



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
30 de abril de 2018
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
Tercer período de sesiones
Ginebra, 9 y 10 de julio de 2018
Tema 3 f) del programa provisional

Seguridad de los productos de consumo

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la presente nota se examinan algunas de las cuestiones relacionadas con la seguridad de los productos de consumo a nivel mundial, como los problemas transfronterizos derivados de la expansión de la economía digital y el vertido de productos peligrosos en los países en desarrollo. También se proporciona información sobre las iniciativas existentes a nivel regional y mundial en relación con la seguridad de los productos de consumo y se proponen temas de debate para su examen por los Estados miembros que deseen ahondar en esta cuestión en el marco de las Directrices para la Protección del Consumidor de las Naciones Unidas.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 27 de julio de 2018.



Introducción

1. Desde que el Presidente John F. Kennedy pronunciara un mensaje especial ante el Congreso sobre la protección de los intereses de los consumidores en marzo de 1962¹, la seguridad de los productos de consumo ha obtenido reconocimiento internacional como aspecto destacado de las políticas de protección del consumidor².
2. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor proporcionan una amplia orientación para ayudar a los países a lograr y mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores, teniendo en cuenta que los consumidores deben tener el derecho de acceso a productos que no sean peligrosos. La liberalización del comercio y la rápida expansión de la economía digital han otorgado a la seguridad de los productos de consumo un lugar preponderante en las iniciativas de cooperación internacional.
3. El Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor, en su segundo período de sesiones, pidió a la secretaría de la UNCTAD que preparase, para su tercer período de sesiones, informes y estudios sobre la inocuidad de los productos de consumo y otros temas, teniendo en cuenta las aportaciones de los Estados miembros y demás partes interesadas pertinentes³. La presente nota se ha elaborado con ayuda de las contribuciones de los Estados miembros⁴. En ella se examinan el actual marco internacional de protección de la seguridad del consumidor en virtud de las Directrices y algunos problemas incipientes en relación con la seguridad de los productos de consumo en el plano transfronterizo. Asimismo, en esta nota se presentan varias iniciativas regionales y mundiales de cooperación internacional y se proponen algunos temas de debate para su examen en el tercer período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos.

I. Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor

4. La Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó que las directrices para la protección del consumidor son 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 compatibles con 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. Como se indica en las Directrices, una de las necesidades legítimas que estas procuran atender es la protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad⁵.

¹ JF Kennedy, 1962, Special message to the Congress on protecting the consumer interest, 15 March.

² La Carta Europea de Protección de los Consumidores, adjunta a la resolución 543 del Consejo de Europa (1973), también contempla la protección contra los daños físicos derivados de los productos peligrosos e indica que la legislación nacional debe incluir requisitos generales de seguridad de los alimentos y otros productos y servicios, y que se han de definir y respetar unas normas mínimas para eliminar o reducir en la medida de lo posible todo riesgo de peligro inherente al contenido, el continente, la manipulación o el uso de las mercancías. Para una protección eficaz contra los riesgos para la salud y la seguridad del consumidor, “[l]os bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores deberán ser tales que, utilizados en condiciones normales o previsibles, no presenten peligros para la salud y la seguridad de estos últimos; si presentaren tales peligros deberán poderse retirar del mercado por medio de procedimientos rápidos y simples. De manera general, los riesgos que puedan provenir de un uso previsible de los bienes y servicios [...] deberán ponerse en conocimiento de los consumidores por medios apropiados” (CE, 1975, Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una Política de Protección e Información de los Consumidores, *Diario Oficial de la Unión Europea*, vol. 18. C 92).

³ TD/B/C.I/CPLP/9.

⁴ *Ibid.*

⁵ A/RES/70/186.

5. En el recuadro 1 se reproducen la sección V.B sobre la seguridad física y la sección V.D relativa a las normas para la seguridad y calidad de los servicios y bienes de consumo, tal como figuran en la resolución A/RES/70/186 (anexo, párrafos 16 a 19 y 33 a 35, respectivamente). Ahora mismo, este es el único instrumento jurídico internacionalmente convenido que se ocupa de la protección del consumidor y la seguridad de los productos. Pese a su carácter no vinculante, las Directrices han sido ampliamente aplicadas por los Estados miembros⁶.

6. Asimismo, en la sección V.K sobre las medidas relativas a ámbitos específicos (párr. 69) se hace referencia a la seguridad como el “control de calidad de los productos” en relación con los alimentos, el agua y los productos farmacéuticos. En esta sección también se hace alusión a las normas de varios órganos internacionales competentes, como el Codex Alimentarius de la Organización Mundial de la Salud, que se mencionan más adelante en la presente nota.

Recuadro 1

Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor

B. Seguridad física

16. Los Estados Miembros deben adoptar o fomentar la adopción de medidas apropiadas, incluidos sistemas jurídicos, reglamentaciones de seguridad, normas nacionales o internacionales, normas voluntarias y el mantenimiento de registros de seguridad, para garantizar que los productos sean inocuos para el uso al que se destinan o para el normalmente previsible.

17. Se deben adoptar políticas adecuadas para garantizar que los bienes producidos por los fabricantes sean inocuos para el uso al que se destinan o para el normalmente previsible. Los responsables de introducir los bienes en el mercado, en particular los proveedores, exportadores, importadores, minoristas y similares (en lo sucesivo denominados “distribuidores”), deben velar por que, mientras están a su cuidado, esos bienes no pierdan su inocuidad debido a una manipulación o un almacenamiento inadecuados. Se debe facilitar a los consumidores instrucciones sobre el uso adecuado de los bienes e información sobre los riesgos que entraña el uso al que se destinan o el normalmente previsible. Dentro de lo posible, la información de vital importancia sobre seguridad debe comunicarse a los consumidores mediante símbolos comprensibles internacionalmente.

