



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
6 de mayo de 2022
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
Sexto período de sesiones
Ginebra, 18 y 19 de julio de 2022
Tema 6 del programa provisional

Modalidades de aplicación de la recomendación sobre la prevención de la distribución transfronteriza de productos de consumo considerados inseguros

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Los consumidores deben tener el derecho de acceder a productos que no sean peligrosos. La protección de los consumidores de los peligros para su salud y su seguridad constituye una prioridad para los Estados miembros de la UNCTAD. La recomendación sobre la prevención de la distribución transfronteriza de productos de consumo considerados inseguros, aprobada en octubre de 2020 por la Octava Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas, es el instrumento pertinente a nivel mundial que llama a actuar frente a esa amenaza para la seguridad de los consumidores. En la presente nota se describen el contexto de la aprobación de la recomendación y las experiencias de los Estados miembros en materia de prevención de la distribución de productos inseguros dentro de sus fronteras y en el extranjero, y se analizan las formas de sensibilizar a los consumidores y las empresas al respecto. Además, se hace un resumen de las actuales limitaciones de la capacidad de actuación de los Gobiernos en ese ámbito, se destaca la necesidad de mejorar la cooperación internacional y se proponen medios de cooperación y aplicación.



I. Introducción

1. En las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, aprobadas por primera vez por la Asamblea General en 1985 y revisadas en 2015¹ se reconoce que los consumidores deben tener el derecho de acceder a productos que no sean peligrosos y se defiende la protección de los consumidores de los peligros para su salud y su seguridad, como una necesidad legítima. Las directrices alientan asimismo a la aprobación de medidas de política relativas a la protección de la seguridad física de los consumidores, así como de normas para la seguridad y calidad de los servicios y bienes de consumo.
2. En la Octava Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas, celebrada del 19 al 23 de octubre de 2020, se puso de relieve la importancia de reforzar los marcos de seguridad de los productos de consumo a nivel nacional, regional e internacional para proteger a los consumidores de los peligros para su salud y su seguridad, y se aprobó la recomendación sobre la prevención de la distribución transfronteriza de productos de consumo considerados inseguros². La recomendación es el primer instrumento pertinente a nivel mundial que llama a actuar frente a esa amenaza para la seguridad de los consumidores.
3. En su quinto período de sesiones, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor de la UNCTAD reconoció que unas políticas eficaces que impidan la distribución transfronteriza de productos de consumo considerados inseguros y las prácticas comerciales desleales o engañosas pueden mejorar la confianza de los consumidores y proporcionar unas condiciones más favorables para el desarrollo económico sostenible. Los Estados miembros solicitaron que, de conformidad con la directriz 97 b), la secretaría de la UNCTAD preparase informes y estudios como documentación de base para el sexto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor dedicado al tema de las modalidades de aplicación de la recomendación sobre la prevención de la distribución transfronteriza de productos de consumo considerados inseguros³.
4. El grupo de trabajo oficioso sobre la seguridad de los productos de consumo, creado por el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor tiene el mandato⁴ de seguir ocupándose de fortalecer los marcos de seguridad de los productos de consumo a nivel regional y nacional y de mejorar la cooperación internacional para proteger a los consumidores de los peligros para su salud y seguridad y proponer modalidades para la puesta en práctica de la recomendación sobre la prevención de la distribución transfronteriza de productos de consumo considerados inseguros. En ese sentido, la secretaría distribuyó un cuestionario y se recibieron aportaciones de 23 Estados miembros de la UNCTAD y organizaciones internacionales⁵. Los participantes en el grupo de trabajo también aportaron contribuciones esenciales para la redacción de la presente nota.
5. En la nota se presenta el contexto en el que se aprobó la recomendación. Se describen a continuación las experiencias de los Estados miembros en materia de prevención de la distribución de productos inseguros dentro de sus fronteras y en el extranjero. Se analizan las formas de sensibilizar a los consumidores y las empresas, y después se examinan las limitaciones de la capacidad de actuación de los Gobiernos y la necesidad de mejorar la cooperación internacional. Para concluir el análisis se abordan los medios de cooperación y aplicación, y se proponen cuestiones de debate para el sexto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor.

¹ [A/RES/39/248](#) y [A/RES/70/186](#).

² [TD/RBP/CONF.9/9](#), capítulo I, sección C.

³ [TD/B/C.I/CPLP/26](#).

⁴ [TD/B/C.I/CPLP/15](#) y [TD/B/C.I/CPLP/26](#).

⁵ Argelia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, el Brasil, Bulgaria, Chequia, Colombia, Dinamarca, Egipto, Eslovaquia, los Estados Unidos de América, Filipinas, el Iraq, Irlanda, el Japón, México, el Perú, Polonia, la República de Corea, Suecia, Zambia, el Estado de Palestina y la Comisión Europea.

II. Contexto

6. Las políticas de seguridad de los productos de consumo son particularmente importantes para ayudar a mejorar la salud y la seguridad de los consumidores y contribuir al desarrollo inclusivo y sostenible de los países. Los datos indican que, aun cuando existe un marco de seguridad de los productos, el daño asociado a los productos de consumo inseguros puede ser inmenso. Por ejemplo, los Estados Unidos de América registran anualmente 43.000 muertes y 40 millones de lesiones ocasionadas por productos de consumo⁶. Además, las muertes y las lesiones derivadas de los productos representan un costo de más de 1 billón de dólares (3.000 dólares per cápita) anuales para la sociedad⁷. La Comisión Europea estima que el daño sufrido por los consumidores y la sociedad en su jurisdicción debido a accidentes prevenibles ocasionados por productos de consumo asciende a 12.800 millones de dólares anuales. Además, los consumidores soportan los costos económicos derivados de la compra de productos inseguros, estimados en 21.600 millones de dólares anuales⁸.

