



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
21 de abril de 2023
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
Séptimo período de sesiones
Ginebra, 3 y 4 de julio de 2023
Tema 6 del programa provisional

Fomentar la confianza en los mercados digitales mediante una mayor protección del consumidor en las plataformas en línea*

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

El crecimiento de la economía digital depende de la confianza que los consumidores depositen en ella. Uno de los principales motores de la creación de valor en la era digital es el proceso de “plataformización”, que ha pasado a ser fundamental para el acceso de los consumidores a los mercados digitales. En la presente nota se ofrece un panorama general de las cuestiones emergentes en materia de protección del consumidor en el contexto de las plataformas en línea como medio para generar confianza en los mercados digitales, concretamente en relación con la información y la publicidad, la educación, la seguridad de los productos, la protección de datos, la solución de diferencias, las obligaciones y la responsabilidad de las plataformas, y el cumplimiento de la normativa. También se hace referencia al papel que los Estados miembros han reservado para la UNCTAD en ese ámbito. Para finalizar, se ofrece una breve conclusión, junto con recomendaciones normativas para los responsables políticos y propuestas para el debate en el séptimo período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor.

* La mención de cualquier empresa o proceso autorizado no implica el respaldo de las Naciones Unidas.



I. Introducción

1. La Asamblea General, en su resolución 70/186, de 22 de diciembre de 2015, sobre la protección del consumidor, consideró que el comercio electrónico “ha cobrado cada vez más importancia para los consumidores de todo el mundo y que las oportunidades que ofrece deben aprovecharse para contribuir a facilitar el desarrollo y el crecimiento económicos sobre la base de las nuevas tecnologías de red con computadoras, teléfonos móviles y dispositivos conectados que promueven el bienestar de los consumidores”. En el Pacto de Bridgetown de 2021, el aumento de la brecha digital y la velocidad desigual de la transformación digital se señalaron entre los principales retos mundiales; como se afirma en el documento, “es fundamental que se aprueben y apliquen políticas justas, racionales y sólidas en materia de defensa de la competencia y protección del consumidor para mantener un entorno sólido con igualdad de condiciones y mayor transparencia para todos los participantes [...]. Al garantizar una competencia efectiva, entre otros medios apoyando la elaboración y aplicación de políticas de competencia y promoviendo la cooperación entre organismos reguladores de la competencia, junto con una sólida protección del consumidor en el mercado, se contribuye a fomentar la eficiencia económica, lo que permite ofrecer productos más seguros, de mejor calidad y más baratos a los consumidores” (TD/541/Add.2, párr. 56).

2. Entre 2019 y 2022, la proporción de la población mundial que utiliza Internet aumentó del 54 % al 66 %; en 2022 había 5.300 millones de usuarios de Internet¹. El crecimiento de la economía digital depende de la confianza que los consumidores depositen en ella. De hecho, según una encuesta realizada por el Centre for International Governance Innovation–Ipsos, en colaboración con la UNCTAD, sobre el estado de la economía digital mundial², los consumidores que no adquirirían bienes o servicios en línea lo hacían principalmente debido a la falta de confianza. Otra encuesta de ese tipo reveló que, cuando la desconfianza en Internet prevalece, los consumidores de todo el mundo toman precauciones, una de las cuales es realizar menos compras en línea³. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, revisadas en 2015, contienen una sección específica sobre el comercio electrónico y en ellas se afirma que los Estados Miembros “deben esforzarse por fomentar la confianza de los consumidores en el comercio electrónico, mediante la formulación constante de políticas de protección del consumidor transparentes y eficaces, que garanticen un grado de protección que no sea inferior al otorgado en otras formas de comercio.” (A/RES/70/186, anexo, párr. 63).

3. A pesar de la fragilidad de la confianza de los consumidores, las estimaciones de la UNCTAD muestran un crecimiento significativo del comercio electrónico durante la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), en particular en las ventas minoristas en línea. La proporción de bienes relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones en las importaciones de mercancías aumentó de alrededor del 13 % en 2019 a casi el 16 % en 2020, el mayor aumento anual desde que la UNCTAD comenzó a llevar registros en 2000⁴. En 2019, el 53 % de los usuarios de Internet hicieron compras en línea, proporción que aumentó al 60 % tras el inicio de la pandemia, según estadísticas de 66 países⁵.