18. Se deben adoptar políticas adecuadas para que los fabricantes o distribuidores notifiquen sin demora a las autoridades competentes y, según proceda, al público la existencia de peligros no previstos de los que se hayan percatado con posterioridad a la introducción de los productos en el mercado. Los Estados Miembros también deben estudiar métodos para garantizar que los consumidores estén debidamente informados sobre esos peligros.

19. Los Estados Miembros deben adoptar, cuando proceda, políticas en virtud de las cuales, si se descubre que un producto adolece de un defecto grave o constituye un peligro considerable aun cuando se utilice en forma adecuada, los fabricantes o distribuidores deban retirarlo y reemplazarlo o modificarlo, o sustituirlo por otro producto; si no es posible hacerlo en un plazo prudencial, debe darse al consumidor una compensación adecuada.

D. Normas para la seguridad y calidad de los servicios y bienes de consumo

33. Los Estados Miembros deben, según proceda, formular o promover la formulación y aplicación, en los planos nacional e internacional, de normas, voluntarias o de otra índole, de seguridad y calidad de los bienes y servicios, y dar a dichas normas la publicidad apropiada. Las normas y reglamentaciones nacionales relativas a la seguridad y calidad de los productos deben examinarse de tanto en tanto para cerciorarse de que, en lo posible, se ajusten a normas internacionales de aceptación general.

⁶ TD/B/C.I/CPLP/23, párr. 19, disponible en http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd23_en.pdf (consultado el 5 de marzo de 2018).

34. Cuando, debido a las condiciones económicas locales, se aplique una norma de nivel inferior a la norma internacional de aceptación general, deberán hacerse todos los esfuerzos necesarios para elevar dicho nivel lo antes posible.

35. Los Estados Miembros deben fomentar y garantizar la disponibilidad de servicios para comprobar y certificar la seguridad, la calidad y el buen funcionamiento de los servicios y bienes de consumo esenciales.

Fuente: A/RES/70/186.

II. Definición del alcance

7. En base a las Directrices, el *Manual sobre protección del consumidor* de la UNCTAD⁷ procura facilitar a los países en desarrollo y a las economías en transición la elección de políticas y proporcionar instrumentos prácticos a los legisladores para fomentar la capacidad velando al mismo tiempo por la protección del consumidor a nivel nacional y regional. El Manual contiene un capítulo sobre seguridad de los productos y responsabilidad. Tal como en él se indica, la principal razón de ser de los marcos jurídicos e institucionales sobre seguridad de los productos de consumo es la necesidad de proteger al consumidor contra los riesgos de perjuicios desproporcionados, innecesarios y evitables derivados del uso previsible de los productos de consumo.

8. Por lo tanto, en una legislación de protección del consumidor completa deberían quedar abarcados todos los productos de consumo, especialmente aquellos que puedan ser peligrosos con el paso del tiempo o debido al uso, normal o indebido. Asimismo, conviene prestar atención a las fases iniciales del proceso de producción, en las que una intervención puede resultar más eficaz en términos de escala, ya que permite prescindir de un gran número de procedimientos individuales de reparación.

9. El Manual detalla seis componentes básicos para establecer un sistema (o política) de seguridad de los productos coherente y eficaz, a saber: el diseño previo a la comercialización, la preparación, la reglamentación y la formulación de normas, la supervisión, la corrección y la indemnización. Estos componentes subrayan cuatro aspectos importantes de los sistemas de seguridad de los productos de consumo: el requisito general de seguridad de las empresas, la vigilancia de los mercados y la aplicación de la ley a los infractores por parte de las autoridades públicas, la formulación de normas (obligatorias o voluntarias) y la responsabilidad de producto por cuanto se refiere a la gestión de los productos defectuosos, por ejemplo, a través de medidas de recuperación y prohibición.

10. Garantizar la seguridad de los productos alimentarios es un componente esencial de las políticas de protección del consumidor. Tal como se indica en la resolución A/RES/70/186, sección V.K relativa a los alimentos, párrafo 70, “[a]l formular políticas y planes nacionales relativos a los alimentos, los Estados Miembros deben tener en cuenta la necesidad de seguridad alimentaria de todos los consumidores y apoyar y, en la medida de lo posible, adoptar las normas del Codex Alimentarius⁸ de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura⁹ y la Organización Mundial de la

⁷ UNCTAD, 2017, *Manual on Consumer Protection* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra).

⁸ El Codex Alimentarius tiene por objeto crear normas alimentarias internacionales normalizadas, destinadas a proteger la salud de los consumidores y asegurar la aplicación de prácticas comerciales justas. Véase <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/home/es/> (consultado el 23 de abril de 2018).

⁹ La seguridad alimentaria es una empresa compleja, no solo por los riesgos inherentes a la producción alimentaria, sino también por la heterogeneidad de las cadenas internacionales de suministro de alimentos. Véanse <http://www.fao.org/food/food-safety-quality/about-us/pt/> (consultado el 23 de abril de 2018) e Institute of Medicine, 2009, *The complexities of food safety and some strategic approaches being taken*, en Institute of Medicine, 2009, *Managing Food Safety Practices from Farm to Table: Workshop Summary* (The National Academies Press, Washington, D.C.).

