del consumidor se convierta en parte esencial de la cultura empresarial (directriz 11), lo cual reflejaba el desarrollo de directrices sobre responsabilidad social en el decenio anterior, a saber, la orientación sobre responsabilidad social publicada por la Organización Internacional de Normalización en 2010, que trataba de contribuir al desarrollo sostenible mundial alentando a las empresas y otras organizaciones a practicar la responsabilidad social[23]. Las *Líneas Directrices para Empresas Multinacionales* de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos se actualizaron en 2011 a fin de incluir la consideración de los intereses de los consumidores para una conducta empresarial responsable dentro del contexto global, conforme con las leyes aplicables y las normas reconocidas internacionalmente[24]. Los principios, que se encuentran por todas las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, son modelos de buenas prácticas que se aplican a todas las formas de comercio, incluido el comercio electrónico. En las Directrices también se recomienda a los Estados Miembros que establezcan políticas de protección del consumidor que fomenten buenas prácticas comerciales (directriz 14 a)).

16. Reconociendo que una colaboración decidida de las empresas beneficia a la protección del consumidor, las Directrices alientan la autorreglamentación, por ejemplo, mediante códigos de comercialización, acuerdos voluntarios y otras prácticas comerciales para asegurar una adecuada protección del consumidor. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos observa que la autorreglamentación de las empresas puede contribuir decisivamente a resolver problemas de los consumidores, en particular si las empresas cuentan con códigos de conducta y normas[25]. El Mapa Mundial de Protección del

[21] Véase https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1674.

[22] UNCTAD, 2018, *Achieving the Sustainable Development Goals Through Consumer Protection* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra).

[23] Véase https://www.iso.org/publication/PUB100258.html.

[24] Véase www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf.

[25] Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015, Industry self-regulation: Role and use in supporting consumer interests, Digital economy papers núm. 247.

Consumidor muestra que en 20 de los 63 Estados miembros que respondieron al cuestionario de la UNCTAD se mencionan los códigos voluntarios para las empresas en las leyes de protección del consumidor. Sin embargo, en la práctica, 28 Estados miembros han notificado iniciativas de autorreglamentación de las empresas y 19 Estados miembros, iniciativas de regulación conjunta que asocian a empresas y entidades públicas. En la esfera de la publicidad, por ejemplo, se han puesto en práctica varias iniciativas, como las de la Cámara de Comercio Internacional y, en el plano nacional, las del Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria de México, la Dirección de Normas de Publicidad de Nueva Zelandia y la División Nacional de Publicidad de los Estados Unidos.

17. En su primer período de sesiones, el Grupo Intergubernamental de Expertos puso de relieve la necesidad de lograr la participación de los interesados en la aplicación de la Agenda 2030, en particular con respecto a las políticas inclusivas de protección del consumidor, y acogió con beneplácito la participación de las asociaciones de consumidores, la sociedad civil, los representantes de las empresas y el mundo académico en sus deliberaciones[26]. Durante la Semana del Comercio Electrónico celebrada por la UNCTAD en 2018 se discutió el papel de la colaboración de las empresas en la protección de los consumidores en línea y se puso de relieve que la protección de los consumidores en la economía digital es una responsabilidad compartida por todos los interesados, incluidas las empresas[27]. Además, la UNCTAD ha señalado que, en la medida de lo posible, debería incluirse en esas discusiones a las pequeñas empresas y las empresas estatales[28].

18. En Bulgaria, el Ministerio de Economía respalda la autorreglamentación en la protección del consumidor y los códigos de conducta o códigos de ética se consideran una alternativa a la legislación. Los bancos comerciales se guían por el Código de Ética de la Asociación de Bancos Comerciales, cuyos principios son garantizar la equidad y la buena fe en las relaciones entre los bancos comerciales, las relaciones con los clientes y las relaciones con el público[29].

19. En el Brasil, la primera iniciativa de autorregulación, "No Llame", se puso en marcha en 2019 con la participación de las principales empresas de telecomunicaciones, y la segunda iniciativa, "No Llame con Ofertas de Crédito", fue puesta en marcha por el sector financiero en 2020. Ambas iniciativas son supervisadas por la Secretaría Nacional del Consumidor[30].

20. En El Salvador, la Ley de Protección al Consumidor establece que la Defensoría del Consumidor debe alentar a las empresas a aprobar normas y políticas encaminadas a mejorar los servicios al consumidor. De conformidad con la Ley, se han ejecutado programas de buenas prácticas comerciales en diferentes lugares como centros comerciales, hoteles y restaurantes[31].

21. Letonia ha organizado una educación empresarial por conducto del Centro de Protección de los Derechos del Consumidor[32].

22. En Filipinas, el Departamento de Comercio e Industria ha puesto en marcha los Premios Bagwis, que se conceden a los establecimientos que defienden los derechos de los consumidores y practican una actividad comercial responsable, en virtud de la cual los consumidores obtienen la mejor relación calidad-precio[33].