4. La UNCTAD ya había destacado, en el *Informe sobre la Economía Digital 2019*, que los datos digitales y la “plataformización” eran los dos principales motores de la creación de

¹ Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2022, *Measuring Digital Development: Facts and Figures 2022*; véase <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2022/11/24/ff22-internet-use>.

² Centre for International Governance Innovation–Ipsos, 2017, “Global survey on Internet security and trust”, puede consultarse en <https://www.cigionline.org/cigi-ipsos-global-survey-internet-security-and-trust>. Véase también <https://unctad.org/press-material/global-survey-reveals-impact-declining-trust-internet-e-commerce>.

³ *Ibid.*, 2019, “Global survey on Internet security and trust”. Véase también <https://unctad.org/press-material/jointly-released-cigi-ipsos-internet-society-and-unctad>.

⁴ UNCTAD, 2021, “Impacts of the COVID-19 pandemic on trade in the digital economy”, Nota técnica.

⁵ UNCTAD, 2022, “COVID-19 boost to e-commerce sustained into 2021, new UNCTAD figures show”, 25 de abril.

valor en la era digital⁶. Como se indica en el informe, el valor combinado de las plataformas con una capitalización de mercado superior a 100 millones de dólares de los Estados Unidos se estimó en más de 7 billones de dólares en 2017⁷. A fines de 2022, el valor combinado de las siete principales plataformas superaba los 11 billones de dólares⁸. Esas plataformas han alcanzado fuertes posiciones de mercado en determinadas esferas. Por ejemplo, en 2022, Google acaparaba más del 90 % del mercado mundial de búsquedas en Internet⁹. Facebook representaba casi el 70 % del mercado mundial de las redes sociales¹⁰. Taobao y Tmall (ambas propiedad de Alibaba) fueron los mayores mercados en línea por volumen bruto de mercancías en 2021 y Amazon siguió siendo la principal plataforma de comercio electrónico por capitalización bursátil¹¹.

5. El modelo de negocio de las plataformas digitales, financiado por los anunciantes, se basa en la cadena de valor de los datos y la monetización de los datos de los consumidores, y es un factor clave en la competencia. Los niveles masivos de recopilación, almacenamiento, procesamiento y utilización de los datos, y los efectos de red que impulsan, junto con la renuencia al cambio de los consumidores y los costes que supone el cambio de proveedor, permiten a las plataformas captar una cantidad significativa de datos, creando un bucle de retroalimentación que les ayuda a mejorar sus servicios y atraer a más usuarios y anunciantes. Las plataformas digitales de ámbito mundial han seguido consolidando su posición dominante en el mercado publicitario. Se esperaba que, para 2022, el gasto en publicidad digital alcanzara el 60 % del gasto total de publicidad en medios, lo que supone aproximadamente el doble que en 2013¹². Se espera que la cuota de las cinco principales plataformas digitales (Alibaba, Amazon, Facebook, Google y Tencent) en lo que se refiere al gasto total en publicidad digital supere el 70 %, un aumento del 50 % en siete años¹³.

6. Otra característica de los mercados basados en las plataformas es su dimensión transfronteriza natural. Aunque dentro de cada jurisdicción nacional se aplica la legislación correspondiente, las plataformas digitales tienden a tener un alcance mundial, ya que trascienden las fronteras de los países. Gracias a sus modelos de negocio centrados en los datos, las plataformas en línea no necesitan estar físicamente presentes en un territorio determinado para prestar servicios a los consumidores que se encuentran en él. Una vez más, el dominio de unas pocas grandes plataformas digitales y su control sobre los datos les confieren un importante poder económico¹⁴. La naturaleza transfronteriza del comercio electrónico y de las plataformas digitales plantea nuevos retos en materia de regulación y aplicación de la normativa.