Salud¹⁰ o, en su defecto, otras normas alimentarias internacionales de aceptación general. Los Estados Miembros deben mantener, formular o mejorar las medidas de seguridad alimentaria, incluidos, entre otros, los criterios de seguridad, las normas alimentarias y los requisitos nutricionales y los mecanismos efectivos de vigilancia, inspección y evaluación”.

11. Teniendo en cuenta el carácter específico de la seguridad de los productos alimentarios y la amplia cobertura que esta ha recibido, la presente nota se centra en los productos no alimentarios y propone la siguiente definición de los productos de consumo:

Productos de consumo: bienes utilizados por los consumidores a diario o con frecuencia, con exclusión de los alimentos, las bebidas, los productos farmacéuticos o sanitarios, las armas de fuego y los equipos instalados como elementos permanentes en lugares distintos de las residencias privadas. En este ámbito se incluyen, a título ilustrativo, bienes como prendas de vestir, juguetes, vehículos, aparatos electrónicos de uso personal o doméstico y electrodomésticos¹¹.

12. Quedan excluidos los productos farmacéuticos y sanitarios, ya que son objeto de normas y reglamentos específicos y a menudo se encuentran bajo la supervisión de autoridades públicas sectoriales distintas de los organismos de protección del consumidor. En cualquier caso, la seguridad de los productos es un amplio y complejo campo que exige centrarse en determinadas categorías de productos y llevar a cabo nuevas investigaciones, así como cooperar con las múltiples partes interesadas, a fin de desarrollar la labor futura sobre este tema en el plano internacional¹².

13. Así pues, el Grupo Intergubernamental de Expertos tal vez desee centrar su atención en los productos de consumo no alimentarios y no farmacéuticos y su seguridad.

III. Problemas transfronterizos y riesgos de seguridad de los productos de consumo que afectan a los países en desarrollo

14. Las diferencias entre las normas nacionales pueden suponer un problema de seguridad de los productos de consumo en aquellos casos en que los productos fabricados en un país se exportan a mercados donde no cumplen las normas de seguridad obligatorias o voluntarias. Los minoristas internacionales a menudo desconocen los reglamentos de seguridad aplicables en los mercados de exportación y no siempre tienen debidamente en cuenta el país donde se encuentra el consumidor. También pasan por alto las dificultades que afrontan las autoridades nacionales para lidiar con los problemas transfronterizos de seguridad de los consumidores. Los riesgos de seguridad de los productos de consumo en un mundo globalizado y digitalizado ejercen presión sobre los marcos nacionales vigentes haciendo necesario encontrar fórmulas comunes para abordar los principales problemas.

15. La seguridad de los vehículos de motor, un producto de gran valor añadido, es una prioridad en todo el mundo, lo que confirma que la seguridad de los productos constituye un problema de carácter global. Los requisitos técnicos y jurídicos de seguridad de los vehículos de motor son de obligado cumplimiento, debido al elevado riesgo que conllevan para peatones, conductores y pasajeros, en particular para los niños.

16. Las cadenas de suministro transfronterizas de los fabricantes de automóviles tienen procesos de producción en los que intervienen piezas de orígenes muy diversos y son un clásico ejemplo de la problemática mundial de seguridad de los productos. Las cadenas mundiales de suministro pueden generar o exacerbar los riesgos y las vulnerabilidades de

¹⁰ Véase http://www.who.int/foodsafety/areas_work/food-standard/es/ (consultado el 23 de abril de 2018).

¹¹ Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor, 2017, contribución de los Estados Unidos a los efectos de la presente nota.

¹² TD/B/C.I/CPLP/9.

seguridad, especialmente cuando existen discordancias entre las normas de seguridad de los productos de las distintas jurisdicciones¹³.

17. Actualmente no es raro encontrar titulares sobre los problemas mundiales de seguridad de los productos en el sector del automóvil. Por ejemplo, en febrero de 2010, Toyota tuvo que llevar a cabo una operación mundial de recuperación de sus automóviles por problemas de bloqueo en el pedal de aceleración. Ello afectó a la cadena mundial de suministro del fabricante, ya que se suspendieron las ventas en varias regiones del mundo y los planes de producción fueron cancelados¹⁴. Casi todos los fabricantes de automóviles han sido objeto de investigaciones sobre la seguridad de sus productos, en ocasiones con motivo de muertes entre los consumidores, como en el caso de los fallecimientos relacionados con el Nissan Tsuru en México¹⁵.

18. La reciente expansión de la economía digital, sobre todo en el ámbito de las relaciones de empresa a consumidor en el comercio electrónico, también ha generado problemas de seguridad que pueden suponer un menoscabo para los consumidores. El Grupo de Trabajo sobre Seguridad de los Productos de Consumo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha dividido estos problemas en tres categorías: productos prohibidos y recuperados, etiquetas y advertencias de seguridad inadecuadas y productos que no cumplen las normas de seguridad voluntarias u obligatorias¹⁶.

19. La compra en línea de productos prohibidos constituye un problema transfronterizo de difícil solución para los Gobiernos. Las plataformas virtuales, un medio cada vez más usado para poner a la venta un producto antes de su comercialización en las tiendas al uso, pueden perjudicar a los consumidores en distintas jurisdicciones. En determinados casos, ello supone la venta de productos peligrosos. Algunas asociaciones de consumidores afirman, por ejemplo, que las plataformas de microfinanciación colectiva con recompensa pueden permitir la entrada en el mercado de productos peligrosos ante la falta de una supervisión adecuada por parte de las autoridades competentes¹⁷.

