



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
24 de abril de 2017
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
Segundo período de sesiones
Ginebra, 3 y 4 de julio de 2017
Tema 3 e) del programa provisional

Protección de los consumidores en el comercio electrónico

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la presente nota se estudian los desafíos que plantea la protección de los consumidores en el comercio electrónico en relación con aspectos como la información proporcionada por las empresas, las prácticas comerciales desleales, las condiciones contractuales abusivas, la protección de los datos y la vida privada, la solución de controversias y el otorgamiento de reparación y las transacciones transfronterizas. Se ofrece información sobre las últimas novedades y los instrumentos internacionales aplicables en esas esferas. Se estudian medidas de política destinadas a fomentar la confianza de los consumidores en el comercio electrónico, como la aprobación y aplicación de leyes apropiadas, la educación de los consumidores, la adopción de buenas prácticas comerciales y la cooperación internacional. Se hace referencia también a la contribución de la UNCTAD al fomento de la capacidad de las autoridades de protección de los consumidores y a la facilitación de los debates internacionales.



Introducción

1. Los avances de la tecnología de la información y las comunicaciones en el último decenio han cambiado considerablemente la vida de las personas y creado nuevas oportunidades para los consumidores y las empresas. En su resolución 70/186, de 22 de diciembre de 2015, la Asamblea General consideró que el comercio electrónico, “que debe entenderse en el sentido de que abarca el comercio electrónico móvil, ha cobrado cada vez más importancia para los consumidores de todo el mundo y que las oportunidades que ofrece deben aprovecharse para contribuir a facilitar el desarrollo y el crecimiento económicos sobre la base de las nuevas tecnologías de red con computadoras, teléfonos móviles y dispositivos conectados que promueven el bienestar de los consumidores”¹.

2. Cada vez más consumidores tienen acceso a Internet y participan en el comercio electrónico, que les permite acceder con mayor facilidad y rapidez a los productos y los servicios (en adelante designados con el término global de productos). También les plantea una serie de desafíos, diferentes de los que conllevan las transacciones comerciales efectuadas por medios no electrónicos. De ahí que sea necesario adaptar los marcos jurídicos y reglamentarios existentes a las exigencias particulares del comercio electrónico. La evolución del entorno en que se mueven los consumidores y las empresas fue el impulso que dio lugar a la revisión de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor². Otro instrumento internacional en esta materia, la *Recomendación del Consejo relativa a la Protección del Consumidor en el Comercio Electrónico*, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), también fue revisado en 2016³. A la vista de esos cambios y de los desafíos planteados por el comercio electrónico y el continuo crecimiento de este, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor, en su primer período de sesiones, celebrado los días 17 y 18 de octubre de 2016, pidió a la secretaría de la UNCTAD que preparara un informe sobre el comercio electrónico para examinarlo en su segundo período de sesiones⁴.

3. Una transacción de comercio electrónico puede definirse como “la venta o la compra de bienes o servicios por redes informáticas utilizando métodos expresamente diseñados para recibir o colocar pedidos” (véase <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4721>).

4. El comercio electrónico abarca una amplia gama de transacciones efectuadas por medio de teléfonos móviles u otros dispositivos, como computadoras personales o tabletas, y las compras suelen realizarse utilizando aplicaciones y plataformas específicamente diseñadas para ello. En general se tiene la idea de que en la Web la protección del consumidor se aplica a las transacciones entre empresas y consumidores, pero el comercio electrónico no se limita a ese tipo de transacciones. La Recomendación de la OCDE abarca no solo el comercio electrónico entre empresas y consumidores, sino también las prácticas comerciales mediante las cuales las empresas posibilitan y facilitan las transacciones entre consumidor y consumidor. Una transacción entre una empresa y un consumidor requiere la presencia en la Web de un comerciante que venda en línea y acepte pedidos efectuados en línea. Por su parte, el consumidor debe tener la posibilidad de conectarse a Internet para examinar los productos y adquirirlos en línea. Es preciso especificar la modalidad de pago, por ejemplo, por tarjeta de crédito, dinero electrónico, transferencia bancaria o contra

¹ A/RES/70/186.

² Aprobadas por la Asamblea General en su resolución 70/186.

³ OCDE, 2016, *Recommendation of the Council on Consumer Protection in E-commerce* (París), disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-recommendation-of-the-council-on-consumer-protection-in-e-commerce_9789264255258-en (consultado el 18 de abril de 2017).

⁴ El informe se basa en las respuestas a un cuestionario de la UNCTAD sobre protección de los consumidores en el comercio electrónico recibidas de Alemania, la Argentina, Botswana, el Brasil, Burkina Faso, Camboya, Colombia, el Ecuador, España, Francia, Hungría, la India, Israel, Jamaica, el Líbano, México, Myanmar, Omán, el Pakistán, Portugal, Suiza, Túnez, el Estado de Palestina, Consumers International y el Centro Europeo del Consumidor de Portugal.

entrega. Por último, la entrega del producto puede hacerse en línea, en el caso de productos de contenido digital, en el domicilio del consumidor o en un punto de recogida.

5. Según las previsiones, el comercio electrónico de empresas a consumidores se duplicará y pasará de 1,2 billones de dólares de los Estados Unidos en 2013 a 2,4 billones de dólares en 2018⁵. En 2015 la UNCTAD estrenó el índice sobre el comercio electrónico de empresa a consumidor, que mide el grado de preparación de los países para el comercio electrónico, sobre la base de los cuatro indicadores siguientes: grado de penetración del uso de Internet; número de servidores seguros por millón de habitantes; grado de penetración de las tarjetas de crédito; fiabilidad del servicio de correos (véase http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tn_unctad_ict4d07_en.pdf).

6. Las compras por Internet suelen efectuarse entre empresas y consumidores de jurisdicciones diferentes, que pueden tener reglamentaciones diferentes con respecto a los principales elementos del comercio electrónico, pueden carecer de marcos específicos aplicables a la compra y venta de bienes y servicios por Internet y/o pueden no tener medios para proceder contra comerciantes poco confiables en el contexto del comercio electrónico, ya sea a nivel nacional o internacional.

7. El comercio electrónico es una de las esferas nuevas abarcadas por la versión revisada de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor (párrafos 63 a 65; véase el recuadro 1). Una de las necesidades legítimas que las Directrices pretenden atender es que el grado de protección para los consumidores que recurran al comercio electrónico no sea inferior al otorgado en otras formas de comercio (párrafo 5, apartado j)). En el párrafo 11 de las Directrices se enumeran buenas prácticas comerciales aplicables a todas las formas de comercio, incluido el comercio electrónico. Las Directrices instan a los gobiernos a establecer políticas nacionales de protección del consumidor que fomenten buenas prácticas, también aplicables al comercio electrónico, en lo relativo a la divulgación de información, los términos contractuales, la seguridad de los mecanismos de pago, la vida privada del consumidor y la seguridad de los datos y los mecanismos de solución de controversias y de compensación (sección V, epígrafe A). En el párrafo 44 se indica que los planes de estudios del sistema educativo han de abarcar importantes aspectos de la protección del consumidor, entre ellos el comercio electrónico (apartado g)).

Recuadro 1

Las Directrices para la Protección del Consumidor y el comercio electrónico

En el párrafo 63 se alienta a los Estados miembros a fomentar la confianza de los consumidores en el comercio electrónico, mediante la formulación de políticas transparentes y eficaces y se hace hincapié en el principio de brindar un grado de protección que no sea inferior al otorgado en otras formas de comercio. Ese principio también se subraya en el apartado j) del párrafo 5, entre otras necesidades legítimas que las Directrices procuran atender.

En el párrafo 64 se insta a examinar las políticas de protección del consumidor en vigor para dar cabida a las características especiales del comercio electrónico y se subraya la necesidad de que los consumidores y las empresas conozcan sus derechos y obligaciones.

En el párrafo 65 se hace referencia a otras directrices y normas internacionales pertinentes sobre el comercio electrónico, en particular las Directrices para la Protección de los Consumidores en el Contexto del Comercio Electrónico, de la OCDE. Además, se pone de relieve la importancia de adaptar las normas y directrices internacionales al contexto de cada país, para facilitar la colaboración con otros Estados miembros en su aplicación a través de las fronteras.