7. A fin de proteger la seguridad física de los consumidores, las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor requieren que los Estados Miembros adopten o fomenten la adopción de medidas apropiadas, incluidos sistemas jurídicos, reglamentaciones de seguridad, normas nacionales o internacionales, normas voluntarias, así como el mantenimiento de registros de seguridad, al objeto de garantizar que los productos sean inocuos para el uso al que se destinan o para el normalmente previsible⁹. En una anterior nota de la UNCTAD sobre seguridad de los productos de consumo (TD/B/C.I/CPLP/12) se mostró que los requisitos generales de seguridad y los regímenes de responsabilidad anclados en las leyes, junto con las correspondientes normas, son el elemento clave para establecer marcos de seguridad de los productos de consumo en cualquier lugar del mundo.

8. Los operadores económicos encargados de introducir los bienes en el mercado, en particular los proveedores, exportadores, importadores, minoristas y similares (denominados en adelante “fabricantes” o “distribuidores” de conformidad con la directriz 17) tienen la responsabilidad primordial de velar por que los productos de los que se ocupan sean seguros. Si se percatan de la existencia de peligro después de la introducción de los productos en el mercado, deben notificarlo sin demora a las autoridades competentes y, según proceda, al público. Si un producto resulta inseguro, los fabricantes o distribuidores deben retirarlo del comercio y reemplazarlo, modificarlo o sustituirlo por otro producto. Si no es posible hacerlo en un plazo prudencial, los agentes económicos pertinentes deben proporcionar al consumidor una compensación adecuada.

9. Las directrices recomiendan asimismo que los Estados Miembros velen por que la calidad de los productos y la información relativa a estos no varíen de un país a otro de manera que pueda tener efectos perjudiciales para la seguridad de los consumidores.

10. Actualmente, los productos de consumo recuperados o retirados del mercado por no cumplir los correspondientes requisitos de seguridad pueden ser distribuidos en otras jurisdicciones donde no se ha evaluado ese incumplimiento o no se han tomado medidas al respecto. Esta práctica puede ignorar directamente los derechos de los consumidores a acceder a productos seguros y a protección contra daños considerables, como se reconoce en el párrafo 5 c) de las directrices. No obstante, en algunas situaciones es posible evaluar el riesgo de manera distinta en las diferentes jurisdicciones. Cada jurisdicción tiene la responsabilidad de determinar los riesgos, así como el nivel aceptable de estos.

⁶ Véase [https://www.cpsc.gov/Newsroom/News-Releases/2022/CPSC-Celebrates-50-Years-of-Making-Consumer-Safety-our-Mission#:~:text=Every%20year%20consumer%20products%20are,2020\)%20associated%20with%20consumer%20products](https://www.cpsc.gov/Newsroom/News-Releases/2022/CPSC-Celebrates-50-Years-of-Making-Consumer-Safety-our-Mission#:~:text=Every%20year%20consumer%20products%20are,2020)%20associated%20with%20consumer%20products).

⁷ Véase <https://www.cpsc.gov/About-CPSC>.

⁸ Comisión Europea, evaluación del impacto anexa a la “propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la seguridad general de los productos, por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 87/357/CEE del Consejo y la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo” (COM(2021) 346 final – SEC (2021) 280 final – SWD(2021) 169 final).

⁹ Véase A/RES/70/186, anexo, en particular las directrices 16 a 19 y 70 a 82.

11. La distribución de los productos de consumo considerados inseguros puede mermar la confianza de los consumidores de los mercados de destino, especialmente si no les resulta fácil acceder a recursos educativos sobre los riesgos asociados a los productos de consumo y la manera de responder a los incidentes de seguridad. En la recomendación se reconoce que es posible aumentar la confianza de los consumidores cuando los gobiernos aplican políticas adecuadas que impiden la venta de productos de consumo inseguros. Esas políticas brindarían la posibilidad de crear un entorno más favorable para el desarrollo económico sostenible, dado que mejorar la seguridad de los productos de consumo contribuye directamente al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 3 (salud y bienestar) previsto en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/70/1) e indirectamente al de varios otros Objetivos.

12. Por último, la distribución transfronteriza de productos de consumo considerados inseguros puede afectar a la salud y la seguridad de los consumidores de todo el mundo. En consonancia con las directrices, en la recomendación se reconoce que la reducción de la cantidad de productos inseguros y peligrosos fabricados y comercializados sería beneficiosa para los consumidores de todo el mundo. Se reconoce además que los Estados Miembros deben esforzarse por que los productos de consumo presenten un elevado nivel de seguridad en todo el mundo y por que los consumidores puedan acceder fácilmente a la información sobre los productos inseguros.

13. El coste que suponen para la salud y la vida de las personas los productos de consumo inseguros no se aprecia ni se aborda universalmente mediante políticas eficaces. Comprender mejor el problema es el primer paso hacia un marco político eficaz de seguridad de los productos en el que cabría incluir la prevención de la distribución transfronteriza de productos de consumo considerados inseguros. En las secciones que siguen se presentan experiencias de los Estados miembros relativas a la prevención de la distribución de productos inseguros en su territorio y en el extranjero.