20. La recuperación de productos a nivel mundial constituye un problema transfronterizo para muchas jurisdicciones. El mercado en línea plantea mayores dificultades a los fabricantes a la hora de rastrear la venta de los productos que se pretende recuperar, ya que estos a menudo están disponibles a través de múltiples canales y en

¹³ Véase <https://www.consumerreports.org/cro/news/2016/05/everything-you-need-to-know-about-the-takata-air-bag-recall/index.htm> (consultado el 12 de marzo de 2018); para un análisis detallado de la industria automotriz, véase A. Maruchek, N. Greis, C. Mena y L. Cai, 2011, Product safety and security in the global supply chain: Issues, challenges and research opportunities, *Journal of Operations Management*, 29(7): 707-720.

¹⁴ Institute for Public Relations, 2011, The Toyota recall crisis: Media impact on Toyota's corporate brand reputation, nota de antecedentes sobre el caso, disponible en: <https://instituteforpr.org/wp-content/uploads/JFGRA-InfoTrend-case-study-ver-2.pdf> (consultado el 24 de abril de 2018).

¹⁵ El Nissan Tsuru provocó más de 4.000 muertes en México entre 2007 y 2012 y recibió un cero en seguridad en las pruebas realizadas por el Global New Car Assessment Programme y por su filial en América Latina y el Caribe (Latin NCAP). Tras la intensa campaña que llevaron a cabo la organización y las asociaciones de consumidores, Nissan aceptó poner fin a la producción del Tsuru en mayo de 2017. Véase Consumers International, 2018, La protección de los consumidores en un mundo globalizado: ¿tiempo para un enfoque global de la seguridad de los productos?, <https://www.consumersinternational.org/news-resources/blog/posts/a-global-approach-to-product-safety/> (consultado el 23 de abril de 2018).

¹⁶ OCDE, 2016, Online product safety: Trends and challenges, OECD Digital Economy Papers No. 261.

¹⁷ *Ibid.*

diversos países. Así ha sucedido en varios casos¹⁸ en que los productos objeto de la recuperación siguieron a la venta en línea como mercancías de segunda mano¹⁹.

21. Según la OCDE, los consumidores que realizan transacciones de empresa a consumidor en línea no siempre tienen acceso al etiquetado de los productos ni a las advertencias de seguridad antes de efectuar una compra, lo que afecta a la seguridad y a la confianza del consumidor²⁰. Pese a que las leyes nacionales y las normas de autorregulación sectorial resuelven este problema mediante la obligación de publicar determinada información o las etiquetas de advertencia, puede que no sean aplicables en un contexto de comercio electrónico o resulten insuficientes (en el caso de las etiquetas con texto en un idioma extranjero)²¹.

22. Según un estudio de la OCDE, el incumplimiento por las empresas de las normas de seguridad a nivel transfronterizo (88%) es mucho más elevado que a nivel nacional (44%)²². Otro ejemplo es la seguridad de los juguetes en el plano transfronterizo. Los juguetes infantiles se pueden adquirir tanto en línea como en las tiendas físicas, lo que a menudo plantea problemas de seguridad de los productos: los escasos obstáculos de entrada al sector hacen que con frecuencia existan en el mercado productos peligrosos o que no han sido probados.

23. La seguridad de los juguetes es otro ámbito en el que la cooperación con los fabricantes y entre las autoridades de los Estados miembros resulta imprescindible, como ilustran las directrices para reforzar la seguridad de los juguetes entre la Unión Europea y China, de 2006, y la cooperación entre la Unión Europea y los Estados Unidos²³.

24. En muchos casos, los consumidores compran productos en mercados poco fiables, una situación corriente en los países en desarrollo por factores como la falta de información y un poder adquisitivo limitado. Por ejemplo, los juguetes son productos de bajo valor añadido que los consumidores suelen desechar sin más, sin saber si son objeto de una recuperación ni cómo afectan al medio ambiente. El vertido de productos que no siempre son seguros en estos países es habitual en muchas jurisdicciones²⁴.

25. Los consumidores no saben que estos productos comprometen su seguridad, ya que muchas veces no exhiben características peligrosas evidentes²⁵. De ahí que sea necesario coordinar las políticas de gestión de los productos peligrosos a nivel internacional, en particular teniendo presentes las realidades en los países en desarrollo.

¹⁸ En 2013, la Comisión de la Competencia y de Protección del Consumidor de Australia supo que un negocio transnacional vendía farolillos voladores a través de una plataforma en línea, pese a tratarse de un producto prohibido. La Comisión y la plataforma en línea aunaron fuerzas para impedir la venta de dichos productos a los consumidores australianos. Véase Australian Competition and Consumer Commission, 2014, Consumer product safety online, 2014, disponible en: <https://www.accc.gov.au/system/files/Consumer%20product%20safety%20online.pdf> (consultado el 24 de abril de 2018).

¹⁹ En 2014, la Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor de los Estados Unidos y un proveedor de productos de consumo electrónicos detectaron que todavía estaban a la venta en línea diez productos de consumo distintos, pese a haber sido objeto de recuperaciones en 2012 y 2013. Entre ellos había cámaras, televisores, lavaplatos, cocinas eléctricas y sillas de oficina que conllevaban un riesgo de incendio, quemadura, proyección o irritación cutánea. Véase OCDE, 2016.

²⁰ Australian Competition and Consumer Commission, 2014, Future activities: Online sales, presentación llevada a cabo en el contexto de la Semana Internacional de la Seguridad de los Productos 2014, Bruselas, 19 de junio.

²¹ OCDE, 2016.