8. En la Recomendación de la OCDE se establecen las características esenciales de una eficaz protección de los consumidores en línea, compatible con el fomento de la innovación

⁵ UNCTAD, 2015, *Informe sobre la Economía de la Información 2015. Liberar el potencial del comercio electrónico para los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.15.II.D.1, Nueva York y Ginebra).

y la competencia en el mercado. La versión revisada de la Recomendación de la OCDE abarca aspectos nuevos, como las transacciones no monetarias, los productos de contenido digital, los consumidores activos, los dispositivos móviles, los riesgos para la vida privada y la seguridad, la protección de los pagos y la inocuidad de los productos. Se han incluido dos nuevas disposiciones relativas a los riesgos para la vida privada y la seguridad y la inocuidad de los productos, y se han actualizado varias otras disposiciones sobre el papel esencial que desempeñan las autoridades de protección del consumidor y la necesidad de fomentar su capacidad de proteger a los consumidores en el comercio electrónico e intercambiar información y cooperar a través de las fronteras.

9. Ya en 2000, algunos países en desarrollo empezaron a estudiar varias cuestiones relativas al comercio electrónico y la protección de los consumidores. Por ejemplo, un documento sobre el comercio electrónico en Sudáfrica establecía un marco para el diálogo destinado a incorporar las cuestiones relativas al comercio electrónico en las políticas públicas y trataba de los importantes asuntos y motivos de preocupación que se enumeran a continuación, aspectos que debían tenerse en cuenta en la formulación de políticas sobre comercio electrónico: la necesidad de poder confiar en la seguridad y confidencialidad de las transacciones electrónicas; la necesidad de desarrollar la infraestructura informática para el comercio electrónico; la necesidad de establecer normas que rijan el comercio electrónico; y la necesidad de velar por que toda la población tenga acceso a las oportunidades del comercio electrónico⁶.

10. Internet ha facilitado el despegue de una economía colaborativa en la que las transacciones se efectúan ahora entre consumidores y plataformas en línea. Por ejemplo, una de las principales dificultades que se presentan en la economía colaborativa es la de identificar a las empresas y/o a los consumidores que actúan como proveedores en esas plataformas⁷.

I. Problemas recurrentes en materia de protección de los consumidores en el comercio electrónico

11. Hay tres etapas en la relación entre el consumidor y la empresa en que se plantean cuestiones relativas a la protección del consumidor, a saber, antes, durante y después de la compra. En la presente sección se describen los desafíos que afrontan los consumidores en cada una de esas fases (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

Desafíos para el consumidor en el comercio electrónico en los países en desarrollo

Según las respuestas al cuestionario de la UNCTAD sobre protección del consumidor en el comercio electrónico, distribuido a organismos de protección del consumidor de todo el mundo, entre los desafíos que con más frecuencia afrontan los consumidores de los países en desarrollo figuran los siguientes:

- Deficiencias de la infraestructura de Internet, por ejemplo, problemas de velocidad y fiabilidad;
- Inestabilidad de las redes de comunicaciones;
- Conectividad a Internet relativamente baja e insuficiencia del suministro de electricidad;
- Barreras lingüísticas;
- Información y prácticas comerciales engañosas con respecto a los bienes y servicios y los precios;

⁶ Departamento de Comunicaciones de Sudáfrica, 2000, A green paper on electronic commerce for South Africa, disponible en: <http://www.gov.za/documents/electronic-commerce-green-paper> (consultado el 18 de abril de 2017).

⁷ Contribución del Gobierno de Francia.

- Publicidad engañosa;
- Falta de información clara y suficiente sobre la identidad y la ubicación de los comerciantes, así como sobre los bienes y servicios, los precios y las garantías;
- Ofertas de comercio electrónico hechas por comerciantes anónimos;
- Prácticas de fijación de precios por goteo, en que se desconoce el importe final a pagar hasta que no finaliza el proceso;
- Dudas en cuanto a la comerciabilidad de los bienes;
- Reembolsos del pago en caso de productos no satisfactorios;
- Incumplimiento de las políticas de devolución o reembolso anunciadas en los sitios web de los comerciantes;
- Los trámites de reembolso son largos y engorrosos;
- Los gastos de devolución de productos corren por cuenta del comprador;
- Seguridad de los datos y estafas por Internet, hurto y usurpación de identidad;
- Carácter irreversible de los pagos electrónicos;
- Seguridad de los pagos efectuados en línea y por telefonía móvil y posibilidad de anular un pago;
- Información poco clara sobre la anulación de pagos y el desistimiento;
- Sitios web de comercio electrónico que no se responsabilizan por los pagos en línea bloqueados por los bancos o las pasarelas de pago;
- Operadores fraudulentos o de dudosa solvencia que obtienen dinero de los consumidores sin proporcionarles ningún producto ni servicio;
- Protección de los datos personales y la vida privada;
- Instrumentos electrónicos de identificación y autenticación;
- Retraso o incumplimiento en la entrega de los productos o entrega de productos defectuosos, equivocados o falsos;
- No prestación de los servicios prometidos o no entrega de los regalos ofrecidos;
- No respeto de los períodos de reflexión establecidos por ley;
- Atención al consumidor insuficiente o inexistente;
- Denegación de servicios posventa;
- Desconocimiento, por parte de los consumidores, de sus derechos y obligaciones, así como de los de las empresas;
- Falta de competencias informáticas básicas y conocimientos financieros;
- Problemas relacionados con los procedimientos de solución de controversias;
- Instituciones financieras que se resisten a otorgar una reparación después de recibir reclamaciones de los consumidores o lo hacen con retraso, lo cual hace necesaria la intervención de las autoridades de protección del consumidor;
- Determinación de la jurisdicción competente y el derecho aplicable en las controversias de comercio electrónico transfronterizo.

A. Antes de la compra

12. La asimetría de la información es más marcada en el comercio electrónico, debido a la naturaleza de Internet y la complejidad de las condiciones, de las que los consumidores no siempre pueden tomar conocimiento oportunamente. Por consiguiente, en la Web, los consumidores están más expuestos al riesgo de ser víctimas de conductas engañosas y fraudulentas. Para poder adoptar decisiones bien fundadas al participar en transacciones de comercio electrónico, los compradores necesitan información pertinente y veraz sobre los bienes y servicios y los comerciantes que los ofrecen.

1. Necesidades en materia de información

13. En el párrafo 5 e) de las Directrices se reconoce el “acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual” como necesidad legítima. En el párrafo 14 b) se recomienda adoptar políticas nacionales que fomenten la información clara y oportuna, que puede incluir datos como la identidad de la empresa, su denominación jurídica, su domicilio principal, sitio web, dirección de correo electrónico y número de teléfono – para que los consumidores puedan ponerse en contacto fácilmente con las empresas y para que las autoridades de regulación y aplicación de la ley puedan identificarlas y localizarlas. En el párrafo 14 c) de las Directrices se hace referencia a la información clara y oportuna sobre los bienes o servicios y los términos y condiciones de la transacción de que se trate.

14. Uno de los desafíos que con más frecuencia afrontan los consumidores de los países en desarrollo es la dificultad de determinar la identidad y ubicación de un proveedor de productos por Internet. En algunas jurisdicciones se observan problemas como el hecho de que se proporcione información capciosa sobre los precios reales y totales, los tipos de interés efectivamente aplicados y los derechos que la legislación nacional aplicable reconoce al consumidor.

15. Según la Recomendación de la OCDE, las empresas que se dedican al comercio electrónico deben proporcionar a los consumidores información suficiente para que estos puedan: identificar y localizar a la empresa; comunicarse con la empresa de forma rápida, fácil y eficaz; resolver toda controversia que pueda surgir de forma adecuada y eficaz; y dar notificación a la empresa de todo acto procesal realizado en caso de controversias nacionales o transfronterizas (párrafo 28). En los párrafos 29 y 30 se detalla el tipo de información que las empresas deben poner a disposición de los consumidores. Al igual que en el párrafo 5 e) de las Directrices, el párrafo 31 de la Recomendación de la OCDE prevé que las empresas faciliten una descripción suficientemente amplia de los bienes y servicios que ofrecen para que los consumidores puedan adoptar una decisión fundada en cuanto a una eventual transacción. En el párrafo 32 se detalla el tipo de información que ha de proporcionarse y en los párrafos 33 a 35 se hace referencia a la información que ha de facilitarse sobre la transacción.