23. En la República de Corea, el Organismo de Protección del Consumidor ejecuta un programa de certificación de la gestión centrada en el consumidor para alentar a las empresas a crear voluntariamente un entorno de mercado favorable al consumidor. El programa evalúa si las empresas realizan sus actividades desde la perspectiva de los

[26] TD/B/C.I/CPLP/4.

[27] Véase https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1653.

[28] UNCTAD, 2017, *Middle East and North Africa Programme: Guidelines on Consumer Protection – Business Engagement* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra).

[29] Respuesta de Bulgaria al cuestionario de la UNCTAD.

[30] Respuesta del Brasil al cuestionario de la UNCTAD.

[31] Respuesta de El Salvador al cuestionario de la UNCTAD.

[32] Respuesta de Letonia al cuestionario de la UNCTAD.

[33] Véase https://www.dti.gov.ph/konsyumer/bagwis-awards/.

consumidores, planifican sus actividades para que se centren en el consumidor y realizan mejoras en las actividades de manera continua. Hasta la fecha se han certificado unas 180 empresas[34].

24. Los Estados Unidos tienen códigos de autorreglamentación bien establecidos en diversas industrias como la publicidad, los servicios funerarios y los juegos electrónicos. Por ejemplo, en respuesta a las preocupaciones del público sobre el contenido violento y la idoneidad para los niños, las industrias cinematográficas, de grabación de música y de juegos electrónicos han puesto en práctica cada una de ellas un sistema de autorreglamentación que clasifica o etiqueta los productos, regula la inserción de publicidad y exige que se indique la información de clasificación y etiquetado en la publicidad y el embalaje de los productos[35].

25. En Macao (China), el Consejo de Consumidores ha creado un programa de certificación en la esfera del comercio electrónico, en virtud del cual las tiendas autorizadas a exhibir el símbolo de tienda certificada en línea deben cumplir un conjunto de reglamentaciones establecidas por el Consejo de Consumidores, entre ellas la presentación de cláusulas y condiciones de transacción claras y detalladas en los sitios web y la oferta de servicios oportunos a los consumidores[36].

B. Programas de educación e información

26. La educación del consumidor es el núcleo de las políticas de protección del consumidor y es una de las tareas principales de los organismos de protección del consumidor. Los consumidores operan en mercados cada vez más complejos, y se enfrentan a cantidades cada vez mayores de información y una oferta cada vez mayor de productos y servicios complejos. Para tomar buenas decisiones y proteger sus intereses se requiere una gama más amplia de habilidades y conocimientos, para lo cual es fundamental su educación.

27. En la versión revisada de las Directrices, los programas de educación e información del consumidor no solo se tratan en una sección específica (secc. G), sino que también se mencionan en varios otros puntos, a saber, en la directriz 5 sobre las necesidades legítimas, la directriz 11 sobre los principios para unas buenas prácticas comerciales, la directriz 14 sobre las políticas nacionales de protección del consumidor, la directriz 66 sobre los servicios financieros y la directriz 69 sobre las medidas relativas a ámbitos específicos. El Mapa Mundial de Protección del Consumidor muestra que en 50 de los 63 Estados miembros que respondieron al cuestionario de la UNCTAD la educación del consumidor está contemplada en las leyes de protección del consumidor. Los 10 Estados miembros restantes también llevan a cabo iniciativas de educación del consumidor a algún nivel.

28. Los Estados miembros han puesto en marcha muchas iniciativas importantes, entre ellas cursos prácticos y seminarios en Bulgaria, campañas de información pública en Bulgaria, Colombia y Letonia, folletos en Alemania, programas de estudio específicos en Guatemala, el Japón, Nicaragua y la República de Corea y exposiciones móviles de sensibilización en Omán. La Argentina ha establecido una escuela de educación en consumo dentro del ámbito de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor, cuyo principal objetivo es difundir los derechos del consumidor. En Bulgaria, la Comisión de Protección del Consumidor ha emprendido la capacitación de jueces y abogados en materia de derecho del consumidor. En los Estados Unidos, la Comisión Federal de Comercio ha prestado especial atención a la educación del consumidor en relación con el comercio electrónico, por ejemplo, para evitar el robo de identidad y recuperarse de él, evitar afirmaciones engañosas sobre suplementos nutricionales y evitar prácticas fraudulentas relacionadas con el empleo y la transferencia de dinero. En Macao (China), en el año escolar 2015/16, el Consejo de Consumidores puso en marcha un premio para estudios sobre el consumo dirigido a los estudiantes locales de secundaria; los alumnos participantes

[34] Véase https://www.kca.go.kr/eng/main.do.

[35] Respuesta de los Estados Unidos al cuestionario de la UNCTAD.

[36] Respuesta de Macao (China) al cuestionario de la UNCTAD.

inspeccionan, experimentan, analizan, descubren y examinan los comportamientos de los consumidores que afectan a la sociedad, y reflexionan sobre ellos.