III. Prevención de la distribución en el territorio nacional de productos de consumo considerados inseguros

14. En la recién revisada recomendación del Consejo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la seguridad de los productos de consumo¹⁰ se pide a los adherentes que establezcan y mantengan organismos públicos dotados de la autoridad y el poder para llevar a cabo investigaciones y adoptar medidas encaminadas a proteger a los consumidores de los productos inseguros, tales como exigir a las empresas que retiren o recuperen esos productos o que adopten otras medidas correctivas oportunas en relación con los productos inseguros, o como ordenar la retirada y la recuperación de productos del mercado. Esos organismos públicos deben disponer de los recursos y los conocimientos técnicos necesarios para ejercer su potestad de manera apropiada y eficaz. Además, si es necesario, deben revisarse los marcos de políticas a fin de velar por que sigan siendo eficaces. Muchos Estados miembros de la UNCTAD han aprobado leyes y políticas, y han establecido en el ámbito nacional mecanismos interinstitucionales para detectar los productos de consumo inseguros y prevenir su importación.

15. La conformidad con las normas de seguridad de los productos de consumo suele ser un requisito para la importación de bienes, según la información facilitada por los Estados miembros de la UNCTAD y las organizaciones internacionales que respondieron a una encuesta realizada por la UNCTAD en 2021. Argelia, Egipto y Filipinas publican una lista de productos que está prohibido importar o que están sujetos a condiciones especiales de vigilancia por ser peligrosos, como los productos químicos, los explosivos y las armas. En Filipinas, los importadores deben disponer de una licencia válida que también puede estar condicionada al cumplimiento de las normas de seguridad de los productos. Para algunos productos de consumo, las autoridades aduaneras exigen certificados o notificaciones de conformidad cuya validez pueden verificar mediante la realización de pruebas con muestras representativas y/o un régimen de licencias no automáticas, como sucede en la Argentina,

¹⁰ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), 2020: Recommendation of the Council on Consumer Product Safety, OECD/LEGAL/0459, OECD Legal Instruments.

Azerbaiyán y el Brasil, o mediante la cumplimentación de formularios, como en Argelia y Colombia. Argelia, la Argentina, Colombia, Egipto y Zambia incluyen en su “ventanilla única de importación” la reglamentación relativa a la seguridad de los productos de consumo para que los importadores puedan consultar y cumplir las normas pertinentes. Los controles aplicados a los productos que entran en el mercado de la Unión Europea están armonizados. La legislación en materia de vigilancia de los mercados y conformidad de los productos exige que las autoridades aduaneras señalen específicamente los productos peligrosos o no conformes en sus sistemas informáticos y, en su caso, indiquen en los documentos “producto peligroso” o “producto no conforme”. Además, la Comisión Europea publica una lista común de las prohibiciones y restricciones de la Unión Europea¹¹ en la que se recopilan todos los instrumentos jurídicos de la Unión Europea que incluyen prohibiciones y restricciones relativas a los productos que ingresan en su mercado. La lista es un instrumento práctico para las autoridades y los interesados. Bosnia y Herzegovina utiliza la información de la Unión Europea para vigilar la seguridad de los productos de consumo no alimentarios en su mercado nacional. La República de Corea estableció un sistema que, mediante recopiladores de datos en la web, recoge automáticamente la información sobre los productos retirados facilitada por organizaciones extranjeras y comprueba además, cuáles de los productos retirados del mercado extranjero se distribuyen en el territorio nacional a través de plataformas en línea. El Estado de Palestina señala que, dado que no controla sus fronteras, se basa únicamente en la vigilancia del mercado ejercida por las autoridades encargadas de la seguridad de los productos de consumo del Ministerio de Economía Nacional.

16. La cooperación entre las autoridades encargadas de la seguridad de los productos de consumo y las autoridades aduaneras resulta fundamental en este empeño. Esa cooperación puede estar prevista en las leyes o incluir acuerdos oficiales y officiosos entre entidades públicas, según diversas modalidades. En Azerbaiyán, Bulgaria, Chequia, Dinamarca, el Iraq, Irlanda, el Perú, Polonia y Suecia, existe una cooperación bilateral entre las autoridades encargadas de la seguridad de los productos de consumo y las autoridades aduaneras. La cooperación puede incluir a otras autoridades nacionales, incluidas las encargadas de la metrología y la normalización (por ejemplo, en el Brasil y Zambia), la fiscalidad (en Eslovaquia y México) e incluso las comunicaciones (en el Brasil) y el medio ambiente (en la República de Corea). Otras formas de cooperación consisten en implantar en un mismo lugar a quienes investigan la seguridad de los productos de consumo en los puertos de entrada junto con el personal de aduanas y del centro de análisis de la dirección de aduanas, como sucede en Argelia, los Estados Unidos y Zambia. En Finlandia, Francia y Letonia, la autoridad aduanera tiene competencia como entidad de vigilancia de los mercados, lo que le permite llevar a cabo en frontera comprobaciones de la seguridad de los productos y otras pruebas. Algunas jurisdicciones, como la Unión Europea y los Estados Unidos, llevan a cabo asimismo análisis de los riesgos basándose en el perfil de los importadores.