7. A pesar de que la Asamblea General consideró que “los Estados Miembros, las empresas, los consumidores y sus representantes deben prestar especial atención al establecimiento de una protección eficaz de los consumidores en el comercio electrónico y que ciertas cuestiones relativas a la protección del consumidor, como el derecho aplicable y la jurisdicción competente, pueden abordarse con mayor eficacia mediante la cooperación y las consultas internacionales”¹⁵, las normativas fragmentadas o directamente incompatibles entre jurisdicciones y su aplicación transfronteriza siguen destacando como problemas que empañan la confianza de los consumidores en la economía digital y, en particular, en las plataformas en línea.

⁶ UNCTAD, 2019, *Informe sobre la Economía Digital 2019 – Creación y captura de valor: repercusión para los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra).

⁷ *Ibid.*

⁸ Tencent, Apple, Alibaba, Microsoft, Alphabet, Amazon y Meta. Las estimaciones de capitalización bursátil se calcularon multiplicando el número de acciones por el precio (al 30 de diciembre de 2022) que figuran en Yahoo Finanzas (<https://finance.yahoo.com/>).

⁹ Véase <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share>.

¹⁰ Véase <https://gs.statcounter.com/social-media-stats/all/worldwide/2022>.

¹¹ Véase https://www.statista.com/topics/4827/online-marketplaces/#topicHeader__wrapper.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Comisión Europea, Grupo de Expertos del Observatorio de la UE sobre la Economía de las Plataformas en Línea, 2021, Informe final: [Uncovering blindspots in the policy debate on platform power](#).

¹⁵ [A/RES/70/186](#), decimocuarto párrafo del preámbulo.

8. En ese contexto, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor, en su sexto período de sesiones, pidió a la secretaría de la UNCTAD que, para el séptimo período de sesiones, preparara informes y estudios sobre cómo fomentar la confianza en los mercados digitales mejorando la protección del consumidor en las plataformas en línea (TD/B/C.I/CPLP/32, cap. 1). A ese respecto, la secretaría distribuyó un cuestionario y recibió aportaciones de 36 Estados miembros, dos organizaciones internacionales, cuatro organizaciones no gubernamentales y cuatro expertos independientes¹⁶. Un grupo de trabajo oficioso de la UNCTAD sobre la protección del consumidor en el comercio electrónico aportó ideas sobre las prácticas engañosas y desleales, la educación de los consumidores y la orientación de las empresas, y la cooperación transfronteriza en materia de vigilancia del cumplimiento de la ley¹⁷.

9. En la presente nota se ofrece un panorama general de las cuestiones emergentes en materia de protección del consumidor en el contexto de las plataformas en línea como medio para fomentar la confianza en los mercados digitales, concretamente en relación con la información y la publicidad, la educación, la seguridad de los productos, la protección de datos, la solución de diferencias, las obligaciones y la responsabilidad de las empresas y la observancia de la ley. Se describen las iniciativas de los Estados miembros y se hace referencia al papel que estos han asignado a la UNCTAD en esa esfera. Para finalizar, se ofrece una breve conclusión, junto con recomendaciones normativas para los responsables políticos y cuestiones para el debate. El objetivo es aprovechar las notas anteriores de la UNCTAD e intentar evitar su repetición, en concreto las notas sobre la protección del consumidor en el comercio electrónico¹⁸, la seguridad de los productos de consumo¹⁹, la solución de diferencias y la reparación²⁰, la contribución de la protección del consumidor al consumo sostenible²¹, el fortalecimiento de la protección del consumidor y la competencia en la economía digital²², y la protección del consumidor financiero, incluida la educación y la alfabetización financieras²³.

II. La protección del consumidor en los mercados de plataformas

10. Tal y como se recomienda en las directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor, los Estados miembros deben, cuando proceda, revisar las políticas de protección del consumidor existentes para adaptarlas a las características especiales del comercio electrónico y garantizar que consumidores y empresas estén informados y sean conscientes de sus derechos y obligaciones en el mercado digital²⁴.