²² *Ibid.*

²³ Se han firmado acuerdos voluntarios entre asociaciones de empresas europeas y la Comisión Europea para mejorar la seguridad de los juguetes, y existe una cooperación entre la Unión Europea y los Estados Unidos a este respecto (véase https://ec.europa.eu/growth/sectors/toys/safety_es, consultado el 24 de abril de 2018).

²⁴ Véase, por ejemplo, <http://allafrica.com/stories/201306031116.html> (consultado el 24 de abril de 2018).

²⁵ Véanse O. Osibanjo e I. C. Nnorom, 2007, "The challenge of electronic waste (e-waste) management in developing countries", *Waste Management and Research*; e I. C. Nnorom y O. Osibanjo, 2008, "Overview of electronic waste (e-waste) management practices and legislations, and their poor applications in the developing countries", *Resources, Conservation and Recycling*, 52(6): 843-858.

26. Tras sus labores con los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN)²⁶ en 2016, la UNCTAD concluyó lo siguiente:

a) Salvo en Singapur, no existen normas mínimas de seguridad establecidas por una legislación general de protección del consumidor para muchos bienes y servicios de consumo doméstico, aparte de los alimentos, que están sujetos a una normativa específica;

b) Salvo en Malasia, las leyes generales de protección del consumidor no prevén un requisito general de seguridad que exija la seguridad razonable de todos los productos de consumo;

c) Hay pocas leyes de responsabilidad por productos que obliguen a ofrecer reparación a los consumidores perjudicados por mercancías peligrosas, pese a los mecanismos de reparación colectiva introducidos en cinco países de la ASEAN, entre ellos los regímenes de demanda colectiva de corte estadounidense de Indonesia y Tailandia;

d) Las iniciativas de recopilación e intercambio de datos sobre la recuperación de productos de consumo son limitadas (excepto en Viet Nam, desde 2014);

e) La cooperación y coordinación interinstitucional en materia de seguridad a nivel nacional y transfronterizo es insuficiente²⁷.

27. Otros países en desarrollo afrontan problemas similares, en particular por cuanto respecta a la aplicación de la normativa de seguridad de los productos vigente.

IV. Marcos de seguridad de los productos de consumo

A. Requisitos generales de seguridad

28. Uno de los medios más eficaces para lograr productos de consumo más seguros consiste en establecer requisitos generales de seguridad obligatorios para las mercancías nacionales e importadas. De conformidad con la resolución A/RES/70/186, sección V, párrafo 17, un requisito general de seguridad de los productos obliga a los productores a ofrecer un producto seguro, normalmente uno “razonablemente” seguro.

29. Ello no significa que el productor deba suministrar un producto libre de todo riesgo: lo que se espera es que el producto no presente riesgo alguno o únicamente riesgos mínimos²⁸. Por ejemplo, la Ley de Protección del Consumidor de Malasia, de 1999, establece un requisito general de seguridad que responsabiliza a las empresas de: la forma y finalidad con que se comercializa un producto; el aspecto del producto; el uso de una marca en relación con el producto; y las instrucciones o advertencias sobre el mantenimiento, la utilización o la composición del producto²⁹.

²⁶ Con excepción de Singapur, todos los Estados miembros de la ASEAN son países en desarrollo.

²⁷ UNCTAD y ASEAN, 2015, Product safety and labelling: Project on strengthening technical competency for consumer protection in ASEAN, disponible en: <http://aadcp2.org/wp-content/uploads/Product-Safety-Labelling-Module-Final-21Dec15.pdf> (consultado el 24 de abril de 2018).

²⁸ De conformidad con la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad de los productos, se entenderá por “producto seguro”: cualquier producto que, en condiciones de utilización normales o razonablemente previsibles, incluidas las condiciones de duración y, si procede, de puesta en servicio, instalación y de mantenimiento, no presente riesgo alguno o únicamente riesgos mínimos, compatibles con el uso del producto y considerados admisibles dentro del respeto de un nivel elevado de protección de la salud y de la seguridad de las personas [...].”

²⁹ Véase https://mystandard.kpdnkk.gov.my/mystandard_portal2014/document/akta_perlindunganpengguna1999.pdf (consultado el 24 de abril de 2018).

B. Normas

30. Cuando la ley no prevea la definición de unos requisitos generales de seguridad de los productos³⁰, las normas mínimas en lo relativo a la seguridad de los consumidores de bienes específicos las establecerán los organismos de protección del consumidor o las autoridades de seguridad de los productos, según la jurisdicción. Dichas normas de seguridad pueden referirse a la composición, la presentación, el etiquetado y las instrucciones de uso. También pueden referirse a la realización de pruebas de producto durante la fabricación y el acondicionamiento o después de dichos procesos.

31. Las normas de seguridad obligatorias, e incluso las voluntarias, ofrecen a fabricantes y minoristas información básica sobre las características que debe reunir un producto para ser seguro. La Organización Internacional de Normalización (ISO) lleva tiempo elaborando normas sobre la seguridad de los productos de consumo. Buena parte de las normas nacionales vigentes en todo el mundo provienen de documentos ISO. La Organización recurre a especialistas de cada sector para elaborar las normas comunes correspondientes. El primer paso consiste en que el sector que considera necesario elaborar una norma lo ponga en conocimiento de la institución nacional miembro de la ISO. Los miembros de la ISO pueden ser órganos gubernamentales o instituciones privadas, en función de la jurisdicción³¹.