17. Los fabricantes y los distribuidores deben notificar sin demora a las autoridades competentes y, según proceda, al público la existencia de peligros de los que se hayan percatado con posterioridad a la introducción de los productos en el mercado. Siguiendo la recomendación de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, los fabricantes y los distribuidores suelen estar obligados a adoptar las medidas correctivas oportunas, como la retirada de productos del mercado. En el caso de que no lo hagan, las autoridades también tienen la posibilidad de imponer medidas correctivas, como la retirada de productos, que deberán aplicar los fabricantes y los distribuidores. Las autoridades pueden determinar que un producto no es conforme con las normas de seguridad tras realizar su propia investigación, a raíz de denuncias de consumidores o de lesiones ocasionadas a consumidores y en función de una evaluación del riesgo. Los países que disponen de sistemas de seguridad de los productos ya afianzados mantienen sistemas de alerta que publican la información sobre las medidas correctivas (incluida la retirada de productos). La información al respecto puede intercambiarse a nivel regional o internacional, como se hace en el caso de

¹¹ Véase https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2018-08/prohibition_restriction_list_customs_en.pdf.

las alertas sobre productos emitidas por la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental¹² el sistema de alerta rápida (Safety Gate) de la Unión Europea¹³, la Red Consumo Seguro y Salud de la Organización de los Estados Americanos¹⁴ y el portal de la OCDE sobre la retirada de productos¹⁵. Esta información es pertinente para comparar y determinar los riesgos que presentan los productos que se encuentran en los mercados nacionales. También permite a las jurisdicciones participantes concentrar mejor sus esfuerzos de vigilancia del mercado. En el recuadro 1 se detallan los requisitos vigentes para la aprobación de las importaciones en la Unión Europea.

Recuadro 1

Requisitos para la aprobación de importaciones en la Unión Europea

El reglamento (UE) 2019/1020 relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos^a incluye un marco completo de control de los productos que entran en el mercado de la Unión Europea, basado en la gestión del riesgo, en estadísticas e informes, así como en la cooperación y el intercambio de información.

Las autoridades aduaneras deben realizar los controles adecuados basándose en una evaluación del riesgo y suspender el despacho de los productos que se introducen en la Unión Europea si sospechan que no son conformes o representan un riesgo grave. Las autoridades de vigilancia del mercado tienen cuatro días hábiles para comprobar la conformidad de los productos. Se está creando una interfaz electrónica para facilitar la transmisión de información entre los servicios de aduanas y las autoridades encargadas de la vigilancia del mercado.

Las autoridades de vigilancia transmiten a las autoridades aduaneras la información necesaria relativa a las categorías de productos u operadores económicos que presentan un mayor riesgo de no conformidad. A su vez, las autoridades aduaneras informan a las autoridades de vigilancia del resultado de los controles que realizan y del despacho de los productos a libre práctica.

Cada año, los Estados miembros de la Unión Europea deben presentar a la Comisión Europea datos estadísticos detallados relativos a los controles efectuados el año anterior en relación con los productos sujetos al Derecho de la Unión. La Comisión elabora un informe anual que contiene la información aportada por los Estados miembros y un análisis de los datos presentados.

Fuente: Comisión Europea.

^a Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los Reglamentos (CE) núm. 765/2008 y (UE) núm. 305/2011 (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1020&from=EN>).

IV. Prevención de la distribución de productos inseguros en el extranjero

18. Las autoridades encargadas de la seguridad de los productos de consumo tienen generalmente el mandato de proteger la salud y la seguridad de los consumidores en sus jurisdicciones. No obstante, la recomendación sobre la prevención de la distribución

¹² Véase Comité de Protección de los Consumidores de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, alertas sobre productos, disponible en <https://aseanconsumer.org/product-alert> (consultado el 26 de abril de 2022).

¹³ Véase Unión Europea, Safety Gate: el sistema de alerta rápida de la Unión Europea para los productos no alimenticios peligrosos, disponible en <https://ec.europa.eu/safety-gate-alerts/screen/webReport> (consultado el 26 de abril de 2022).

¹⁴ Véase <https://www.oas.org/ext/en/development/chsn>.

¹⁵ Véase OCDE, Global portal on product recalls, disponible en <https://globalrecalls.oecd.org/> (consultado el 27 de abril de 2022).

transfronteriza de productos de consumo considerados inseguros también requiere que los Estados Miembros de las Naciones Unidas apliquen políticas encaminadas a impedir que se distribuyan en el extranjero productos cuya inseguridad es conocida dentro de su territorio.

19. Uno de los métodos que utilizan comúnmente los Gobiernos para abordar este problema consiste en intercambiar y compartir con sus homólogos extranjeros información sobre medidas correctivas, incluida la recuperación de productos. Las redes ya mencionadas de países y adherentes de Europa, América, Asia Sudoriental y la OCDE son beneficiosas para los consumidores nacionales y extranjeros. La legislación de la Unión Europea permite a las autoridades competentes de los Estados miembros destruir o inutilizar los productos que entrañen un riesgo para la salud y la seguridad, si lo consideran necesario y justificado. Los costos corren a cargo del operador económico que haya declarado el producto. También existen procedimientos específicos en los Estados miembros. Por ejemplo, Chequia solicita a la autoridad encargada de la seguridad de los productos de consumo que formule un dictamen sobre el riesgo de exportación de un producto inseguro. La autoridad competente de Irlanda puede pedir a un importador que destruya o devuelva un producto a su país de origen, e impedir así su distribución transfronteriza a terceros países. Suecia puede prohibir la exportación de productos que entrañen un grave riesgo de causar daños.