¹⁶ Argentina, Armenia, Australia, Azerbaiyán, Bahrein, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Canadá, Hong Kong (China), Colombia, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Filipinas, Eswatini, Georgia, Japón, Kenya, Letonia, Marruecos, Mauricio, México, Myanmar, Nigeria, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Sudáfrica, Suiza, Túnez, Türkiye, Uzbekistán y Zambia; Unión Económica y Monetaria de África Occidental y Organismo de Regulación de la Competencia de la Comunidad de África Oriental; las organizaciones no gubernamentales Consumer Unity and Trust Society, International Network for Corporate Social Responsibility (Nigeria), Mumbai Grahak Panchayat-India y Noble Institution for Environmental Peace; y expertos independientes de Argelia, la Argentina, el Perú y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

¹⁷ La secretaría de la UNCTAD convocó el grupo de trabajo sobre la protección del consumidor en el comercio electrónico después de que los Estados miembros acordaran, en el segundo período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor, celebrado en 2017, poner de relieve las mejores prácticas, facilitar el intercambio de información y seguir trabajando en la labor pertinente dirigida e integrada por los Estados miembros de forma voluntaria. Los mandatos pueden consultarse en los documentos TD/B/C.I/CPLP/9 y TD/B/C.I/CPLP/32.

¹⁸ Véase TD/B/C.I/CPLP/7.

¹⁹ Véase TD/B/C.I/CPLP/12.

²⁰ Véase TD/B/C.I/CPLP/11.

²¹ Véase TD/B/C.I/CPLP/17.

²² Véase TD/RBP/CONF.9/4.

²³ Véase TD/B/C.I/CPLP/29.

²⁴ A/RES/70/186, anexo, párr. 64.

11. El siglo XXI ha sido testigo de una tendencia mundial a la plataformización, que puede definirse como “la penetración de las infraestructuras, los procesos económicos y los marcos gubernamentales de las plataformas en los diferentes sectores económicos y ámbitos de la vida”²⁵. Desde el comercio minorista y los medios de comunicación hasta el transporte y la hostelería, las plataformas digitales desempeñan un papel cada vez más importante en el consumo en línea. Eso podría obligar a los Gobiernos a revisar sus políticas para abordar los problemas de protección del consumidor en los mercados de plataformas en línea.

12. La regulación de la economía digital es un reto común para los Estados miembros. Está relacionado con el alto nivel de innovación de las plataformas, que da lugar a modelos de negocio en rápida evolución, así como con el creciente solapamiento con otros ámbitos normativos, como la competencia, la protección de datos y la privacidad. Garantizar para el consumidor que utiliza el comercio electrónico un nivel de protección que no sea inferior al que se ofrece en otras formas de comercio es una necesidad legítima de los consumidores, reconocida en las directrices de las Naciones Unidas, que requiere una atención continua por parte de los responsables políticos y los encargados de hacer cumplir la ley.

13. A pesar de la función esencial que desempeñan las plataformas en la vida de los consumidores, la información relacionada directamente con ellas es escasa. En un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se concluye que, en muchos países, los datos sobre reclamaciones carecen de un desglose detallado que permita identificar los problemas de protección del consumidor relacionados específicamente con los mercados en línea²⁶. Aparte de los datos sobre reclamaciones, quienes respondieron al cuestionario de la UNCTAD dijeron haber utilizado encuestas a los consumidores²⁷, estudios e investigaciones de mercado²⁸ y barridos en línea²⁹ para comprender mejor los problemas actuales de los mercados digitales, aunque solo Australia comunicó que había adoptado iniciativas de vigilancia del mercado directamente relacionadas con las plataformas³⁰.

14. Los encuestados por la UNCTAD señalaron varios problemas importantes en materia de protección del consumidor relacionados con las plataformas digitales (véase el gráfico). Entre los principales problemas figuraban la información falsa o incompleta sobre productos o vendedores, el comercio electrónico, las limitaciones normativas (normativas inadecuadas o fragmentadas), los medios de solución de diferencias y reparación inadecuados, la protección de datos, la seguridad de los productos, las cláusulas y condiciones abusivas, y el fraude y las estafas en línea. Los consumidores se enfrentan a problemas cada vez mayores relacionados con el comercio social³¹.