29. En muchos Estados miembros, las organizaciones de consumidores también contribuyen destacadamente a la educación de los consumidores. El Mapa Mundial de Protección del Consumidor muestra que en 41 de los 63 Estados miembros que respondieron al cuestionario de la UNCTAD las organizaciones de consumidores ofrecen iniciativas de educación de los consumidores, por ejemplo en la Argentina, Bangladesh, Chile, Colombia, Costa Rica, Croacia, los Estados Unidos, Francia, Indonesia, el Perú, el Reino Unido, Serbia y Turquía.

30. Dado que el 71 % de los jóvenes de todo el mundo están conectados a Internet, es importante que los Estados miembros concentren las iniciativas de educación del consumidor en el entorno en línea[37]. El Mapa Mundial de Protección del Consumidor muestra que Albania, la Argentina, Australia, Bangladesh, Bulgaria, los Estados Unidos, el Japón, México, la República de Corea y Sudáfrica ya han avanzado en esa dirección, pero tal vez sea un terreno nuevo para las iniciativas de educación del consumidor de la mayoría de los Estados.

31. Otra prioridad debe ser la educación dirigida a los consumidores en situación vulnerable y de desventaja, especialmente los consumidores rurales y los consumidores analfabetos (directriz 47). El Mapa Mundial de Protección del Consumidor muestra que 25 de los 63 Estados miembros que respondieron al cuestionario de la UNCTAD organizan iniciativas específicas relacionadas con la educación para consumidores en situación vulnerable y de desventaja. Entre los que lo hacen, las poblaciones a las que se da prioridad son, por ejemplo, las poblaciones indígenas y las minorías, en Australia; los consumidores con discapacidad, en Australia, Colombia y la República de Corea; los niños, en Alemania y Colombia; los ancianos, en Alemania, Chequia y la República de Corea; los inmigrantes y refugiados, en Alemania y la República de Corea; las poblaciones rurales, en Sudáfrica; y quienes están sobreendeudados, en Suecia.

C. Comercio electrónico

32. Se estima que en 2017 unos 1.300 millones de personas, es decir, una cuarta parte de la población mundial mayor de 15 años, compraron en Internet. Los países en desarrollo representan el 90 % del crecimiento mundial del uso de Internet, y la tasa de crecimiento más alta se registra en los países menos adelantados. En 2018 el 51,2 % de la población mundial utilizaba Internet y había 3.900 millones de consumidores en línea[38].

33. La Asamblea General, en su resolución 70/186, consideró que el comercio electrónico había cobrado cada vez más importancia para los consumidores de todo el mundo y que las oportunidades que ofrecía debían aprovecharse para contribuir a facilitar el desarrollo y el crecimiento económicos. Teniendo en cuenta la creciente importancia del comercio electrónico para los consumidores, se introdujo una nueva sección sobre esta cuestión en las Directrices (secc. I); las demás disposiciones son igualmente aplicables al comercio electrónico. Una de las necesidades legítimas de las Directrices es asegurar un grado de protección para los consumidores que recurran al comercio electrónico que no sea inferior al otorgado en otras formas de comercio.

34. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, en su recomendación sobre protección al consumidor en el comercio electrónico, revisada en 2016, reconoce la necesidad de abordar una serie de retos al consumidor relacionados con la divulgación de información, prácticas comerciales desleales o engañosas, confirmación y pago, fraude y

[37] Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2017, *El Estado Mundial de la Infancia 2017: Niños en un mundo digital* (Nueva York).

[38] UNCTAD, 2019a, *Informe sobre la Economía Digital 2019. Creación y captura de valor: repercusión para los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra); UNCTAD, 2019b, Business-to-consumer e-commerce index 2019, Technical notes on information and communications technology for development núm. 14.

robo de identidad, y solución de controversias y reparación de daños[39]. En la revisión se añadieron nuevas cuestiones como las transacciones no monetarias, los productos de contenido digital, los dispositivos móviles, los riesgos de privacidad y seguridad, la protección de pago y la seguridad de productos, y el alcance de la recomendación se amplió a las prácticas comerciales mediante las cuales las empresas permiten y facilitan las transacciones entre consumidores. Además, en la publicación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Grupo de los 20 titulada *Toolkit for Protecting Digital Consumers*, así como en el *Manual sobre protección del consumidor* publicado por la UNCTAD, se ofrecen orientación y ejemplos relacionados con el comercio electrónico.

35. En 2017 la UNCTAD determinó cuáles eran las dificultades a las que se enfrentan los consumidores de los países en desarrollo cuando participan en el comercio electrónico, en relación con la información sobre bienes, servicios y comerciantes, la devolución y el reembolso de productos, la privacidad y la seguridad de los datos, los pagos, las prácticas comerciales engañosas y desleales y la resolución de controversias y la compensación[40]. Debido al carácter mundial y transfronterizo del comercio electrónico, desde 2015 ha aumentado el interés en el plano internacional por encarar cuestiones relacionadas con el comercio electrónico, por ejemplo en varios foros internacionales, entre ellos los períodos de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos y durante la Semana del Comercio Electrónico celebrada por la UNCTAD, especialmente la Semana del Comercio Electrónico en África, y en las reuniones del Diálogo Africano sobre la Protección del Consumidor, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, así como en las Cumbres del Consumo del Grupo de los 20, el Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor y el Foro Internacional de Protección del Consumidor de la UNCTAD y el programa de Competencia y Protección del Consumidor para América Latina.