20. En los Estados Unidos, la distribución transfronteriza de productos considerados inseguros está estrechamente vigilada. En algunos casos no se permite. En otros, puede obtenerse un permiso según se indica en el recuadro 2.

Recuadro 2

Resumen de las bases jurídicas por los que la Comisión de Seguridad de los Productos de Consumo de los Estados Unidos puede restringir la distribución transfronteriza de productos de consumo considerados inseguros

1. Es ilegal exportar un producto que incumpla las normas de seguridad de los productos de consumo vigentes en virtud de la Ley de Seguridad de los Productos de Consumo, a menos que la persona notifique a la Comisión de Seguridad de los Productos de Consumo de los Estados Unidos de la exportación pendiente con un mínimo de 30 días de antelación, presentando una declaración ante la Comisión en la que especifique:

- a) La fecha prevista para la expedición del producto;
- b) El país y el puerto de destino del producto;
- c) La cantidad del producto que se va a exportar;
- d) Cualquier otra información que pueda requerir la Comisión según su normativa.

Tras recibir la notificación, la Comisión informará sin demora a las autoridades del país de destino de la exportación propuesta e indicará por qué incumple las normas.

2. La Comisión de Seguridad de los Productos de Consumo puede:

- a) Prohibir la exportación de los Estados Unidos, con fines de venta, de cualquier producto de consumo que no sea conforme con las normas previstas en la Ley de Seguridad de los Productos de Consumo, a menos que el país de destino haya notificado a la Comisión que acepta la importación del producto;
- b) Adoptar las medidas adecuadas en el marco de sus competencias para destruir el producto si el país de destino no le comunica que acepta la importación una vez transcurridos 30 días desde que la Comisión le haya anunciado el envío.

3. Es ilegal exportar desde los Estados Unidos para la venta cualquier producto de consumo o toda sustancia que sea objeto de medidas correctivas, como la retirada, impuestas en virtud de sus competencias por la Comisión de Seguridad de los Productos de Consumo, en consulta con ella y que esta haya anunciado públicamente.

4. La Ley de Seguridad de los Productos de Consumo no se aplicará a los productos:

- a) Si se demuestra que han sido fabricados, vendidos o puestos a la venta para exportarlos de los Estados Unidos (o si se han importado para reexportarlos), a menos que:

i) tales productos se distribuyan en realidad en el comercio para su uso en los Estados Unidos; o ii) la Comisión de Seguridad de los Productos de Consumo determine que la exportación de esos productos conlleva un riesgo excesivo de ocasionar daños a los consumidores en los Estados Unidos;

b) Los productos de consumo distribuidos en el comercio, o el envase en que se depositen para su distribución, lleven una indicación o etiqueta que indique que se destina a la exportación.

Fuente: Estados Unidos, Comisión de Seguridad de los Productos de Consumo.

Nota: Los Estados Unidos desean informar de que el texto que figura en el recuadro es un resumen de las normas que confieren a la Comisión la potestad de restringir la distribución transfronteriza de productos considerados inseguros, recogidas en el artículo 15, párrafos 2067 y 2068 del Código de los Estados Unidos. Puede consultarse más información en <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/2067> y en <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/2068>. Este resumen no es una descripción completa de la legislación estadounidense, y se aconseja a los interesados que busquen seguridad jurídica que se remitan a la legislación mencionada.

21. Las actuaciones de aplicación de las normas y vigilancia del mercado para evitar la distribución de productos de consumo inseguros a nivel nacional e internacional también requieren la participación activa de los dos agentes más importantes del mercado: los consumidores y las empresas. Los Estados miembros de la UNCTAD han emprendido actividades decisivas de sensibilización, que se describen a continuación.

V. Sensibilización de los consumidores

22. En la recomendación se pide a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que sensibilicen a los consumidores acerca de los riesgos que entrañan para su seguridad física los productos de consumo inseguros, en relación con las transacciones en línea transfronterizas efectuadas directamente con los consumidores. Es posible que estos ignoren que las condiciones sanitarias o de seguridad no son las mismas en todos los países y supongan que todos los productos que se venden en línea son seguros. Además, los consumidores que compran en las plataformas en línea a menudo no saben que pueden estar adquiriendo un producto directamente a un proveedor extranjero que no teme las consecuencias judiciales al no estar presente en la jurisdicción del consumidor. Muchos países han creado o están creando mensajes en los medios para informar a los consumidores sobre la compra de productos seguros en línea. La República de Corea tiene perfiles destinados específicamente a ese fin en algunas plataformas de los medios sociales¹⁶. Dado que es frecuente que los consumidores subestimen el riesgo y decidan comprar los productos más baratos por necesidad, las autoridades encargadas de la seguridad de los productos deben educarlos acerca de las posibles consecuencias en materia de seguridad que pueden derivarse de basar su decisión únicamente en el precio.

23. Ahora bien, los riesgos para los consumidores no se limitan a las compras en línea. Los mercados informales locales pueden ser origen de productos peligrosos que los comercios minoristas tradicionales no venden por no considerarlos seguros. Es preciso informar debidamente a los consumidores de los productos que deben evitar. Cabe pensar que incluso los minoristas establecidos podrían vender productos en los que se detecten posteriormente defectos de seguridad de los que se deba informar al público.