2. Prácticas comerciales desleales

16. El carácter impersonal del comercio electrónico debilita la relación entre proveedores y consumidores, lo cual aumenta la vulnerabilidad de estos. El entorno de la Web es propicio a las prácticas comerciales desleales. Así pues, uno de los principales desafíos en el desarrollo del comercio electrónico es fomentar la confianza de los consumidores en los mercados digitales. Las prácticas comerciales desleales influyen en las decisiones de los consumidores con respecto a la compra de productos y les impiden elegir con conocimiento de causa; las empresas que incurren en prácticas de ese tipo engañan a los consumidores con respecto a la naturaleza de los productos y les proporcionan información falsa, utilizan técnicas de comercialización agresivas, crean confusión entre los nombres o marcas comerciales de empresas competidoras y se hacen pasar por consumidores para publicar valoraciones, por ejemplo en las plataformas de reserva de hospedaje (véase el recuadro 3). Al intentar obtener una ventaja competitiva con respecto a competidores que ofrecen bienes y servicios mejores y/o más baratos, los comerciantes pueden engañar a los consumidores exagerando la calidad de sus productos o servicios o

dando una representación falseada de sus características. Por ejemplo, Francia se ha dotado recientemente de un marco jurídico en esta materia (Ley núm. 2016-1321, de 7 de octubre de 2016) que establece las normas de una información justa, clara y transparente que las plataformas han de cumplir en todos los casos, con inclusión de las valoraciones, la referenciación y la eliminación de contenidos y su divulgación⁸.

Recuadro 3

Publicidad engañosa en las plataformas de reserva de hospedaje

En 2014, el Comité sobre el Código de Publicidad de los Países Bajos determinó que los anuncios publicitarios de una conocida plataforma de reserva de hospedaje eran engañosos. Se trataba de mensajes que decían “nos queda solo una habitación” o “queda solo una habitación” a determinado precio. La autoridad determinó que para el consumidor medio no resultaba claro que esos avisos se referían únicamente a las habitaciones que determinado hotel ofrecía a través de la plataforma en cuestión. El hecho de que la plataforma no informara a los consumidores de que sus afirmaciones se referían únicamente a esas habitaciones, podía hacerles creer que los hoteles estaban completos, cuando en realidad podían tener todavía habitaciones disponibles que se podían reservar por otros medios. La Junta de Apelaciones ratificó esa decisión.

Fuente: Comisión Europea, 2016, Guía para la implementación/aplicación de la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales, disponible en http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm (última consulta el 18 de abril de 2017).

17. En el párrafo 5 a) de la Ley de la Comisión Federal de Comercio, de los Estados Unidos de América, se prohíben “las prácticas o actos desleales o engañosos de carácter comercial o que afecten al comercio” (véase <https://www.ftc.gov/enforcement/statutes/federal-trade-commission-act>). Según la Comisión, son engañosas las representaciones, omisiones u otras prácticas que inducen a error a los consumidores o pueden hacerlo. En la mayor parte de los casos los consumidores son víctimas de avisos publicitarios capciosos. La Comisión ha elaborado un documento de orientación sobre cómo divulgar información clara y manifiesta en la publicidad digital (véase <https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/guidance/com-disclosures-how-make-effective-disclosures-digital>). El principio general es que la publicidad debe decir la verdad y no engañar a los consumidores, toda afirmación debe estar fundamentada y las advertencias debe ser claras y manifiestas (véase <https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/guidance/advertising-marketing-internet-rules-road>; <https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/guidance/com-disclosures-how-make-effective-disclosures-digital>). En los Estados Unidos la responsabilidad de verificar la información utilizada para fundamentar lo afirmado en los anuncios publicitarios recae en las agencias de publicidad o los diseñadores de sitios web.

18. En la India, la Ley de Protección del Consumidor, de 1986, define el derecho a la información como “el derecho a estar informado acerca de la calidad, la cantidad, los efectos, la pureza, el nivel y el precio de los bienes y servicios, según sea el caso, a fin de proteger al consumidor contra prácticas comerciales desleales” (véase http://ncdrc.nic.in/bare_acts/Consumer%20Protection%20Act-1986.html). La Argentina, el Brasil y el Uruguay tienen marcos jurídicos similares contra la publicidad engañosa que exigen que la información sea clara, accesible y verídica. En el Brasil, el Decreto núm. 7962, de 15 de marzo de 2013, regula los contratos de comercio electrónico, atendiendo a lo dispuesto en el Código de Protección del Consumidor de 1990 con respecto a los contratos concertados fuera de los locales de las empresas y estableciendo en detalle exigencias mínimas en materia de información, según las cuales esta ha de ser clara y manifiesta para evitar la publicidad engañosa.

⁸ Contribución del Gobierno de Francia.

B. La compra

19. Una vez que han decidido comprar determinado producto por Internet, los consumidores se enfrentan a una serie de desafíos. Los problemas que con más frecuencia se presentan en esta etapa tienen que ver con términos contractuales abusivos, la seguridad del pago en línea y la protección de los datos y la vida privada, también en el caso de las transacciones no monetarias.

1. Términos contractuales abusivos

20. Los términos contractuales definen los derechos y las obligaciones de las partes en el contrato. En el párrafo 14 d) de las Directrices se recomienda utilizar “términos contractuales claros, concisos y fáciles de entender, que no sean injustos”. Las Directrices proporcionan una orientación más detallada acerca del suministro de información veraz sobre los términos y condiciones contractuales, en aras de las buenas prácticas comerciales. En el párrafo 11 c) de las Directrices se alienta a las empresas a que faciliten “información completa, exacta y no capciosa sobre los bienes y servicios, términos, condiciones, cargos aplicables y costo final para que los consumidores puedan tomar decisiones bien fundadas”. También se insta a las empresas a que velen por que se pueda acceder fácilmente a esa información, especialmente a los términos y condiciones claves, con independencia del medio tecnológico empleado.

21. La Recomendación de la OCDE alienta a las empresas a que no tergiversen ni oculten los términos y condiciones que puedan influir en las decisiones de los consumidores con respecto a una transacción y a que no recurran a términos contractuales abusivos (párrafos 5 y 6).

22. La directiva de la Unión Europea sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores se refiere a la noción de buena fe, que ha de evitar que se cree un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de los consumidores y los comerciantes (véase <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:31993L0013>). Los términos abusivos, en el sentido de la directiva, no obligan a los consumidores. La directiva dispone que las cláusulas contractuales deberán estar redactadas siempre de forma clara y en un lenguaje comprensible, y establece que, en caso de duda sobre el sentido de una cláusula, prevalecerá la interpretación más favorable para el consumidor (véase http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/rights-contracts/unfair-contract/index_en.htm#related_documents).

2. Seguridad de los pagos en línea

23. Los pagos en línea y por telefonía móvil se efectúan a través de Internet, utilizando computadoras o dispositivos móviles, utilizando una cuenta personal abierta antes de la transacción, por lo general una cuenta bancaria, tarjetas de crédito o de débito, o recurriendo a un proveedor de servicios de pago. La utilización de dispositivos móviles por los consumidores para pagar las transacciones de comercio electrónico ha aumentado paralelamente a la evolución de las tecnologías. Tal como se indica en el manual de la UNCTAD sobre protección del consumidor, se prevé que en 2017 los pagos por dispositivos móviles constituyan el 3% de los pagos del comercio electrónico (véase <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webditcclp2016d1.pdf>). Los dispositivos móviles se utilizan cada vez más para efectuar pagos de consumidor a consumidor o entre empresas y consumidores en algunos países en desarrollo, en particular aquellos en que gran parte de la población no tiene acceso a servicios financieros.

24. Ahora bien, los sistemas de pago en línea y pago móvil pueden resultar problemáticos para los consumidores, pues los exponen a una serie de riesgos de seguridad. Puede ocurrir que terceros no autorizados tengan acceso a los datos de los consumidores sin el conocimiento ni el consentimiento de estos. Entre los problemas observados en países en desarrollo y mencionados en las respuestas al cuestionario de la UNCTAD figuran los retrasos en el recibo de los pagos por los comerciantes; la irreversibilidad de los pagos; los retrasos en las confirmaciones; y los casos de pagos bloqueados entre el banco, la pasarela de pago o la empresa destinataria del pago sin que el consumidor sepa dónde se ha detenido

el proceso. Algunos de esos problemas pueden deberse a que las redes de Internet no están suficientemente desarrolladas. En Alemania, por ejemplo, el 13% de los consumidores han sido objeto de cobros injustificados por los servicios de terceros⁹.

25. En 2014 la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley (ICPEN, por sus siglas en inglés) publicó un informe sobre los pagos por telefonía móvil, basado, entre otras fuentes, en los resultados de una encuesta distribuida a sus Estados miembros, en el que se indicaba que los pagos móviles asociados a servicios especiales de envío de mensajes SMS eran la principal fuente de problemas para los consumidores y que hacían falta procedimientos reforzados de autenticación y autorización para hacerles frente (véase http://www.icpen.org/files/icpenDownloads/ICPEN_Mobile_Pays_Rpt_FINAL.pdf).