36. Esta tendencia puede observarse también en el plano nacional. En los Estados Unidos, por ejemplo, en 2019, en respuesta a falsas promociones y opiniones, la Comisión Federal de Comercio publicó nuevas normas sobre el tiempo y el modo en que deben revelar los patrocinios a sus seguidores los influenciadores en línea[41]. Se han publicado guías similares en el Perú y el Reino Unido[42]. En cuanto a la protección de los datos de los consumidores, en 2019 la Comisión Federal de Comercio impuso una sanción económica de 5.000 millones de dólares por el uso indebido de la información personal de los usuarios por una plataforma de medios sociales[43]. En la Unión Europea, el Reglamento general de protección de datos entró en vigor en mayo de 2018, lo que permitió a los consumidores tener más control sobre sus datos personales[44]. En Alemania se impusieron restricciones a una plataforma de medios sociales por combinar datos de usuarios de aplicaciones de medios sociales separadas sin el consentimiento voluntario del usuario, en violación del Reglamento de la Unión Europea[45].

37. A pesar de los crecientes esfuerzos, la confianza de los consumidores en los mercados digitales sigue siendo baja. Según las encuestas, la falta de confianza es el principal punto débil para el 49 % de los consumidores que no compran en línea y al 78 % de los encuestados les preocupa la privacidad en línea, de los cuales más de la mitad (el 53 %) están más preocupados que un año antes[46]. Esto es más evidente en el comercio electrónico transfronterizo de la empresa al consumidor. La UNCTAD calcula que las

[39] Véase www.oecd.org/sti/consumer/proteccion-al-consumidor-en-el-comercio-electronico.pdf.

[40] TD/B/C.I/CPLP/7.

[41] Véase https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/11/ftc-releases-advertising-disclosures-guidance-online-influencers.

[42] Véanse https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/3979412/Publicidad+Digital.pdf/186e5bc2-42c6-9a30-1d5c-dff598e82358 y https://www.asa.org.uk/resource/influencers-guide.html.

[43] Respuesta de los Estados Unidos al cuestionario de la UNCTAD.

[44] Véase https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32016R0679.

[45] Véase https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2019/07_02_2019_Facebook.html.

[46] Véanse https://www.cigionline.org/internet-survey-2017 y https://www.cigionline.org/internet-survey-2019.

ventas de las empresas a los consumidores por valor de las exportaciones de mercancías ascendieron a 412.000 millones de dólares en 2017 y correspondieron a casi el 11 % del total de las ventas de las empresas a los consumidores, lo que supone un aumento con respecto al 7 % de 2015[47]. Para aumentar la confianza de los consumidores en el comercio electrónico es necesario mejorar las políticas de protección del consumidor en línea en los planos nacional, regional e internacional. Como se recomienda en las Directrices, los Estados Miembros deben examinar las políticas de protección del consumidor en vigor para dar cabida a las características especiales del comercio electrónico y garantizar que los consumidores y las empresas estén informados y sean conscientes de sus derechos y obligaciones en el mercado digital.

38. En 2018 la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley elaboró orientación dirigida a las empresas sobre las cláusulas y condiciones estándar para los consumidores en la economía digital[48]. En 2019 las autoridades encargadas de los consumidores de 27 países como Malawi, Noruega, los Países Bajos y Polonia enviaron una carta abierta conjunta a plataformas de aplicaciones para sugerir cambios en los diseños gráficos de las tiendas de aplicaciones y mejorar la información proporcionada sobre la utilización de los datos de los consumidores[49].

39. También es necesario reforzar la cooperación transfronteriza entre los organismos de protección de los consumidores. En 2018 se comunicaron más de 29.000 quejas internacionales a un sitio web dedicado a la recopilación de quejas transfronterizas, mantenido por la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley[50]. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha distinguido varios factores que socavan la cooperación internacional en materia de protección del consumidor, a saber, la insuficiencia de recursos, la falta de potestades jurídicas, la protección de los datos privados y la confidencialidad y las barreras lingüísticas[51]. El Grupo de Trabajo sobre la Protección del Consumidor en el Comercio Electrónico, del Grupo Intergubernamental de Expertos, tiene por objeto formular recomendaciones, en particular para los países en desarrollo, sobre el 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 la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley.