24. Si las autoridades encargadas de la seguridad de los productos de consumo no disponen de un plan de comunicación eficaz, los consumidores seguirán expuestos a riesgos. En los mensajes transmitidos a los consumidores deben tenerse en cuenta, entre otras cosas, la diversidad lingüística (los distintos idiomas de la población), los factores socioeconómicos, la cultura y la geografía. Los contenidos deben presentarse de la manera más pertinente para

¹⁶ Véase <https://www.youtube.com/watch?v=978qWHGwwJc>, <https://www.ciiss.go.kr/shr/infoQryIdRegInfo.do> y <https://www.consumer.go.kr/consumer/index.do>.

el grupo al que vayan destinados y mostrar claramente la acción recomendada, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los consumidores vulnerables y desfavorecidos. Por ejemplo, el Perú prepara información en español, quechua, aimara y braille¹⁷. Irlanda lleva a cabo campañas de sensibilización sobre las cuestiones de seguridad del consumidor a través de la radio, entrevistas en televisión y campañas de información en los medios sociales¹⁸.

25. También se debe alentar a los consumidores a que señalen a las autoridades competentes los problemas de seguridad de los productos. Para ello, es posible utilizar números de teléfono gratuitos, ventanas de envío de mensajes en los sitios web y direcciones de correo electrónico¹⁹. Las autoridades pueden considerar la posibilidad de hacer anuncios periódicos a través de las plataformas tradicionales y los medios sociales para recordar a los consumidores que denuncien los productos inseguros²⁰. Por ejemplo, Argelia colabora con las asociaciones de consumidores para sensibilizar a estos acerca de los productos inseguros de otros países.

26. En varias jurisdicciones se han creado también bases de datos o portales en línea para alertar al público de los productos peligrosos. En la Unión Europea, el portal Safety Gate administrado por la Comisión Europea, publica resúmenes de las notificaciones presentadas al sistema de alerta rápida para los productos no alimenticios peligrosos. Bosnia y Herzegovina publica directamente información del portal Safety Gate de la Unión Europea destinada a sus consumidores. El portal de la OCDE sobre retirada de productos reúne periódicamente la información sobre los avisos de retirada de productos emitidos en todo el mundo.

VI. Sensibilización de las empresas

27. La necesidad de colaborar a nivel local, regional, nacional e internacional para aprovechar los recursos y actuar de manera coherente en materia de sensibilización quedó de manifiesto durante una mesa redonda de la UNCTAD sobre las estrategias para llegar eficazmente a los consumidores y las empresas con el fin de promover la seguridad de los productos²¹. Por ejemplo, la República de Corea acoge varios órganos consultivos de carácter permanente, que engloban a 60 empresas de 8 sectores de producción importantes. Recientemente creó un órgano consultivo permanente con cinco grandes plataformas en línea para potenciar las medidas proactivas y colectivas.

28. En la recomendación se exhorta a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que sensibilicen a las empresas encargadas de introducir los bienes en el mercado sobre el perjuicio que puede causar la distribución transfronteriza de productos de consumo inseguros. Los Estados Miembros deberían adoptar las medidas adecuadas para desalentar la exportación de productos de consumo considerados inseguros, lo que sería beneficioso para la salud y la seguridad de los consumidores de todo el mundo. Entre las actividades de sensibilización podría estar asimismo la de recordar a las empresas que velen por que, mientras están a su cuidado, los productos no pierdan su inocuidad debido a una manipulación o un almacenamiento inadecuados.

29. También es importante comunicar a las empresas la importancia de la retirada eficaz de los productos. Una operación de retirada bien gestionada dañará en menor medida la reputación de la empresa que los intentos de eludir la responsabilidad, pudiendo incluso incrementar la confianza de los consumidores en la marca²². La recuperación de un producto

¹⁷ UNCTAD, 2020, *Examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor del Perú* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra).

¹⁸ Véase, por ejemplo, el siguiente vídeo sobre la destrucción de cargadores peligrosos para teléfonos y computadoras en <https://www.youtube.com/watch?v=Y97IzJRjOT8>.

¹⁹ Véase, por ejemplo, <https://www.saferproducts.gov/IncidentReporting>.

²⁰ Véase, por ejemplo, <https://www.cpsc.gov/Newsroom/News-Releases/2021/CPSC-Urges-Consumers-to-Schedule-a-Safety-Check-Up-on-Products-in-Their-Homes-2>.

²¹ Organizada en el marco del grupo de trabajo de la UNCTAD sobre seguridad de los productos de consumo.

²² Véanse Comisión Europea, 2021 Behavioural study on strategies to improve the effectiveness of product recalls, disponible en https://ec.europa.eu/safety/consumers/consumers_safety_gate/

brinda a la empresa la oportunidad de corregir un fallo en su sistema de producción en masa. Las autoridades pueden considerar la posibilidad de recompensar a las empresas que vayan más allá de sus obligaciones legales al garantizar la seguridad de los productos de consumo en sus prácticas comerciales. Esas recompensas ya existen y dan buenos resultados en varios países, como en el Perú²³ y en la Unión Europea²⁴.