26. En las Directrices se recomienda adoptar políticas nacionales que fomenten “un proceso transparente para la confirmación, anulación, devolución y reembolso de las transacciones”, en el párrafo 14 e), y “mecanismos de pago seguro” en el párrafo 14 f) (véanse los recuadros 4 y 5).

Recuadro 4

Métodos de pago innovadores para hacer frente a algunos de los desafíos en materia de protección del consumidor: China

En China está cada vez más difundida la práctica del pago a terceros, con arreglo a la cual el comprador abona a un tercero la suma adeudada, que este conserva hasta la recepción satisfactoria de las mercancías por el comprador, momento en que el pago es transferido al vendedor. Este sistema de fideicomiso también prevé una mediación en línea equitativa, accesible, rápida y de bajo costo.

Fuente: Y Yu, 2016, Escrow in e-commerce, presentado en la séptima reunión de la Plataforma de Asociación para la Investigación de la UNCTAD, Ginebra, 19 de octubre, disponible en <http://unctad.org/en/Pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1157> (consultado el 18 de abril de 2017).

27. La Recomendación de la OCDE insta a los gobiernos y demás partes interesadas a que prevean un nivel mínimo de protección del consumidor en el marco de los pagos en el comercio electrónico, independientemente del mecanismo utilizado. Las orientaciones de la OCDE sobre protección del consumidor en el contexto de los pagos por telefonía móvil y los pagos en línea tienen por objetivo contribuir al desarrollo de la protección del consumidor y otras prácticas sectoriales en la esfera de los pagos en línea y los pagos móviles, reconociendo al mismo tiempo las ventajas que aportan a los consumidores las innovaciones en los sistemas de pago (véase http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/consumer-policy-guidance-on-mobile-and-online-payments_5jz432c11ns7-en).

28. El ICPEN, en su declaración común sobre la protección del consumidor en los pagos por telefonía móvil, alienta a las partes que intervienen en los sistemas de pagos móviles a que apliquen los cuatro principios siguientes a fin de lograr un elevado grado de protección en todos los tipos de pago: se han de promover mecanismos de seguridad suficientes; los consumidores no han de ser responsables de transacciones no autorizadas; se establecerán límites a la responsabilidad del consumidor en caso de transacciones no autorizadas, en proporción al grado de negligencia del consumidor; y se proporcionará a los consumidores información clara y adecuada acerca de cada compra, las condiciones contractuales de las transacciones y los mecanismos de compensación disponibles. El ICPEN alienta a las partes interesadas a que tengan debidamente en cuenta a los consumidores que pueden ser más vulnerables debido a su edad, su falta de experiencia o la insuficiencia de sus conocimientos informáticos¹⁰.

⁹ Contribución del Gobierno de Alemania.

¹⁰ ICPEN, 2013, Declaración común sobre protección del consumidor en los pagos por telefonía móvil, disponible en <https://www.icpen.org/for-consumer-experts/library?downloads=1&keywords=mobile+>

Recuadro 5

Medidas adoptadas para garantizar la seguridad de los pagos en el Pakistán

En el Pakistán se han observado altas tasas de crecimiento de los servicios de banca móvil, especialmente desde que la Autoridad de Telecomunicaciones del Pakistán llevó a cabo en todo el país una operación de verificación biométrica de las tarjetas SIM de los abonados, cotejándolas con sus datos de identidad. La operación de verificación preveía la anulación de todas las tarjetas SIM que no coincidieran con la identidad de los abonados antes de una fecha determinada. Gracias a ello, se ha vuelto más fácil para los consumidores abrir por teléfono móvil cuentas bancarias básicas en la mayoría de los principales bancos del país sin que sea necesario vincularlas a una sucursal determinada. De ese modo el Pakistán promueve la inclusión financiera sin verificaciones ni trámites innecesarios.

Fuente: Contribución del Gobierno del Pakistán.

3. Protección de los datos y la vida privada

29. Para los consumidores puede ser más arriesgado hacer compras en línea que por vías no electrónicas. Al hacerse cada vez más frecuente la utilización de tarjetas de crédito y débito para pagar las compras efectuadas por Internet, también ha aumentado la frecuencia con que los proveedores y los intermediarios recogen y venden la información personal de los consumidores¹¹. Los datos personales son valiosos para las empresas en línea porque enriquecen su conocimiento del mercado y les permiten establecer un perfil de cada consumidor. Los problemas que se plantean en relación con la protección de la vida privada y los datos son, entre otros, el desconocimiento de cómo se utilizan en Internet los datos recopilados, la determinación de responsabilidades en caso de violación de la confidencialidad de los datos, la transmisión de datos a terceros y la determinación del derecho aplicable y la jurisdicción competente. Las consideraciones relativas a la vida privada son las mismas, con independencia de la edad, el sexo, el país o la personalidad de los interesados¹².

30. En el párrafo 11 e) de la Directrices se alienta a las empresas a “proteger la privacidad de los consumidores mediante una combinación de mecanismos adecuados de control, seguridad, transparencia y consentimiento en lo relativo a la recopilación y utilización de sus datos personales”. En el párrafo 66 g) se insta a los Estados miembros a que establezcan “controles apropiados para proteger los datos financieros del consumidor contra el fraude y el abuso, entre otros”. En el párrafo 14 h) se recomienda adoptar políticas nacionales que fomenten la privacidad de los consumidores y la seguridad de los datos.

31. La Recomendación de la OCDE alienta a las empresas a proteger la vida privada de los consumidores velando por que sus prácticas relativas a la recopilación y la utilización de información sobre los consumidores sean lícitas, transparentes y leales, posibiliten la participación y la elección de los consumidores y ofrezcan salvaguardias satisfactorias en cuanto a la seguridad (párrafo 48). En el párrafo 49 se indica que las empresas “deben gestionar el riesgo de seguridad digital y aplicar medidas de seguridad destinadas a reducir o mitigar sus efectos negativos en lo relativo a la participación de los consumidores en el comercio electrónico”. Cada vez es más frecuente que los consumidores adquieran bienes y servicios gratuitos a cambio de sus datos personales. Esas transacciones no monetarias están contempladas en la Recomendación de la OCDE, que insta a las autoridades y demás

payments&cat%5B2%5D=0&cat%5B1%5D=0&cat%5B210%5D=0&cat%5B3%5D=0&cat%5B4%5D=0&cat%5B32%5D=0&cat%5B302%5D=0 (consultado el 18 de abril de 2017).

¹¹ Programa de Cooperación para el Desarrollo entre la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y Australia, y UNCTAD, 2016, Proyecto de fomento de la capacidad técnica en materia de protección del consumidor en la ASEAN: módulo de comercio electrónico, disponible en <http://aadcp2.org/six-modules-strengthening-technical-competency-consumer-protection-asean/> (consultado el 18 de abril de 2017).

¹² Contribución de Consumers International.

partes interesadas a estudiar formas de otorgar compensación a los consumidores que tengan problemas con ese tipo de transacciones.

32. En las orientaciones de la OCDE sobre el hurto de identidad en línea se describe cómo reforzar y desarrollar estrategias eficaces para luchar contra ese fenómeno y se estudian formas de educar e informar a las partes interesadas para prevenirlo (véase <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/onlineidentitytheft.htm>). Hay hurto de identidad cuando una parte adquiere, transfiere, detenta o utiliza los datos personales de una persona natural o jurídica, sin autorización, con la intención de cometer delitos de estafa u otra índole, o en relación con estos delitos. Por ejemplo, Francia ha reconocido recientemente el derecho de los consumidores a recuperar la información detentada por empresas de servicios de comunicación por internet (Ley núm. 2016-1321).

33. En la versión revisada de la *Recomendación del Consejo de la OCDE acerca de las Directrices sobre Protección de la Privacidad y Flujos Transfronterizos de Datos Personales* se enuncian principios básicos, relativos a, entre otras cosas, la fijación de límites a la recopilación de datos, la calidad de los datos recogidos, la especificación de su finalidad, los límites de su utilización, las salvaguardias de seguridad, el grado de apertura, la participación individual, la rendición de cuentas, la aplicación y la interoperabilidad (véase <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/privacy-guidelines.htm>).