D. Servicios Financieros

40. La Asamblea General, en su resolución sobre la protección del consumidor, reconoció que “la confianza de los consumidores en un mercado de servicios financieros que funcione bien promueve la estabilidad financiera, el crecimiento, la eficiencia y la innovación a largo plazo y que la reciente crisis financiera obliga a prestar renovada atención a la protección del consumidor y al establecimiento de marcos normativos, de supervisión y de aplicación eficaces en el sector financiero para contribuir al bienestar de los consumidores”[52]. En la versión revisada de las Directrices se incluye una nueva sección sobre los servicios financieros (secc. J), basada en las mejores prácticas internacionales, como las desarrolladas por el Banco Mundial y, tras la crisis financiera mundial de 2008-2009, por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Grupo de

[47] UNCTAD, 2019a.

[48] Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2019, Challenges to consumer policy in the digital age: Background report – Conferencia Internacional del Grupo de los 20 sobre Política de Consumo. El juego de herramientas comprende seis principios generales de alto nivel, dirigidos a proteger a los consumidores digitales y aumentar la confianza en el comercio electrónico, en lo que respecta a las prácticas comerciales y publicitarias justas, la divulgación adecuada de información, la confirmación y el pago seguros de transacciones, los riesgos para la privacidad y la seguridad, la seguridad de los productos y los mecanismos eficaces de solución de controversias.

[49] *Ibid*.

[50] Véase https://www.econsumer.gov/es/FileAComplaint#crnt.

[51] Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2018, Consumer protection enforcement in a global digital marketplace, Digital economy papers núm. 266.

[52] A/RES/70/186.

los 20[53]. La sección J se refiere a la inclusión, las remesas, las prácticas comerciales responsables, la protección de datos y la educación del consumidor. Los Estados Miembros deben establecer o fomentar órganos de aplicación efectiva y supervisión, la educación e impartición de conocimientos al consumidor, la divulgación de información, la conducta empresarial responsable y la protección de datos, y deben adoptar medidas para reforzar e integrar las políticas de protección de los consumidores relativas a la inclusión financiera.

41. El Mapa Mundial de Protección del Consumidor muestra que en 32 de los 63 Estados miembros que respondieron al cuestionario de la UNCTAD los servicios financieros están contemplados en las leyes de protección del consumidor. Los Estados con leyes de protección del consumidor que no contemplan los servicios financieros tienen leyes o reglamentos específicos para el sector financiero. Entre otros, Austria, las Bahamas, Colombia, Guatemala, Indonesia, el Japón, Kenya, Panamá, Serbia, Túnez y Turquía cuentan con leyes o reglamentos que regulan el sector financiero.

42. Una de las prioridades de los Estados miembros ha sido velar por que los órganos de supervisión tengan la autoridad y los recursos necesarios para llevar a cabo sus misiones. Por ejemplo, el Perú encomienda a su organismo de protección del consumidor, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, la responsabilidad con respecto a los reclamos de los consumidores y las infracciones de la protección de los consumidores individuales, al tiempo que permite al organismo regulador del sector financiero supervisar la solvencia de las actividades de los proveedores con respecto a los clientes. El Reino Unido estableció la Autoridad de Regulación Financiera en 2013, para garantizar a los consumidores un grado adecuado de protección, y los Estados Unidos establecieron la Oficina para la Protección Financiera del Consumidor en 2011, a fin de dar prioridad a los intereses de los consumidores y facultar a estos para que tomen decisiones financieras mejor fundamentadas[54]. En muchos casos, sin embargo, los organismos de protección del consumidor carecen de potestad para formular políticas o aplicar la ley en el sector financiero, que está reservada al organismo regulador del sector, por ejemplo, como se muestra en el Mapa Mundial de Protección del Consumidor, en Alemania, la Argentina, Australia, el Brasil y la República Democrática Popular Lao. La coordinación entre los organismos encargados de los consumidores y los organismos reguladores sectoriales es fundamental para reforzar e integrar las políticas de protección de los consumidores relativas a la inclusión financiera, la educación financiera y la protección de los consumidores en cuanto al acceso y la utilización de servicios financieros.

43. Con el ritmo sin precedentes de los cambios técnicos y la proliferación de servicios financieros en todo el mundo, se reconoce mundialmente que la educación financiera es decisiva para el empoderamiento financiero de las personas y la estabilidad general del sistema financiero. En 2002 el reconocimiento de la importancia de la adquisición de conocimientos financieros básicos mediante la educación condujo a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos a crear la Red Internacional de Educación Financiera, que cuenta ya con miembros de más de 125 países, con objeto de diseñar instrumentos de política, promover la adquisición de conocimientos financieros básicos mediante la educación y difundir experiencias y mejores prácticas, sobre la base de investigaciones y datos comparables para medir los efectos[55]. En 2019 la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor del Perú emprendió un estudio sobre la disparidad

[53] Los principios de alto nivel del Grupo de los 20 sobre la protección del consumidor financiero comprenden marcos jurídicos de reglamentación y supervisión, la función de los órganos de supervisión, el trato equitativo y justo de los consumidores, la divulgación de información y la transparencia, la educación y la sensibilización financieras, la conducta comercial responsable de los proveedores de servicios financieros y los agentes autorizados, la protección de los bienes de los consumidores contra el fraude y el uso indebido, la protección de los datos y la privacidad de los consumidores, la tramitación de quejas y cuestiones relacionadas con la compensación y la competencia. Véase https://www.oecd.org/g20/topics/financial-sector-reform/g20-oecd-task-force-financial-consumer-protection.htm.