30. Dinamarca señala que es posible que muchos pequeños fabricantes y distribuidores carezcan de recursos o capacidad en materia de seguridad de los productos de consumo y que las campañas al respecto no tengan en su caso los efectos deseados. Varios países, como Argelia, Egipto, el Perú y Polonia, organizan para los fabricantes y los distribuidores cursos de formación sobre sus obligaciones legales, así como sobre los beneficios que entraña velar por que sus productos sean seguros. El Japón también sensibiliza a los fabricantes y los distribuidores mediante un sitio web de información sobre la retirada de productos, así como mediante su sistema de comunicación y divulgación de accidentes de consumo graves.

31. Las autoridades también pueden aconsejar a los fabricantes y distribuidores medios eficaces de comunicar información sobre seguridad, por ejemplo elaborando directrices relativas a las mejores prácticas. Hay que aconsejar a las empresas que utilicen medios creativos para llegar a los propietarios de los productos que se deben recuperar y motivarlos para que respondan. Los estudios han demostrado que la forma más eficaz de obtener respuestas de los consumidores es la notificación directa, como el correo electrónico, los mensajes de texto, las cartas y las llamadas telefónicas. Además, se debería exigir que los avisos de recuperación de productos incluyeran una descripción clara del producto que se retira, el peligro que presenta (evitando los términos que puedan minimizar la percepción del riesgo por el consumidor), los medios de resarcimiento de los consumidores y las instrucciones sobre la manera de proceder, todo ello en un formato de uso sencillo. Varias jurisdicciones han adoptado una plantilla uniforme de avisos de recuperación para ayudar a las empresas a comunicarlos de manera eficaz. Esa información debe presentarse en forma que resulte accesible para las personas con discapacidad. Deben aplicarse las normas de accesibilidad en la web cuando se facilite la información en formato electrónico. Los avisos de recuperación de productos en formato electrónico deben incluir texto alternativo con la descripción de las imágenes de los productos que se vayan a recuperar. Además, los vídeos relativos a la recuperación de productos deben llevar subtítulos para que sean más accesibles.

32. Como medios adicionales para que los fabricantes y distribuidores hagan llegar a los consumidores advertencias, avisos de recuperación y otros mensajes relativos a la seguridad de los productos, cabría señalar los comunicados de prensa conjuntos de las autoridades competentes y las empresas, un teléfono gratuito para que los consumidores respondan a los avisos de recuperación de productos, la transmisión masiva de contenidos visuales, también a través de las redes sociales. En 2020, la OCDE publicó orientaciones sobre políticas para lograr la máxima eficacia en la recuperación de productos, incluidas recomendaciones precisas al respecto²⁵.

33. Las autoridades también pueden alentar el desarrollo de tecnologías y productos sostenibles de conformidad con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12. Sería un medio para limitar la producción de desechos y evitar que se descarten productos, aumentando la durabilidad y facilitando la reparación de estos, incluso cuando presenten problemas de seguridad.

[effectiveRecalls/documents/Product.Recall.Main.Report.pdf](#); y Comisión Europea, 2019: Survey on consumer behaviour and product recalls effectiveness. El informe final está disponible en https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/repository/tips/Product.Recall.pdf.

²³ Véase <https://www.consumidor.gob.pe/primerolosclientes>.

²⁴ Véase <https://ec.europa.eu/safety-gate/#/screen/pages/safetyAward>.

²⁵ OCDE, 2020, Policy guidance on maximizing product recall effectiveness, DSTI/CP/CPS(2019)4/FINAL.

VII. Capacidad de actuación de las autoridades

34. En la recomendación se reconoce que los Gobiernos de algunas jurisdicciones pueden no tener capacidad para tomar medidas contra los productos de consumo inseguros en todos los supuestos. Muchas jurisdicciones todavía están elaborando políticas y medidas eficaces en materia de seguridad de los productos de consumo y quizá carezcan de instrumentos legislativos y reglamentarios para impedir la importación o ayudar a la detección de los productos inseguros en sus mercados nacionales. Por ejemplo, es posible que los marcos jurídicos no otorguen a los reguladores la potestad de impedir la venta o de retirar productos del mercado. Otros pueden carecer aún de sistemas de denuncia eficaces, bases de datos de incidentes con los productos u otros medios para vigilar adecuadamente el mercado.

35. También se reconoce que los Estados Miembros de las Naciones Unidas pueden carecer de la base legal o los recursos necesarios para prevenir la exportación de productos de consumo considerados inseguros, aun cuando los hayan detectado y excluido del comercio nacional. La prioridad otorgada históricamente a la facilitación de las exportaciones también puede obstaculizar las iniciativas para impedir ciertas exportaciones o para advertir a otras jurisdicciones acerca de los productos considerados inseguros que van a recibir.

36. En la recomendación se reconoce que es posible reducir la fabricación y la venta mundiales de productos de consumo inseguros a medida que los Estados Miembros refuercen sus propios marcos de seguridad de los productos. En ese sentido, se pide a los Estados Miembros que apliquen políticas compatibles con las normas de la Organización Mundial del Comercio, encaminadas a impedir la distribución transfronteriza de productos de consumo considerados inseguros en su propia jurisdicción.

37. Se observan asimismo diferencias entre los marcos jurídicos, los requisitos en materia de seguridad de los productos y los enfoques de la evaluación de riesgos de las distintas jurisdicciones. Al no existir una solución única, cada jurisdicción se encuentra en una situación particular a la hora de abordar la distribución transfronteriza de productos de consumo considerados inseguros.