²⁵ Poell T., Nieborg D. y Van Dijck J., 2019, Platformisation. *Internet Policy Review*, 8(4):1 a 13.

²⁶ OCDE, 2022a, [The role of online marketplaces in protecting and empowering consumers: Country and business survey findings](#), *OECD Digital Economy Papers*, núm. 329, OECD Publishing, París.

²⁷ Hong Kong (China), México y Perú.

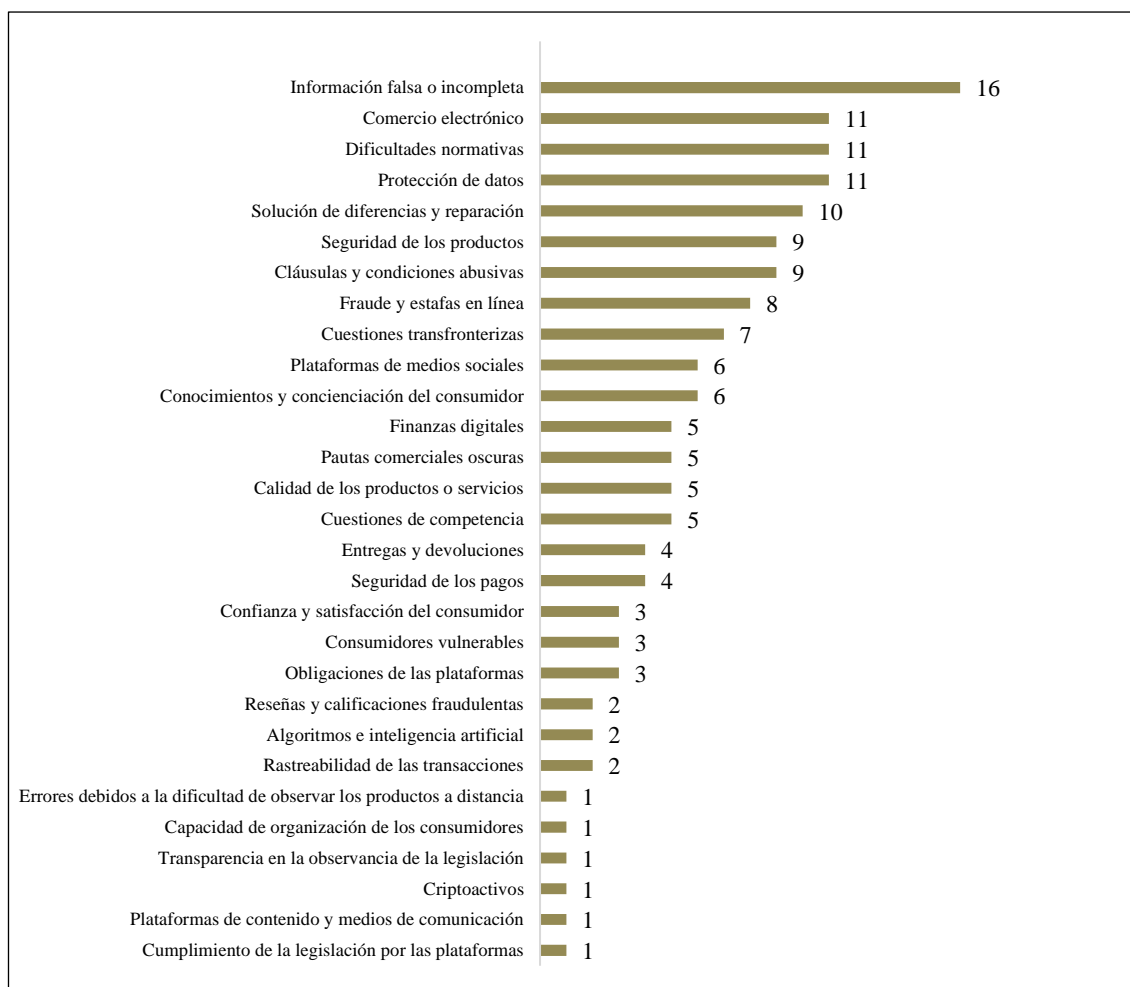
²⁸ Australia, India, México y Suiza.