[54] Véase www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/21/contents/enacted y https://www.cftc.gov/LawRegulation/DoddFrankAct/index.htm.

[55] Véase https://www.oecd.org/financial/education/oecd-international-network-on-financial-education.htm.

de información entre las empresas y los consumidores del sistema financiero, en el que se determinaron las mejoras que podían introducir las empresas del mercado financiero a fin de optimizar la información al consumidor y reforzar la educación de este[56].

44. La actuación responsable de los proveedores de servicios financieros y sus agentes autorizados, en particular en lo que respecta a la concesión responsable de préstamos y la venta de productos que se ajusten a las necesidades y los medios del consumidor (directriz 66 f)), es un factor decisivo para el buen desarrollo del sector financiero, la inclusión financiera y el crecimiento económico en general. Algunos Estados miembros alientan las iniciativas de autorreglamentación del sector financiero, como Bulgaria, Nueva Zelandia, el Perú, Suecia, Sudáfrica y Trinidad y Tabago, que deben ir acompañadas de políticas adecuadas de reglamentación y aplicación de la ley en materia de protección del consumidor financiero.

E. Medidas relativas a ámbitos específicos: agua y energía

45. Las industrias que tradicionalmente son servicios públicos, a saber, los servicios de abastecimiento de agua, energía, saneamiento y comunicaciones, plantean problemas especiales desde el punto de vista de la protección del consumidor. Además de prestar servicios básicos y esenciales, tienen características económicas que a menudo dificultan la apertura de los servicios a la competencia. La mayoría de los proveedores de servicios públicos cuentan con una red fija para desempeñar su actividad. En razón de las economías de escala de esas redes, resulta más barato el abastecimiento de todo un mercado por una sola empresa que por varias y surge un monopolio natural cuando, desde una perspectiva económica general, es más eficiente que solo haya un operador que ofrezca el servicio de infraestructura en cuestión. Ese monopolio natural ata a los consumidores a determinadas empresas. Una vez que se han hecho grandes inversiones en una red, el costo de duplicar la red es demasiado alto para los nuevos participantes[57]. No obstante, ese supuesto no tiene la misma validez en la actualidad. Muchos aspectos de los monopolios naturales han venido cambiando y la evolución de las telecomunicaciones hacia los servicios móviles individualizados ha dado paso a un servicio competitivo con menos efectos de red, ya que los activos fijos, que son relativamente baratos, pueden superponerse en el mismo territorio. Sin embargo, el agua y la electricidad siguen siendo principalmente de dominio público[58].

46. La revisión de las Directrices en 2015 representó un gran avance en esa esfera, ya que introdujo nuevas necesidades legítimas en materia de acceso de los consumidores a bienes y servicios esenciales y de protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja. El Mapa Mundial de Protección del Consumidor muestra que en 41 de los 63 Estados miembros que respondieron al cuestionario de la UNCTAD el acceso de los consumidores a bienes y servicios esenciales está contemplado en las leyes de protección del consumidor.

47. Varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas se refieren a servicios, como el agua y el saneamiento (Objetivo 6) y la energía (Objetivo 7). El acceso al agua potable y el saneamiento y la buena ordenación de los ecosistemas de agua dulce no solo son esenciales para la salud humana y la sostenibilidad ambiental, sino también para la prosperidad económica y de ahí que el Objetivo 6 se oriente a garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos persiguiendo metas específicas, como la de lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos. El crecimiento de la población mundial, el crecimiento económico y la urbanización generan un incremento de la demanda energética. El suministro fiable de energía y servicios energéticos a precios asequibles influye de manera significativa en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La producción energética mediante el petróleo y el carbón produce emisiones de dióxido de carbono y por ese motivo, en muchos países urge hacer un uso más eficiente del petróleo, el gas y el carbón y ampliar la utilización de las

[56] Respuesta del Perú al cuestionario de la UNCTAD.
[57] TD/B/C.I/CLP/L.7.
[58] UNCTAD, 2017, *Manual sobre protección del consumidor* (Ginebra).

energías renovables, como la hidráulica, la biomasa y la energía solar, eólica, geotérmica, así como la mareomotriz y de las olas[59].

48. El Mapa Mundial de Protección del Consumidor muestra que en 26 de los 63 Estados miembros que respondieron al cuestionario de la UNCTAD el agua y la energía están contempladas en las leyes de protección del consumidor. Los Estados con leyes de protección del consumidor que no contemplan la energía ni el agua tienen leyes o reglamentos específicos para esos sectores, por ejemplo, Chile, Colombia, Indonesia, Jordania, Panamá, Sudáfrica, Tailandia y Ucrania.