34. Los investigadores señalan que en su próxima generación, el comercio electrónico estará dirigido por agentes digitales basados en algoritmos que elegirán productos y efectuarán transacciones. En un estudio esos agentes digitales se denominan consumidores algorítmicos¹³. A pesar de las ventajas que presentan, los consumidores algorítmicos aumentarán la vulnerabilidad de los consumidores ante los riesgos relativos a la vida privada y la ciberseguridad. Los sistemas de consumidores algorítmicos son capaces de recopilar, registrar y agregar ingentes cantidades de datos personales que pueden caer en manos de partes no autorizadas sin consentimiento de los consumidores.

35. Una política de respuesta a las preocupaciones relativas a la protección de los datos consiste en dar a los consumidores la posibilidad de obtener acceso a su propia información y utilizarla, lo cual se conoce como portabilidad de los datos¹⁴. La OCDE promueve la portabilidad de los datos para empoderar a los consumidores e incrementar la competencia entre los proveedores de productos digitales, reduciendo las asimetrías de información, limitando los costos del cambio de proveedor para los consumidores y reduciendo las barreras de entrada.

C. La etapa posterior a la compra

36. Los problemas que se presentan en la etapa posterior a la compra tienen que ver con la responsabilidad y las disposiciones relativas a devoluciones y reembolsos cuando las mercancías no se entregan, se entregan en condiciones que no son satisfactorias o son sustancialmente diferentes de las encargadas. En esta etapa, los consumidores pueden verse en dificultades para entrar en contacto con los proveedores o encontrar formas de comunicarse con las empresas. Las medidas que pueden adoptarse para proteger a los consumidores en línea en esta etapa pueden consistir en prever un período de reflexión para las compras por Internet y limitar la responsabilidad de los consumidores en los mercados digitales. En la presente sección se analizan otras cuestiones que se plantean en esta etapa.

1. Solución de controversias

37. La cuestión de la solución de controversias se plantea reiteradamente, especialmente en el comercio electrónico transfronterizo. El párrafo 11 f) de las Directrices se refiere a las controversias y reclamaciones de los consumidores y alienta a las empresas a “poner a

¹³ MS Gal y N Elkin-Koren, 2017, Algorithmic consumers, *Harvard Journal of Law and Technology*, 30(2).

¹⁴ OCDE, 2017, Key issues for digital transformation in the G20 [Group of 20], disponible en <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2017/20170112-bund-eswirtschaftsministerium-und-oecd-geben-startschuss.html> (consultado el 18 de abril de 2017).

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”. Los párrafos 37 a 41 tratan de la solución de controversias y la compensación. En el párrafo 37 se recomienda establecer “mecanismos justos, efectivos, transparentes e imparciales para atender las reclamaciones de los consumidores, por medios administrativos, judiciales y alternativos de solución de controversias, incluidos los casos transfronterizos”.

38. Los sistemas convencionales de solución de controversias presentan algunas dificultades en lo relativo al derecho aplicable y la jurisdicción competente, especialmente en el caso de las controversias de comercio electrónico. Ello ha dado lugar al desarrollo de mecanismos alternativos de solución de controversias, que ofrecen soluciones extrajudiciales más fáciles, más rápidas y menos costosas a las controversias entre consumidores y comerciantes. En un estudio se observa que, frente a esas características, “los procedimientos convencionales de solución de controversias por la vía judicial son muy poco eficaces y, en la práctica, totalmente inaccesibles al consumidor de Internet”¹⁵.

39. En los sistemas alternativos de solución de controversias, los consumidores pueden dirimir conflictos jurídicos y controversias por la vía extrajudicial, sin tener que iniciar actuaciones en tribunales. Cuando esos procedimientos se efectúan en línea, se habla de solución de controversias en línea (véase el recuadro 6). Los procedimientos alternativos de solución de controversias pueden tomar diversas formas y nombres, como mediación, arbitraje, conciliación, intervención de un ombudsman o una junta de reclamaciones (véase http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/adr-odr/index_en.htm). Las dos modalidades alternativas de solución de controversias más frecuentes son la mediación y el arbitraje. En la mediación, un tercero neutral o mediador ayuda a las partes a resolver un problema facilitando el diálogo entre ellas. Un procedimiento de arbitraje es menos formal que un proceso judicial, pero puede requerir la comparecencia de las partes y la presentación de pruebas. A diferencia del mediador, el árbitro adopta una decisión o dicta un laudo una vez que se ha expuesto el caso. Esa decisión puede ser jurídicamente vinculante (véase <http://www.consumer.ftc.gov/articles/0162-alternative-dispute-resolution>). Por ejemplo, la asociación empresarial Better Business Bureau, de los Estados Unidos, ofrece modalidades alternativas de solución de controversias y/o solución de litigios en línea para atender las reclamaciones de los consumidores de los sectores del automóvil, las telecomunicaciones y los servicios de mudanzas y almacenamiento.

40. Según la Recomendación de la OCDE, “los consumidores deben tener un acceso efectivo a mecanismos justos, fáciles de utilizar, transparentes y eficaces para resolver rápidamente los litigios nacionales y transfronterizos de comercio electrónico y obtener una indemnización, cuando proceda, sin cargas ni costos innecesarios” (párrafo 43). En la Recomendación se hace referencia a mecanismos extrajudiciales, como la gestión interna de las reclamaciones y varias modalidades alternativas de solución de controversias.

Recuadro 6

Ejemplos de plataformas de solución de controversias en línea en el Brasil, México y la Unión Europea

En el Brasil, la Secretaría Nacional del Consumidor creó en 2014 un mecanismo de conciliación en línea (véase <http://www.consumidor.gov.br>). Este servicio público permite que los consumidores y los proveedores se comuniquen directamente por vía electrónica para resolver sus controversias. Actualmente, el 80% de las reclamaciones se atienden de esa forma, en un plazo medio de 7 días. Se trata de un servicio prestado por el Estado para promover la interacción directa entre los consumidores y los proveedores y reducir el número de litigios. Solo pueden acogerse a este servicio las empresas que se registren voluntaria y formalmente en el sistema.

¹⁵ L. Edwards y C. Wilson, 2007, Redress and alternative dispute resolution in cross-border e-commerce transactions. Nota informativa del Parlamento Europeo.

En México se puso en marcha en 2008 un mecanismo de solución de controversias en línea, alojado en el sitio web de la Procuraduría Federal del Consumidor (véase <http://concilianet.profeco.gob.mx/Concilianet/comoconciliar.jsp>). Gracias a este mecanismo, los consumidores que han comprado bienes o servicios, ya sea en línea o por medios no electrónicos, tienen acceso a un sistema de conciliación sin papel y no burocrático, a través del cual pueden presentar y resolver reclamaciones en una plataforma virtual basada en Internet.

En 2016, la Comisión Europea estableció una plataforma de solución de controversias para ayudar a los consumidores y los comerciantes a resolver en línea los litigios derivados de compras efectuadas por Internet (véase <http://ec.europa.eu/consumers/odr/main/index.cfm>).

2. Reparación

41. Los problemas que se plantean en relación con la reparación se deben a la dificultad de establecer responsabilidades en caso de reclamación, especialmente cuando intervienen varios proveedores, y a la falta de mecanismos simples y eficaces que permitan obtener reparación y hacer aplicar la ley. Según una encuesta de Consumers International sobre la protección del consumidor a nivel mundial, en 2013 el 32% de los países tenían mecanismos alternativos de solución de controversias relacionadas con el comercio electrónico, frente al 48% que tenían instrumentos similares para los servicios de telecomunicaciones.

42. En el párrafo 37 de las Directrices, se recomienda adoptar medidas para que los consumidores puedan obtener compensación mediante procedimientos que sean rápidos, justos, transparentes, poco costosos y accesibles y se afirma que “tales procedimientos deben tener especialmente en cuenta las necesidades de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja”. En el párrafo 39 se afirma que “se debe facilitar a los consumidores información sobre los procedimientos vigentes para obtener compensación y solucionar controversias” y se alienta a mejorar el acceso a los mecanismos de solución de controversias y de reparación, en particular en las controversias transfronterizas.

43. En la Recomendación de la OCDE se alienta a las empresas a que otorguen reparación a los consumidores por el perjuicio que les hayan causado bienes o servicios deficientes, dañinos para sus aparatos o no conformes a los criterios de calidad publicitados, o en caso de problemas con la entrega.

44. Tanto las Directrices para la Protección del Consumidor como la Recomendación de la OCDE instan a los gobiernos a que velen por que las autoridades encargadas de la protección del consumidor y otros órganos pertinentes puedan adoptar medidas para lograr que los consumidores obtengan reparación o facilitar esa obtención.