²⁹ Australia, Perú, Unión Europea y OCDE.

³⁰ Australia realizó investigaciones de mercado sobre las plataformas digitales, incluida la edición de 2019 de su investigación sobre plataformas digitales, la investigación sobre servicios de publicidad digital 2020-2021 y la investigación en curso sobre servicios de las plataformas digitales.

³¹ OCDE, 2022a.

Principales cuestiones en materia de protección del consumidor relacionadas con las plataformas digitales



Fuente: Respuestas pertinentes al cuestionario de la UNCTAD.

Nota: Las respuestas a las encuestas se han agrupado por temas y resumido a nivel de país. La cifra refleja el número de encuestados que mencionaron el tema correspondiente en su respuesta a la pregunta: “¿Cuáles son los principales problemas en materia de protección del consumidor relacionados con las plataformas digitales en su jurisdicción?”

15. El presente capítulo se centra en algunas de las cuestiones emergentes que los Estados miembros de la UNCTAD identificaron en relación con los mercados de plataformas, en concreto, la información y la publicidad, la educación, la seguridad de los productos, la protección de datos, la solución de diferencias, la responsabilidad de las plataformas y el cumplimiento de la normativa.

A. Información y publicidad

16. Los consumidores deben tener acceso a información adecuada que les permita tomar decisiones con conocimiento de causa, de acuerdo con sus propios deseos y necesidades³², lo que debe entenderse como disponer de información y comprenderla plenamente. La información debe ser clara y oportuna para que los consumidores puedan ponerse en contacto fácilmente con las empresas y para que las autoridades reguladoras y policiales puedan identificarlas y localizarlas. Esa información puede incluir la identidad de la empresa, su nombre legal y el nombre con el que opera, su dirección geográfica principal, su número de

³² [A/RES/70/186](#), anexo, párr. 5 f).

teléfono, su sitio web y su dirección de correo electrónico u otros medios de contacto, así como los números de registro y de licencia gubernamentales³³.

17. Los consumidores también deben poder acceder a información clara y oportuna sobre los bienes y servicios ofrecidos por las empresas y las condiciones de la transacción correspondiente³⁴. Deben fomentarse las cláusulas contractuales claras, concisas y fáciles de entender que no sean abusivas³⁵.

18. El derecho de los consumidores a la información en las plataformas en línea debe considerarse en el contexto de la brecha digital, referida a la diferencia entre los que tienen acceso a Internet y están alfabetizados y los que tienen una mayor vulnerabilidad como consumidores en el entorno digital. La UNCTAD calcula que, en los países menos adelantados, solo una de cada cinco personas utiliza Internet, y en la mayoría de los países en desarrollo menos del 5 % de la población compra actualmente bienes o servicios en línea³⁶. Otro reto al que se enfrentan los consumidores es el acceso a la información en los dispositivos móviles, en particular sobre las condiciones contractuales³⁷. Para hacer frente a ese problema, muchos países han promulgado o modificado leyes de protección del consumidor o de comercio electrónico. Según el Mapa Mundial de Protección del Consumidor, elaborado por la UNCTAD³⁸, el 92 % de los 106 países encuestados cuenta con una ley de protección del consumidor, en el 60 % de las cuales se aborda expresamente el comercio electrónico. En virtud de las leyes de protección del consumidor se suelen prohibir las prácticas desleales relacionadas con el acceso del consumidor a la información, pero existen dificultades normativas, especialmente en los países en desarrollo, para seguir el ritmo de la economía de plataformas, en rápida evolución³⁹.