49. Las Directrices, en su versión revisada en 2015, tienen por objeto garantizar que los consumidores, incluidos los de las zonas rurales, estén debidamente protegidos cuando utilicen bienes y servicios esenciales como el agua y la energía. En la directriz 76 se defiende la promoción del acceso universal a la energía no contaminante y se afirma que los Estados Miembros deben formular, mantener o reforzar políticas nacionales para mejorar el suministro, la distribución y la calidad de energía que sea asequible a los consumidores en función de su situación económica. Al respecto, la Organización Internacional de Normalización ha aprobado normas en muchas esferas con el objetivo principal de contribuir a aumentar la protección del consumidor. En 2016 se aprobó una norma relativa a los servicios de energía, que incluía directrices para evaluar y mejorar la prestación de servicios de energía a los usuarios, que había sido propuesta por Consumers International. La norma tiene por objeto garantizar el acceso universal y equitativo de los consumidores a la energía y proporciona directrices sobre la satisfacción de las necesidades y expectativas de los consumidores, criterios de evaluación para la prestación de servicios energéticos a los consumidores y la educación o capacitación de los consumidores para que comprendan los servicios energéticos suministrados por un proveedor.

50. En la directriz 72 se establece que los Estados Miembros deben formular, mantener o fortalecer políticas nacionales para mejorar el abastecimiento, la distribución y la calidad del agua potable. La Organización Internacional de Normalización también ha aprobado muchas normas relacionadas con el agua, en particular en lo que respecta a los servicios de agua potable y saneamiento. Las normas proporcionan directrices para la evaluación, la mejora y la gestión de las actividades relacionadas con los servicios de agua potable y sistemas de saneamiento y ayudan a las autoridades y a los operadores a satisfacer las expectativas de los consumidores y los principios del desarrollo sostenible[60].

51. Las Directrices son un instrumento provechoso para los Estados miembros en la elaboración de políticas de protección del consumidor y siguen siendo útiles. Algunas esferas como los servicios públicos requieren más estudios. En la directriz 97 se establece que el Grupo Intergubernamental de Expertos examinará los estudios, la documentación y los informes pertinentes de las organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones y redes internacionales, intercambiará información sobre programas de trabajo y temas para consultas, e identificará proyectos de trabajo compartido y modalidades de cooperación en la prestación de asistencia técnica. Además, la UNCTAD difunde los resultados de la labor de otras organizaciones (estudios, informes, directrices) en los períodos de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos.

V. Programa de trabajo del Grupo Intergubernamental de Expertos, 2016-2020

52. Las Directrices establecen las funciones del Grupo Intergubernamental de Expertos. En su primer período de sesiones, el Grupo Intergubernamental de Expertos aprobó sus procedimientos y su método de trabajo[61]. En la Octava Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto se decidirá el programa de trabajo del Grupo Intergubernamental de Expertos en 2020-2025.

[59] TD/B/C.I/MEM.4/17.

[60] Véase https://www.iso.org/publication/PUB100293.html.

[61] TD/B/C.I/CPLP/4.

53. El número de participantes en los períodos de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos ha aumentado a lo largo de los años y entre ellos figuran organismos nacionales y regionales de protección del consumidor, autoridades intergubernamentales y representantes de las misiones permanentes en Ginebra, así como otros interesados pertinentes de organizaciones internacionales, instituciones académicas, asociaciones de consumidores y el sector privado[62]. En cada período de sesiones se aprobaron conclusiones convenidas, en las que se ponía de relieve el consenso internacional sobre diversas cuestiones de protección del consumidor y se establecía el programa de trabajo entre períodos de sesiones. De conformidad con las Directrices, el Grupo Intergubernamental de Expertos no emite juicios acerca de las actividades o la conducta de los Estados miembros o de empresas particulares en relación con una transacción comercial concreta (directriz 98). No se recibió ningún mandato de examinar las Directrices antes de la Octava Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto.

54. El Grupo Intergubernamental de Expertos ha celebrado todos los años períodos de sesiones de alto nivel sobre la aplicación de las Directrices, ha examinado diversos estudios e investigaciones preparados por la secretaría de la UNCTAD y ha celebrado discusiones sobre protección de los consumidores en el comercio electrónico, solución de controversias y compensación, seguridad de los productos de consumo y contribución de la protección del consumidor al consumo sostenible[63]. Además, el Grupo Intergubernamental de Expertos ha celebrado mesas redondas sobre los retos y las perspectivas de la economía colaborativa, la colaboración de los interesados en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la protección del consumidor en los servicios financieros y la protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja, así como sobre los informes anuales de las actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica en materia de derecho y política de protección del consumidor. Hasta la fecha, Indonesia y Marruecos han emprendido exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor, y el examen correspondiente al Perú se realizó en 2020[64]. El Grupo Intergubernamental de Expertos también puso en marcha dos instrumentos fundamentales para la difusión de las mejores prácticas, a saber, el Mapa Mundial de Protección del Consumidor y el catálogo virtual de las mejores prácticas internacionales en materia de protección del consumidor y la competencia; este último se puso en marcha en cooperación con el Perú y a raíz de una contribución voluntaria de ese país. Por último, se organizaron varios eventos paralelos en cada período de sesiones.