32. Las normas industriales son el elemento clave en que se sustentan las normas de seguridad de los productos de consumo. A medida que las empresas amplían su experiencia en la fabricación de productos de consumo, aumentan también sus conocimientos sobre los posibles riesgos y peligros conexos. Por ello, los organismos de protección del consumidor y las autoridades de seguridad de los productos invitan a las empresas a elaborar normas voluntarias y a cumplir voluntariamente las normas de seguridad de los productos a fin de proteger a los consumidores contra un riesgo de perjuicio excesivo. Por ejemplo, la Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor de los Estados Unidos participa en muchos comités de normalización voluntaria y ayuda a las empresas a determinar si un producto cumple las normas de seguridad voluntarias vigentes. Esta labor ha resultado útil al personal de la Comisión para determinar con carácter preliminar si un producto concreto presenta un peligro sustancial de producto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Protección del Consumidor de los Estados Unidos, de 1972³².

33. En las jurisdicciones donde rige una notable responsabilidad social de las empresas suele haber normas voluntarias sobre todos los tipos de productos que se encuentran en el mercado³³, que se consideran mejores prácticas o normas consensuadas del sector³⁴.

34. Las industrias están aprendiendo el valor de la confianza del consumidor³⁵. De ahí la importancia de las iniciativas de autorregulación sectorial para velar por los legítimos

³⁰ Véase la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad de los productos, art. 2.

³¹ ISO, 2017, How we develop standards, disponible en: <https://www.iso.org/developing-standards.html> (consultado el 24 de abril de 2018).

³² Cornell Law School Legal Information Institute, 2006, 16 CFR 1115.8: Compliance with product safety standards, disponible en: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/16/1115.8> (consultado el 24 de abril de 2018).

³³ Existen normas voluntarias para cientos de productos de consumo, que van desde los karts hasta las cunas. La industria recurre a estas normas para diseñar sus productos y en caso de controversia a menudo señala su observancia para defender dichos diseños. Si bien las normas pueden mitigar la peligrosidad de un producto, no dejan de ser requisitos mínimos. Así pues, quizá no abarquen determinados peligros resultantes de los productos. Véanse C. Pollack-Nelson y S. Waters Deppa, 2009, "The role and limitations of voluntary standards in consumer product safety", *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society Annual Meeting* 53(9): 563-567.

³⁴ Promotional Products Association International, 2017, Product responsibility best practices: Voluntary standards, disponible en: http://www.ppai.org/media/1784/pr_bp_mandatoryvsvoluntarystandards.pdf (consultado el 24 de marzo de 2018).

³⁵ SAI Global, sin fecha, The consumer trust index: What your organization needs to know about trust, disponible en: https://m.comms.saiglobal.com/res/saiglob_mkt_prod1/35e4a9a13298fa9d606d7627afbff6ab.pdf (consultado el 24 de abril de 2018).

intereses de protección del consumidor y complementar las leyes y reglamentos de consumo: deben ser coherentes con las políticas estatales para poder reforzar la protección del consumidor. La OCDE ha examinado la contribución de la autorregulación sectorial a la protección del consumidor y ha analizado los factores que determinan el éxito de estas iniciativas: la solidez de los compromisos contraídos por los participantes, la cobertura sectorial de la autorregulación del sector, el grado de adhesión de los participantes a los compromisos adquiridos y las consecuencias de la no adhesión³⁶.

C. Leyes de responsabilidad

35. La legislación sobre la seguridad de los productos de consumo está directamente relacionada con la responsabilidad de las empresas por los productos comercializados³⁷. Habida cuenta de la cadena de suministro, fabricantes, distribuidores y minoristas son responsables de los productos que se comercializan y se venden en el mercado. Dentro de las fronteras nacionales, las leyes hasta ahora han reconocido el derecho del consumidor a una indemnización o a otras medidas de reparación en caso de sufrir daños físicos u otros perjuicios de resultados de productos peligrosos. Idealmente, la posibilidad de que los consumidores inicien acciones judiciales o utilicen otros mecanismos de solución de controversias también incita a los proveedores a ofrecer productos más seguros. Ello dependerá sin embargo de lo familiarizados que estén los consumidores con sus derechos en materia de seguridad de los productos, la información disponible sobre la protección vigente de sus intereses económicos y su capacidad para emprender dichos procedimientos. El derecho contractual y el derecho de daños son pertinentes en estos casos. El derecho contractual³⁸ rige los acuerdos de los consumidores que tienen una relación directa con un proveedor —normalmente, el minorista—, ya que los consumidores suelen acudir al vendedor del producto, su proveedor más próximo en la cadena de suministro.

D. Medidas correctivas: las recuperaciones

36. Algunos países como Australia y el Brasil cuentan con políticas específicas de recuperación³⁹ como medidas correctivas en virtud de las cuales las empresas deben retirar del mercado los productos peligrosos, además de informar al consumidor. Las empresas tienen la obligación de recuperar un producto en cuanto se detecta un riesgo de daño mínimo⁴⁰.

37. Australia tiene un sistema propio de seguridad de los productos en el que participan los consumidores, los proveedores y los organismos del Gobierno. Las competencias se dividen entre los organismos según su ámbito de especialidad por categorías de productos (alimentos, medicamentos y productos químicos)⁴¹. Los productos que no pertenecen a ninguna de estas categorías se clasifican como productos generales de consumo y su supervisión corre a cargo de la Comisión de Defensa de la Competencia y el Consumidor de Australia. La Comisión se encarga de supervisar las medidas relacionadas con la seguridad de los productos, como las iniciativas voluntarias de los proveedores, las leyes que incentivan la fabricación de productos seguros, la restricción de la venta de productos

³⁶ Véase OCDE, 2015, *Industry self-regulation: Role and use in supporting consumer interests*, 2015, DSTI/CP(2014)4/FINAL.