45. Según una encuesta de Consumers International, en 2012, de los 60 países que respondieron a la encuesta, solo en el 53% de los casos se había otorgado reparación¹⁶. En Chile y los Estados Unidos la acción colectiva es un instrumento sumamente eficaz para obtener reparación para los consumidores, mientras que en la Unión Europea, se recurre con más frecuencia a los mecanismos alternativos de solución de controversias. En lo que respecta al comercio electrónico, la utilización de los medios de pago parece ser una forma eficaz de resarcir a los consumidores. La posibilidad de anular un pago para los titulares de tarjetas de pago es un derecho de los consumidores reconocido por ley en los Estados Unidos, país en el que se originó, y un derecho contractual de los consumidores en la Unión Europea; se trata pues de una forma eficaz de otorgar reparación a los consumidores, tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea. En China, el depósito temporal del pago en manos de un tercero está ampliamente aceptado por los consumidores de comercio electrónico para garantizar sus transacciones, y aunque se trata de una práctica

¹⁶ Contribución de Consumers International. Véase también <http://www.consumersinternational.org/news-and-media/resource-zone/state-of-consumer-protection>.

consuetudinaria que no está respaldada por la legislación, es más eficaz que los mecanismos de reparación previstos por la ley en China ¹⁷.

3. Comercio electrónico transfronterizo

46. En el comercio electrónico transfronterizo intervienen consumidores y empresas de jurisdicciones diferentes, lo cual puede causar las siguientes dificultades específicas a los consumidores¹⁸:

- a) Tienen que lidiar con marcas que no conocen, en un idioma que no dominan;
- b) No pueden estar seguros de recibir el producto que han encargado o un producto que corresponda a la descripción (y de no ser víctimas de una falsificación o una estafa, por ejemplo);
- c) Pueden tener que asumir costos ocultos, como derechos de aduana o gastos de conversión de divisas, así como gastos de envío o entrega;
- d) El producto recibido puede no ser conforme a las normas locales;
- e) No disponen de información clara sobre la protección prevista en la jurisdicción del vendedor, las medidas de reparación en caso de controversia y la ejecución de los laudos favorables a los consumidores.

47. En el párrafo 82 de las Directrices se recomienda que los Estados miembros cooperen entre sí para combatir las prácticas comerciales transfronterizas fraudulentas y engañosas. Según el párrafo 88, los Estados miembros deben conferir a sus organismos encargados de hacer efectiva la protección del consumidor atribuciones para investigar, seguir de cerca, obtener y, cuando proceda, compartir información y pruebas pertinentes, particularmente en lo relativo a prácticas comerciales transfronterizas fraudulentas y engañosas. Esas atribuciones deben extenderse a la cooperación con organismos extranjeros encargados de hacer efectiva la protección del consumidor y otros homólogos pertinentes en el extranjero. En el párrafo 90 se recomienda que los Estados miembros tengan en cuenta las directrices y normas internacionales pertinentes para la protección de los consumidores de prácticas comerciales transfronterizas fraudulentas y engañosas.

48. La confianza de los consumidores es esencial para las transacciones transfronterizas. Según la Recomendación de la OCDE, los Gobiernos deben “tener en cuenta la función del derecho aplicable y la jurisdicción competente en el fomento de la confianza de los consumidores en el comercio electrónico”. Los consumidores de la Unión Europea que compran por Internet confían más en los proveedores nacionales (el 61% de los consumidores confía en ellos) que en proveedores de otros Estados miembros (el 38% les tiene confianza)¹⁹. En una encuesta de 2011 sobre el comercio transfronterizo en la Unión Europea, el 44% de los consumidores dijo que el hecho de no saber con certeza qué derechos les asistían los disuadía de comprar a proveedores de otro Estado miembro²⁰.

4. Protección de la infancia y comercio electrónico

49. La Recomendación de la OCDE insta a los gobiernos y demás partes interesadas a determinar qué cambios pueden ser necesarios para adaptarse a las circunstancias especiales del comercio electrónico, en particular en lo relativo a los niños y los consumidores vulnerables o en situación de desventaja.

¹⁷ UNCTAD, 2017, proyecto de la Plataforma de Asociación para la Investigación sobre mejores prácticas en materia de compensación a los consumidores, disponible en: <http://unctad.org/en/Pages/DITC/CompetitionLaw/ResearchPartnership/Consumer-Redress.aspx> (consultado el 18 de abril de 2017).

¹⁸ Contribución de Consumers International.

¹⁹ Contribución de Consumers International. Véase también Unión Europea, 2015, Cuadro de Indicadores de los Consumidores, disponibles en http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/index_en.htm (consultado el 18 de abril de 2017).

²⁰ UNCTAD, 2015.

50. En las orientaciones de la OCDE sobre las nuevas cuestiones de protección y empoderamiento del consumidor en relación con el comercio móvil se citan ejemplos de situaciones en que podrían surgir problemas cuando los niños tienen acceso a dispositivos móviles y hacen compras sin el conocimiento o consentimiento de sus padres o tutores (véase http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-policy-guidance-for-addressing-emerging-consumer-protection-and-empowerment-issues-in-mobile-commerce_230363687074). Los niños pueden hacer ese tipo de compras sin necesidad de acreditar su identidad antes de asumir compromisos de pago. Para hacer frente a este problema, la OCDE propone que las partes adopten ciertas medidas, como dar a los padres la posibilidad de fijar un tope a los gastos que pueda hacer un niño utilizando un teléfono móvil. En las orientaciones de la OCDE sobre protección del consumidor en el contexto de los pagos por telefonía móvil y los pagos en línea se recomienda que los gobiernos, las empresas y otras partes interesadas adopten medidas para que los padres o tutores puedan vigilar y limitar los pagos que hagan los niños por teléfono móvil o en línea por la compra de bienes y servicios.

II. Fomentar la confianza del consumidor en el comercio electrónico

51. El rápido desarrollo de la tecnología digital ha creado nuevas oportunidades para los consumidores y les ha dado la posibilidad de utilizar nuevos servicios, como los pagos móviles, gracias a los cuales personas antes excluidas de la banca formal pueden acceder a servicios financieros formales. Para que el comercio electrónico siga creciendo y generando beneficios económicos, es necesario que los consumidores tengan confianza en los mercados digitales.

52. Así pues, el fomento de la confianza del consumidor en el comercio electrónico ha sido un elemento importante desde que comenzaron los debates sobre el comercio electrónico en los foros internacionales. Desde 2000, el Programa de la UNCTAD sobre Comercio Electrónico y Reforma Legislativa ha prestado apoyo a países en desarrollo de África, Asia y América Latina en sus esfuerzos por establecer regímenes jurídicos que contemplen las cuestiones que plantea el comercio electrónico, con el fin de fomentar la confianza en las transacciones en línea, facilitar el comercio en línea de nivel nacional e internacional y ofrecer protección legal a los usuarios y proveedores del comercio electrónico (véase http://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and_ICTs/ICT4D-Legislation.aspx).

53. De las respuestas al cuestionario de la UNCTAD sobre la protección del consumidor en el comercio electrónico se desprende que las principales medidas que han de adoptarse para fomentar la confianza son las siguientes:

- a) Establecer una sólida infraestructura de Internet para el comercio electrónico;
- b) Establecer un sólido marco jurídico e institucional que rija el comercio electrónico y los procedimientos de reparación;
- c) Adaptar los sistemas reglamentarios existentes a las exigencias particulares del comercio electrónico;
- d) Velar por la efectiva aplicación de las leyes vigentes;
- e) Brindar a los consumidores que recurren al comercio electrónico un nivel de protección que no sea inferior al otorgado en otras formas de comercio;
- f) Exigir la divulgación completa de toda la información necesaria relacionada con las empresas, los bienes y servicios y las transacciones;
- g) Garantizar la fiabilidad y la seguridad de los pagos en línea con independencia del método de pago utilizado, y proteger la vida privada y los datos de los consumidores;
- h) Impedir el uso indebido de los datos de los consumidores;

- i) Garantizar la autenticidad de las reseñas y evaluaciones publicadas en la Web;
- j) Dar a los consumidores la posibilidad de acceder a mecanismos eficaces de solución de controversias y reparación;
- k) Velar por la educación y el empoderamiento de los consumidores;
- l) Garantizar la entrega de las mercancías y la prestación de servicios posventa;
- m) Mejorar el apoyo a los clientes para atender debidamente las solicitudes posteriores a la compra;
- n) Entablar relaciones de cooperación a nivel regional e internacional para luchar contra las prácticas comerciales desleales y superar las limitaciones legales que impiden que las autoridades de protección del consumidor actúen en caso de infracción de las leyes de protección del consumidor en el marco de transacciones transfronterizas.