55. Para proseguir la labor de sus períodos de sesiones anuales durante todo el año, hacer resaltar las mejores prácticas y facilitar el intercambio de información y las consultas, el Grupo Intergubernamental de Expertos ha solicitado a la UNCTAD que estableciera diversos grupos de trabajo dirigidos e integrados por los Estados miembros que se ofrecieran a hacerlo, sin que ello entrañase consecuencias financieras para el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. En 2017-2018 un grupo de trabajo sobre la protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja recopiló las mejores prácticas sobre el tema, aunque era consciente de que no había una definición única de vulnerabilidad de los consumidores y de que cada política nacional respondía a las necesidades sociales y económicas específicas de los consumidores de cada país. El Grupo de Trabajo sobre la Protección del Consumidor en el Comercio Electrónico se estableció en 2017 y actualmente centra su interés en las prácticas comerciales engañosas y desleales, la educación del consumidor y la orientación de las empresas, así como en la cooperación transfronteriza en materia de aplicación de la ley. El Grupo de Trabajo sobre la Seguridad de los Productos de Consumo se estableció en 2018 y tiene por objeto fortalecer los marcos de seguridad de los

[62] Entre las organizaciones internacionales y regionales con un mandato de protección del consumidor que han participado en los períodos de sesiones figuran la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, la Comunidad Económica y Monetaria de África Central, el Mercado Común para África Oriental y Meridional, la Comisión Económica Euroasiática, la Comisión Europea, la Organización de los Estados Americanos y la Comisión Económica para Europa. Véanse TD/B/C.I/CPLP/4, TD/B/C.I/CPLP/9, TD/B/C.I/CPLP/15 y TD/B/C.I/CPLP/20.

[63] TD/B/C.I/CPLP/7; TD/B/C.I/CPLP/11; TD/B/C.I/CPLP/12; TD/B/C.I/CPLP/17.

[64] TD/B/C.I/CPLP/6; TD/B/C.I/CPLP/13; TD/B/C.I/CPLP/18; TD/RBP/CONF.9/7.

productos de consumo en los planos nacional, regional e internacional para proteger al consumidor contra los riesgos para su salud y su seguridad.

56. Así pues, el Grupo Intergubernamental de Expertos ha logrado cumplir su mandato. Entre otras funciones, ha servido de foro para la celebración de consultas multilaterales, discusiones e intercambios de opiniones entre los Estados miembros sobre asuntos relacionados con las Directrices y ha reunido y difundido información, realizado estudios e investigaciones, llevado a cabo exámenes entre homólogos en los países en desarrollo y los países con economías en transición y ha prestado asistencia técnica y de fomento de la capacidad a esos países, y ha elaborado informes y recomendaciones apropiados sobre políticas de protección del consumidor.

VI. Labor futura y cuestiones para el debate

57. En la resolución 70/186 de la Asamblea General se toma nota del mandato encomendado a la UNCTAD consistente en llevar a cabo una labor de análisis e investigación y ayudar a todos los Estados Miembros a formular y aplicar políticas de protección del consumidor, promover el intercambio de mejores prácticas y examinar entre homólogos la aplicación de esas políticas. Los períodos de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos son las únicas reuniones anuales sobre protección del consumidor en las que participan casi todos los Gobiernos. En la Octava Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto se decidirán las esferas de la labor de la UNCTAD en 2020-2025 relacionadas con la protección del consumidor. La secretaría de la UNCTAD propone prestar especial atención a las cuestiones nuevas que se detallan en la presente nota, en particular las siguientes:

a) Nuevos retos en materia de protección del consumidor, como los avances de la economía digital, la seguridad de los productos y el acceso de los consumidores a los bienes y servicios esenciales, los servicios financieros y la solución de controversias y la compensación;

b) Cooperación internacional en materia de protección del consumidor;

c) Necesidades y dificultades especiales de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja;

d) Participación de las partes interesadas en la protección del consumidor, a saber, las autoridades gubernamentales, los grupos de consumidores y las empresas.

58. La Octava Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto tal vez desee examinar las siguientes cuestiones para el debate:

a) ¿Cuáles son las nuevas tendencias y desafíos en materia de protección del consumidor?

b) ¿Qué esferas de las Directrices para la Protección del Consumidor requieren una mayor discusión y aplicación?

c) ¿Cómo se pueden movilizar recursos extrapresupuestarios en apoyo de la aplicación de las Directrices para la Protección del Consumidor y el mandato de la UNCTAD sobre la protección del consumidor?