³⁷ El derecho moderno de responsabilidad por los productos se basa en seis supuestos básicos que guardan relación con las preferencias de los consumidores o con elementos causantes de fallos del mercado. Véase A Schwartz, 1992, *The case against strict liability*, *Fordham Law Review*, 60(5): 819-842.

³⁸ Los contratos tipo y la obligación contractual son los medios más habituales de hacer frente a este problema mediante las leyes contractuales. Véase UNCTAD, 2017.

³⁹ Si un producto o servicio plantea un riesgo de seguridad o no se ajusta a las normas o prohibiciones establecidas, quizá sea necesaria su recuperación. Estos productos deben ser retirados del mercado por las empresas responsables, bajo la supervisión de las autoridades públicas.

⁴⁰ Véase <http://portal.mj.gov.br/recall/> (consultado el 24 de abril de 2018).

⁴¹ Véase <https://www.productsafety.gov.au/about-us/who-regulates-what> (consultado el 24 de abril de 2018).

peligrosos y las actividades de información y educación que permiten a los consumidores elegir productos seguros y utilizarlos de manera segura. El sistema australiano cuenta con la colaboración de las empresas, los consumidores y los organismos reguladores para identificar y gestionar el riesgo que conllevan los productos peligrosos. La cooperación de los consumidores y los proveedores es esencial para lograr identificar los productos peligrosos que pueden exigir una reglamentación⁴².

38. El sistema de recuperación de productos del Brasil se regula mediante las disposiciones legislativas sobre protección del consumidor recogidas en el Código de Protección del Consumidor de 1990⁴³. El sistema brasileño de recuperación comprende procedimientos físicos y en línea cuya supervisión y ejecución corre a cargo de las autoridades de protección del consumidor, la autoridad de metrología, la autoridad sanitaria y otras autoridades reguladoras (como transportes), así como las empresas, los consumidores y el poder judicial. Las autoridades de protección del consumidor también realizan investigaciones que pueden traducirse en una recuperación obligatoria para las empresas. El Brasil cuenta con una de las legislaciones más estrictas del mundo en materia de recuperación⁴⁴ y además colabora a nivel internacional en el ámbito de la salud y la seguridad de los consumidores participando en investigaciones, campañas y otras iniciativas de cooperación dentro del Mercado Común del Sur⁴⁵ y la Organización de los Estados Americanos.

39. La Unión Europea cuenta con una amplia y detallada legislación en materia de seguridad de los productos de consumo⁴⁶. En el sistema europeo, los Estados miembros deben velar por la aplicación de las leyes de seguridad de los productos y la vigilancia de los mercados⁴⁷. Los requisitos generales de seguridad de los productos figuran asimismo en disposiciones sectoriales. Las organizaciones europeas de normalización también elaboran normas voluntarias y las referencias a las normas europeas de producto se publican en el *Diario Oficial* de la Unión Europea. La Comisión Europea, según el caso, puede adoptar una decisión formal y obligar a los Estados miembros a prohibir productos que representan un riesgo grave, o a recuperar o retirar productos del mercado⁴⁸. Asimismo, los Estados miembros deben informar a la Comisión Europea y a los demás Estados miembros acerca de los productos que encuentran en sus mercados que plantean riesgos para la salud y la seguridad de los consumidores, y que están disponibles en otros mercados de la Unión Europea. Esta información se transmite mediante el sistema de alerta rápida para los productos peligrosos no alimentarios, también conocido como RAPEX⁴⁹.

E. Sensibilización y educación del consumidor

40. La información y educación del consumidor figuran en los principios generales de las Directrices, sección III, párrafo 5 e) y f), como una de las necesidades legítimas que las Directrices procuran atender, junto con la protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad y el desarrollo de una cultura de protección del consumidor, en particular de la cultura de la recuperación en los Estados miembros. La importancia de la información y la concienciación del consumidor para su protección eficaz

⁴² Véase <https://www.productsafety.gov.au/product-safety-laws/safety-standards-bans/mandatory-standards> (consultado el 24 de abril de 2018).

⁴³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm (consultado el 24 de abril de 2018).

⁴⁴ Pese a la actividad del país en este terreno, sus operaciones de recuperación suelen tener por objeto productos de gran valor añadido, como vehículos y máquinas, pero no muchos juguetes.

⁴⁵ Véase <http://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2017/11/recalls-specific-new-regulation> (consultado el 24 de abril de 2018).

⁴⁶ Véase http://ec.europa.eu/consumers/eu_consumer_policy/our-strategy/index_en.htm (consultado el 24 de abril de 2018).

⁴⁷ Véase http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/index_en.htm (consultado el 24 de abril de 2018).

⁴⁸ Véase https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers_en (consultado el 24 de abril de 2018).

⁴⁹ Véase http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/index_en.htm (consultado el 24 de abril de 2018).

es también el motivo por el que muchas leyes de seguridad de los productos establecen el deber de informar a los consumidores sobre el tema a fin de sensibilizarlos en relación con la seguridad de los productos y las alertas conexas⁵⁰, independientemente de si son los compradores directos o los primeros compradores del producto objeto de la recuperación. El deber de informar a todas las posibles víctimas de los productos o servicios peligrosos (según la legislación) es extensivo a los posibles testigos, ya que cualquier persona puede ser víctima de un producto peligroso⁵¹.