54. En las secciones siguientes se explican algunas de esas medidas.

A. Creación y aplicación de un marco jurídico apropiado

55. Es esencial contar con la legislación adecuada para hacer frente a los desafíos que plantea la protección de los consumidores en el comercio electrónico. La tecnología digital y el comercio electrónico están en evolución, por lo que es necesario que los Estados miembros revisen su legislación para dar cabida a las nuevas cuestiones, de conformidad con el párrafo 64 de las Directrices.

56. Muchos países cuentan con un marco jurídico para las transacciones de comercio electrónico y muchos de ellos promueven la autorregulación de las empresas. El tipo y el alcance de la legislación varían considerablemente de un país a otro. Por ejemplo, El Salvador, México y el Perú se basan en el derecho civil general para tratar las cuestiones de comercio electrónico, mientras que Chile, Colombia, los Estados Unidos, Francia y la Federación de Rusia, entre otros, tienen disposiciones especiales sobre comercio electrónico en su legislación de protección del consumidor²¹. Algunos países tienen legislación específica sobre comercio electrónico²². El comercio electrónico también es materia de diversas leyes, como las que regulan las ventas de tarjetas de crédito, la competencia, las ventas a distancia, las telecomunicaciones y la competencia desleal.

57. Los estudios de investigación de la UNCTAD han mostrado que la existencia de leyes específicas relativas a las transacciones electrónicas, la protección del consumidor, la protección de la vida privada y de los datos y la ciberdelincuencia son esenciales para fomentar la confianza del consumidor en el comercio electrónico. De estas cuatro esferas, las leyes de protección de los consumidores que efectúan transacciones en línea son las que menores índices de adopción tienen. De los 119 países sobre los que se dispone de datos, 93 (de los cuales 58 son países en desarrollo o países con economías en transición) han aprobado legislación de protección del consumidor en el contexto del comercio electrónico²³.

58. El efectivo cumplimiento de la ley es un elemento clave de la protección de los consumidores contra las prácticas nocivas y abusivas en el mercado digital. Es más complejo ocuparse de los problemas de los consumidores que efectúan transacciones en línea debido a factores como la ausencia de una empresa física, la naturaleza transfronteriza de las transacciones de comercio electrónico y la insuficiencia de los conocimientos acerca del funcionamiento de Internet en algunas jurisdicciones y en algunos grupos de consumidores. Las autoridades de protección del consumidor han adoptado una serie de medidas relacionadas con el comercio electrónico, como medidas de aplicación de la ley, la

²¹ TD/B/C.I/CLP/23.

²² Por ejemplo, Malasia (Ley del Comercio Electrónico de 2006), el Perú (Ley núm. 27269), Polonia (Ley de 18 de julio de 2002 sobre la prestación de servicios por medios electrónicos) y la República de Corea (Ley relativa a la protección del consumidor en el comercio electrónico).

²³ UNCTAD, 2015.

realización de estudios de investigación, encuestas de opinión y operaciones de rastillaje, la organización de programas educativos y talleres y la creación de observatorios de Internet.

B. Educación del consumidor

59. En el párrafo 42 de las Directrices se alienta a los Estados miembros a fomentar la educación general de los consumidores y los programas de información destinados a capacitar a las personas para que puedan hacer elecciones bien fundadas de bienes y servicios y tengan conciencia sus derechos y responsabilidades. Ha de prestarse especial atención a 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. En el párrafo 43 de las Directrices se indica que “la educación del consumidor debe, cuando proceda, formar parte integrante del plan de estudios básicos del sistema educativo, de preferencia como componente de asignaturas ya existentes”. En el párrafo 44 se enumeran los aspectos importantes de la protección del consumidor que han de abarcar los programas de educación e información, entre ellos el comercio electrónico (apartado g)).

60. La Recomendación de la OCDE alienta a los gobiernos y demás partes interesadas a colaborar para “impartir formación sobre el comercio electrónico a los consumidores, los funcionarios públicos y las empresas para fomentar la adopción de decisiones bien fundadas. Su objetivo debe consistir en lograr que las empresas y los consumidores conozcan mejor el marco de protección del consumidor que se aplica a sus actividades en línea, con inclusión de sus respectivos derechos y obligaciones, a nivel nacional y transfronterizo” (párrafo 50).

61. Las recomendaciones sobre la educación de los consumidores del Comité de Políticas del Consumidor de la OCDE indican que es importante informar a los padres y a los hijos acerca de sus responsabilidades respectivas cuando efectúan transacciones por Internet, así como sobre las técnicas que suelen utilizarse en línea para comercializar productos (véase <http://www.oecd.org/sti/consumer/recommendationsandpolicyguidance>).

62. La educación del consumidor debe ir más allá de la simple concienciación acerca de sus derechos y obligaciones y abarcar también la prevención de prácticas nocivas, como el fraude y las estafas en línea. Es preciso elaborar estrategias adecuadas para educar a los consumidores en esas esferas. Para ello resulta útil elaborar documentación informativa que sea fácil de leer o escuchar y entender, como por ejemplo las recomendaciones para comprar sin miedo por Internet, publicadas por la Comisión de Defensa de la Competencia y el Consumidor de Australia, que proporcionan instrucciones a los usuarios de Internet sobre cómo protegerse y participar en el comercio electrónico en condiciones de seguridad (véase <http://www.accc.gov.au/publications/tips-for-a-fine-time-shopping-online>).

C. Buenas prácticas comerciales

63. Las empresas también han de desempeñar un papel importante sumándose a los esfuerzos de los gobiernos y la sociedad civil por fomentar la confianza en el comercio electrónico. Es preciso adoptar mejores prácticas comerciales para reforzar la confianza de los consumidores, especialmente en lo relativo al comercio electrónico transfronterizo. Las empresas pueden atender esas necesidades mediante la autorregulación, los sellos de confianza, los códigos de conducta y las prácticas óptimas.

64. La organización Better Business Bureau promueve las buenas prácticas comerciales y la autorregulación en la esfera de la protección de los consumidores y es particularmente activa en lo que respecta al comercio electrónico. En su código de prácticas comerciales se enuncian otros principios —fomentar la confianza, hacer publicidad con honestidad, decir la verdad, ser transparente, cumplir las promesas, actuar con sensibilidad, proteger la vida privada y ser ejemplo de integridad— y su sistema de calificaciones contribuye a aumentar la confianza de los consumidores en el mercado digital (<http://www.bbb.org/wisconsin/>

businesses/about-accreditation/bbb-code-of-business-practices-bbb-accreditation-standards).

65. La publicidad es probablemente la esfera en que la autorregulación ha surtido resultados más tangibles. En los países desarrollados se han emprendido múltiples iniciativas en esa esfera, como los códigos aprobados por la European Advertising Standards Alliance (Alianza Europea por la Ética en la Publicidad, véase <http://www.easa-alliance.org>) y los Self-Regulatory Principles for Online Behavioural Advertising (Principios de Autorregulación para la Publicidad en Línea) en los Estados Unidos (véase <https://www.iab.com/news/self-regulatory-principles-for-online-behavioral-advertising/>). Además, en 2007 se creó la Red Latinoamericana de Organismos de Autorregulación Publicitaria para promover la publicidad responsable y la libertad de expresión (véase <http://www.ucepcol.com/conared>).

D. Cooperación internacional

66. En su resolución 70/186, la Asamblea General consideró que “los Estados miembros, las empresas, los consumidores y sus representantes deben prestar especial atención al establecimiento de una protección eficaz de los consumidores en el comercio electrónico y que ciertas cuestiones relativas a la protección del consumidor, como el derecho aplicable y la jurisdicción competente, pueden abordarse con mayor eficacia mediante la cooperación y las consultas internacionales”. Cuando los consumidores se ven frente a un conflicto o controversia con respecto a una transacción transfronteriza, suele ser difícil determinar cuáles son el derecho aplicable y la jurisdicción competente. En toda situación o controversia que afecte a un consumidor, las normas de derecho internacional privado de los Estados miembros determinan cuáles son las leyes aplicables y los tribunales competentes. De ahí la necesidad de realizar consultas internacionales y cooperar para resolver las cuestiones jurisdiccionales planteadas por el comercio electrónico y llegar a un entendimiento sobre las medidas que han de adoptarse en estos casos.