38. Por último, se reconoce que, aunque sea posible identificar y retirar del mercado productos de consumo inseguros o prohibir su comercialización, en muchos países quizás no exista todavía la base legal para impedir la exportación de esos productos. No obstante, la aplicación puede progresar gradualmente si mejoran la comunicación y el intercambio de información entre los Estados Miembros. Este intercambio de información serviría incluso para disuadir a las empresas de distribuir productos inseguros.

VIII. Necesidad de una mayor cooperación internacional

39. La puesta en práctica de medidas encaminadas a prevenir la distribución transfronteriza de productos considerados inseguros requiere cooperación internacional. El problema implica por naturaleza el transporte de productos inseguros a través de las fronteras internacionales; sin un esfuerzo coordinado de los Gobiernos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, probablemente los resultados no sean muy provechosos para la seguridad de los consumidores. En un estudio de la UNCTAD²⁶ de 2020 se observa que la cooperación transfronteriza internacional en materia de protección del consumidor es todavía relativamente rara, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de las normas. Excepto en la Unión Europea, actualmente reposa en la cooperación oficiosa entre organismos, que puede ser insuficiente para abordar debidamente el número creciente de prácticas comerciales desleales transfronterizas.

40. Además, dado que los marcos, requisitos y procesos en materia de seguridad de los productos de los distintos Estados miembros de la UNCTAD en ocasiones difieren mucho, un producto de consumo considerado inseguro en una jurisdicción puede no serlo en otra. En los acuerdos comerciales internacionales, como el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas

²⁶ Véase Cipriano, A. e Izaguirre, A., 2020, International cooperation in consumer protection, Research Paper No. 54, pág. 43, UNCTAD.

Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio, se permite que los Estados miembros tengan distintas reglamentaciones para responder a realidades distintas. En la recomendación sobre la prevención de la distribución transfronteriza de productos de consumo considerados inseguros se reconoce que esas diferencias pueden dificultar la cooperación internacional, en el caso de que las diferentes jurisdicciones no reconozcan el mismo riesgo. En tales situaciones puede verse mermada la capacidad de una jurisdicción para tomar medidas a fin de impedir que sigan vendiéndose en otras jurisdicciones productos de consumo inseguros procedentes de su mercado.

41. Las redes regionales e internacionales para la retirada de productos ya mencionadas son una valiosa fuente de información para todas las autoridades que participan en ellas. Aunque algunos países participan en más de una red, es preciso tejer “una red de redes”, para que el intercambio de información beneficie al mayor número posible de jurisdicciones.

42. En la recomendación se reafirma también que los Estados Miembros deben promover o reforzar el intercambio de información sobre los productos que hayan sido prohibidos, retirados o sometidos a restricciones rigurosas a fin de que los países importadores puedan tomar precauciones adecuadas a fin de protegerse y proteger a los consumidores de esos productos. La petición en favor del intercambio de información entre los Estados Miembros ya figura en las directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor y sigue siendo un medio fundamental para prevenir la distribución transfronteriza de productos de consumo considerados inseguros. Aunque se conoce esa necesidad, también se sabe que a menudo no se intercambia la información adecuada. Muchas jurisdicciones simplemente carecen de mecanismos y acuerdos que permitan la transmisión efectiva de esa información de manera oportuna.

43. Asimismo, en la recomendación se afirma que mediante el fortalecimiento de la cooperación internacional es posible reducir la distribución de productos de consumo inseguros en los mercados nacionales de todo el mundo.

44. Un ejemplo concreto de requisitos para la aprobación de la exportación basado en criterios de seguridad es el de los Estados Unidos que, como se resume en el recuadro 2, puede servir de modelo a otros Estados miembros. México sugiere una nueva forma de etiquetado de los productos considerados inseguros en una jurisdicción, que permitiría que las autoridades aduaneras de otras jurisdicciones los identificaran fácilmente.

IX. Formas de cooperación y temas de debate

45. En la recomendación se solicita a la UNCTAD que siga ayudando a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a mejorar los marcos nacionales y regionales de seguridad de los productos de consumo a fin de proteger mejor a los consumidores y evitar la distribución transfronteriza de productos de consumo inseguros. También se alienta a los Estados Miembros a que adopten medidas apropiadas con el fin de aumentar su capacidad, 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.

46. En muchas jurisdicciones, aunque sea posible identificar y retirar del mercado los productos de consumo inseguros o prohibir su comercialización, puede no existir una base legal para impedir la exportación de esos productos. No obstante, la aplicación puede progresar gradualmente si mejoran la comunicación y el intercambio de información entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Con miras a mejorar su capacidad, los Estados Miembros deberían intercambiar regularmente información sobre las políticas nacionales, las medidas relativas a la seguridad de los productos, las retiradas de productos por seguridad y los requisitos en materia de seguridad de cada Estado Miembro.

47. Cuestiones para el debate del sexto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor:

a) ¿Cuáles son los marcos jurídico e institucional necesarios para prevenir la distribución transfronteriza de productos considerados inseguros?;

b) ¿Cómo se podría incrementar la eficacia de los mecanismos nacionales, regionales e internacionales de retirada de productos?;

c) ¿Cuál es la asistencia más adecuada que puede prestar la UNCTAD a los Estados miembros para que mejoren sus marcos nacionales y regionales de seguridad de los productos de consumo?;