F. Un estudio de caso en la industria del juguete

41. A continuación figura el recuadro 2 sobre la experiencia argentina de cooperación con las autoridades de los Estados Unidos en el mercado de los juguetes.

Recuadro 2 Argentina

En la Argentina, la Ley núm. 24240 de protección de los consumidores y su Decreto Reglamentario núm. 1798/94 rigen la seguridad de los productos de consumo.

En marzo de 2017, Kids II Far East Limited promovió una recuperación voluntaria de los sonajeros Oball Rattle suministrados por Topco Marketing Ltd. ante la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor de la Argentina.

Desde enero de 2016, se han vendido unos 504 sonajeros de los susodichos Oball Rattle en la Argentina. Los sonajeros se fabricaron antes del 21 de octubre de 2016. Kids II recibió quejas porque la cámara de plástico transparente de la sonaja no permanecía cerrada y al abrirse podía liberar varias piezas de pequeño tamaño, con el consiguiente riesgo de asfixia para los niños menores de 3 años.

La empresa publicó anuncios para informar a los consumidores del plan de recuperación del producto, indicándoles que dejaran de usarlo inmediatamente y que se pusieran en contacto con la empresa a fin de obtener un reembolso (por teléfono o por mensajería, el costo del producto, etc.).

Como ejemplo de la importancia de la cooperación internacional, se registró la misma recuperación ante la Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor de los Estados Unidos, con los datos siguientes⁵²:

- Nombre del producto: Oball Rattle.
- Peligro: el disco de plástico translúcido situado en el exterior del sonajero Oball Rattle puede romperse, liberando cuentas de pequeño tamaño, con el consiguiente peligro de asfixia para los niños pequeños.
- Reparación: reembolso.
- Fecha de la recuperación: 2 de marzo de 2017.
- Unidades: aproximadamente 680.000 (además de unas 17.000 unidades vendidas en el Canadá).

42. Aparte de las iniciativas de ejecución, hay varias medidas que pueden adoptar las empresas y los organismos reguladores por igual. Como se observa en este estudio de caso, la cooperación internacional y el intercambio de información desempeñan un importante papel en la prevención y el cese de la distribución de productos peligrosos en el mercado

⁵⁰ Véanse https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/?event=SafeProductsOnline&lng=en; <https://www.consumerprotection.govt.nz/tradingstandards/product-safety/keeping-kids-safe/>; y <http://www.justica.gov.br/news/senacon-lanca-site-de-recall-no-27o-aniversario-do-cdc.2> (consultados el 24 de abril de 2018).

⁵¹ Véase <http://www.hfw.com/downloads/HFW-Aerospace-Bulletin-0713.pdf> (consultado el 25 de abril de 2018).

⁵² <https://www.cpsc.gov/Recalls/2017/kids-ii-recalls-oball-rattles#> (consultado el 25 de abril de 2018).

mundial. En las Directrices se detallan las principales medidas que los Estados miembros y las empresas deben aplicar para proteger la seguridad de los consumidores.

V. Cooperación internacional

43. En los últimos años, los esfuerzos interregionales y a nivel bilateral, regional y multilateral han sido una prioridad para los organismos reguladores de la seguridad de los productos. Existen iniciativas regionales en el marco de las estructuras de las organizaciones regionales, como el sistema europeo de alerta rápida para los productos no alimentarios⁵³; el portal de recuperación de la ASEAN⁵⁴; la Red Consumo Seguro y Salud de la Organización de los Estados Americanos⁵⁵; y el marco de cooperación establecido entre la Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor de los Estados Unidos, la Oficina de Salud Pública del Canadá y la Procuraduría Federal del Consumidor de México.

44. A nivel intercontinental, el sistema de intercambio de información sobre incidentes de seguridad de los productos del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico y el sistema RAPEX-China, que permite la transmisión de datos sobre productos peligrosos entre la Comisión Europea y las autoridades chinas⁵⁶, también son mecanismos importantes. Estos programas ofrecen un marco de cooperación que facilita el intercambio de información sobre productos peligrosos y sobre las experiencias de verificación.

45. En el plano mundial, la OCDE ha participado activamente en el Grupo de Trabajo sobre Seguridad de los Productos de Consumo y en iniciativas globales, como el portal mundial de recuperación⁵⁷.

VI. Temas de debate y posible función de la UNCTAD

46. El Grupo Intergubernamental de Expertos en su próximo período de sesiones tal vez desee estudiar las cuestiones siguientes:

a) El Mapa mundial de protección del consumidor de la UNCTAD puede servir de base para el intercambio de los datos de contacto de las autoridades de protección del consumidor y en materia de seguridad de los productos de consumo. ¿Cómo se puede mejorar la comprensión de la seguridad del consumidor?

b) Aparte del intercambio de mejores prácticas en relación con la seguridad de los productos de consumo, ¿qué otras esferas deberían considerarse a nivel internacional?

c) ¿Cómo puede la UNCTAD apoyar los actuales esfuerzos regionales y mundiales para reforzar la seguridad de los productos de consumo?

⁵³ Véase https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/?event=viewProduct&reference=A12/0867/17 (consultado el 24 de abril de 2018).

⁵⁴ Véase <http://www.aseanconsumer.org/accp/index.php?r=portal/article&id=3> (consultado el 24 de abril de 2018).

⁵⁵ Véase <https://www.sites.oas.org/rcss/en/Pages/default.aspx> (consultado el 24 de abril de 2018).

⁵⁶ OCDE, 2016.

⁵⁷ Véase <https://globalrecalls.oecd.org/front/index.html#/recalls> (consultado el 24 de abril de 2018).