67. En las Directrices para la Protección del Consumidor se alienta a los Estados miembros a que establezcan mecanismos destinados a intercambiar información sobre las políticas y las medidas relativas a cuestiones generales de protección del consumidor y promover el intercambio de programas de educación e información del consumidor, programas conjuntos de capacitación y preparación conjunta de reglamentaciones. En el párrafo 80 de las Directrices se recomienda desarrollar “los vínculos de información en relación con los productos que han sido prohibidos, retirados o sometidos a restricciones rigurosas, a fin de que los países importadores puedan tomar precauciones adecuadas contra los efectos nocivos de esos productos”. De conformidad con el párrafo 83, los organismos encargados de hacer efectiva la protección del consumidor deben coordinar las actividades de investigación y de aplicación de la ley y, según el párrafo 85, los Estados miembros y sus organismos encargados de hacer efectiva la protección del consumidor deben aprovechar las redes internacionales existentes y concertar arreglos bilaterales y multilaterales pertinentes y otras iniciativas para aplicar las Directrices. Los párrafos 88 a 90 se refieren a las prácticas comerciales transfronterizas. Aunque no se menciona específicamente, todas esas recomendaciones son aplicables al comercio electrónico.

68. Un ejemplo de fomento de la cooperación en materia de protección de los consumidores en el comercio electrónico es la iniciativa e-consumer de la red ICPEN, una herramienta destinada a mejorar la protección del consumidor y fomentar su confianza en el comercio electrónico que permite que los consumidores de los países de los organismos afiliados a la red presenten reclamaciones en línea (véase <http://econsumer.gov>). Véase en el recuadro 7 un ejemplo de cooperación regional el recuadro 7 un ejemplo de cooperación regional.

Recuadro 7

Un ejemplo de cooperación regional: la Red Europea de Centros del Consumidor

La Red Europea de Centros del Consumidor está integrada por 30 oficinas situadas en 28 de los estados miembros de la Unión Europea, Islandia y Noruega que prestan ayuda y asesoramiento gratuitos a los consumidores en relación con las compras transfronterizas, entre ellas las compras en línea (véase http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/index_en.htm). La Red informa a los consumidores acerca de sus derechos, les presta asistencia en la tramitación de reclamaciones contra comerciantes domiciliados en países extranjeros y los orienta hacia el órgano competente. Los centros asesoran al consumidor con respecto a toda una serie de cuestiones de consumo, entre ellas las compras en línea y los fraudes más frecuentes en Internet.

III. La contribución de la UNCTAD a la protección del consumidor en el comercio electrónico

69. En su resolución 70/186 la Asamblea General decidió establecer el 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 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que actuaría como mecanismo institucional internacional encargado de la aplicación de las Directrices para la Protección del Consumidor. En el párrafo 97 de las Directrices se describen las funciones del Grupo Intergubernamental de Expertos. La UNCTAD, por conducto del Grupo Intergubernamental de Expertos, ofrece un foro internacional para el diálogo, la creación de redes de contactos y el intercambio de experiencias y mejores prácticas en materia de protección del consumidor. El primer período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos se celebró en 2016 y contó con la participación de más de 300 asistentes, pertenecientes a organismos de protección del consumidor, la sociedad civil, el mundo académico, bufetes de abogados y asociaciones empresariales.

70. Entre los desafíos que se plantean actualmente en materia de protección del consumidor, en particular en los países en desarrollo, cabe mencionar los siguientes: la escasez de recursos humanos y financieros, la insuficiente conectividad informática, la falta de servicios de redes electrónicas y la insuficiencia del conocimiento de la legislación en la materia. La UNCTAD es consciente de estos retos y de la necesidad urgente de marcos jurídicos adecuados e instituciones sólidas para proteger a los consumidores en el comercio electrónico.

71. El mandato de la UNCTAD en la esfera de la protección del consumidor, que incluye las cuestiones relativas al comercio electrónico, consiste, entre otras cosas, en estudiar la interacción entre las cuestiones de defensa de la competencia y de protección del consumidor, examinar las leyes y políticas de los Estados miembros en materia de protección del consumidor y prestarles asesoramiento a ese respecto, organizar actividades de formación y fomento de la capacidad sobre cuestiones de protección del consumidor para los Estados miembros y apoyar las iniciativas regionales y multilaterales.

72. En 2015 la UNCTAD estrenó el Global Cyberlaw Tracker, la primera recopilación mundial de ciberlegislación, en la que se reseña el estado de la legislación sobre comercio electrónico en los 194 Estados miembros de la UNCTAD en relación con los ámbitos de las transacciones electrónicas, la protección del consumidor, la protección de los datos y la vida privada, y la ciberdelincuencia. Gracias al Global Cyberlaw Tracker es posible saber si un país determinado ha aprobado legislación en las esferas antes mencionadas o si tiene un proyecto de ley pendiente de aprobación.

73. La UNCTAD ha elaborado instrumentos legislativos no vinculantes para dar orientación a los Estados miembros. En este contexto, en 2016 la UNCTAD revisó su manual sobre protección del consumidor, en el que se incluyó por primera vez un capítulo dedicado al comercio electrónico, en el que se ofrecen orientaciones sobre el alcance y la magnitud del comercio electrónico y la confianza de los consumidores en los mercados

digitales y se examinan los marcos de la OCDE en materia de derecho aplicable, identificación de los proveedores, autenticación de los consumidores y cuestiones relativas a la vida privada.

74. La UNCTAD ha puesto en marcha una serie de programas de fomento de la capacidad para los países en desarrollo en la esfera de la protección del consumidor y las políticas de defensa de la competencia. En Etiopía, por ejemplo, la UNCTAD ha realizado un examen de la legislación vigente de protección del consumidor y ha redactado un informe destinado a la autoridad encargada de la competencia comercial y la protección del consumidor. Una de las recomendaciones formuladas consiste en considerar la posibilidad de incorporar disposiciones relativas al comercio electrónico en la Ley de Competencia Comercial y Protección del Consumidor.

75. Un programa de la UNCTAD sobre cuestiones de protección del consumidor que ya existe desde hace mucho tiempo, el programa de competencia y protección al consumidor en América Latina (COMPAL), organiza actividades de cooperación técnica y fomento de la capacidad en 16 países de la región. En 2015, se organizaron cursos de formación sobre comercio electrónico y protección del consumidor en la escuela del Instituto Nacional de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Perú y el programa COMPAL. También está previsto que en 2017 el COMPAL organice en el Uruguay un taller sobre competencia y protección del consumidor en los mercados digitales.

76. En el marco de su programa regional de fomento de la capacidad sobre políticas de competencia y protección del consumidor en Oriente Medio y África del Norte, la UNCTAD ha organizado un taller regional de formación sobre comercio electrónico y gestión de las reclamaciones en el Líbano. Dicho programa tiene por objetivo preparar un proyecto de directrices sobre las mejores prácticas en investigaciones sobre comercio electrónico y elaborar el material didáctico correspondiente, que se utilizará tanto para los cursos en línea como para los presenciales.

IV. Perspectivas de la labor del Grupo Intergubernamental de Expertos en materia de protección del consumidor en el comercio electrónico

77. Habida cuenta del interés de los Estados miembros por la protección del consumidor en el comercio electrónico, en su segundo período de sesiones, el Grupo Intergubernamental de Expertos podría considerar la posibilidad de establecer un grupo de trabajo sobre comercio electrónico que siga ampliando su labor acerca de esta cuestión a lo largo del año, estudie aspectos más concretos de la protección del consumidor en el comercio electrónico, rinda informes sobre su labor y formule recomendaciones en el tercer período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos.

78. El grupo de trabajo podría adoptar la misma metodología que la utilizada para revisar las directrices sobre protección del consumidor. Podría desempeñar sus funciones bajo el liderazgo de uno o más Estados miembros, con la participación voluntaria de otros Estados miembros y partes interesadas, con el apoyo de la secretaría de la UNCTAD.

79. El grupo de trabajo podría estudiar, entre otras, las cuestiones que se mencionan a continuación:

- a) Promoción de una cooperación eficaz en materia de comercio electrónico transfronterizo
- b) Promoción de buenas prácticas comerciales, observancia de las normas y autorregulación en materia de protección del consumidor en el comercio electrónico
- c) Eficacia de las campañas de educación del ciberconsumidor
- d) Desafíos en materia de reglamentación y regímenes de responsabilidad en la economía colaborativa.