19. Los consumidores confían mucho en las reseñas y calificaciones de otros consumidores para tomar decisiones en los mercados de plataformas⁴⁰. Una encuesta entre los consumidores realizada por la OCDE reveló que los consumidores de los mercados de plataformas entre iguales⁴¹ tienden a confiar más en la plataforma que en los terceros proveedores que operan en ella⁴². En 2016, la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley publicó tres guías de orientación para la industria sobre reseñas y respaldos en línea, a saber, para administradores de reseñas, comerciantes y comercializadores, e influenciadores digitales⁴³. En 2018, la Organización Internacional de Normalización publicó una norma sobre reseñas de los consumidores en línea y los principios y requisitos para su recopilación, moderación y publicación (ISO 20488:2018). Sin embargo, según una estimación de 2021⁴⁴, en 2020 se sospechaba que casi el 31 % de las reseñas encontradas en las plataformas eran falsas. En el artículo L111-7-2 del Código de Consumo de Francia, la responsabilidad de la autenticidad de las reseñas se atribuye a las plataformas. En 2022, Francia llevó a cabo una investigación en la que se detectaron graves problemas de transparencia, como la eliminación o el retraso en la publicación de las reseñas negativas y

³³ A/RES/70/186, anexo, párr. 14 b).

³⁴ A/RES/70/186, anexo, párr. 14 c).

³⁵ A/RES/70/186, anexo, párr. 14 d).

³⁶ UNCTAD, 2020, "The COVID-19 crisis: Accentuating the need to bridge digital divides".

³⁷ Organización Europea de Consumidores, 2018, [Garantizar la protección de los consumidores en la economía de las plataformas, Documento de posición](#).

³⁸ Véase <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/consumer-protection-map>.

³⁹ Según han comunicado la Argentina, la India, Mauricio, Türkiye y Zambia.

⁴⁰ OCDE, 2017, [Trust in peer platform markets: Consumer survey findings](#), *OECD Digital Economy Papers* núm. 263, págs. 38 a 43.

⁴¹ "Las plataformas entre iguales son un ejemplo de mercados de dos o incluso más caras que sirven tanto a los proveedores que ofrecen habilidades o productos, como a los consumidores que los demandan", OCDE, 2016, [Protecting consumers in peer platform markets: Exploring the issues](#), *OECD Digital Economy Papers* núm. 253, pág. 10.

⁴² OCDE, 2016.

⁴³ Véanse, respectivamente, <https://icpen.org/sites/default/files/2017-06/ICPEN-ORE-Guidelines%20for%20Review%20Administrators-JUN2016.pdf>, <https://icpen.org/sites/default/files/2017-06/ICPEN-ORE-Guidelines%20for%20Traders%20and%20Marketers-JUN2016.pdf> y <https://icpen.org/sites/default/files/2017-06/ICPEN-ORE-Guidelines%20for%20Digital%20Influencers-JUN2016.pdf>.

⁴⁴ Véase <https://www.fakespot.com/2021holidayreport>.

la tolerancia de las reseñas falsas⁴⁵. En la India hay una norma voluntaria que exige que las plataformas designen administradores de reseñas encargados de moderarlas, filtrar los prejuicios y restringir las reseñas fraudulentas⁴⁶. Aunque un sistema de calificación es un mecanismo clave para generar confianza en las plataformas en línea, las calificaciones de los consumidores pueden no reflejar bien ciertos aspectos de un bien o servicio cuando aquellos no pueden observarlos o no tienen los conocimientos necesarios para evaluarlos, como los requisitos de seguridad, lo que justifica el mantenimiento de unas actividades eficaces de regulación y supervisión⁴⁷. Para solucionar ese problema, la Defensoría del Consumidor de El Salvador otorga un sello de calidad a las empresas que venden en plataformas en línea, con el objetivo de mejorar las prácticas comerciales de las microempresas y pequeñas empresas que operan en esas plataformas.

20. El comercio social, entendido como el uso de plataformas de medios sociales para promocionar y vender productos y servicios a los consumidores, está suscitando preocupación en muchos países por la publicidad engañosa que conlleva⁴⁸. Australia observó que las pérdidas declaradas de consumidores por estafas a través de redes sociales y aplicaciones móviles casi se duplicaron entre 2020 y 2021⁴⁹. El respaldo de los influenciadores en las redes sociales puede llegar a engañar a los consumidores. Por ejemplo, en 2022, 50 consumidores mexicanos demandaron a influenciadores de medios sociales por ocultar su relación comercial con una empresa de viajes, que finalmente canceló sus viajes⁵⁰. En las directrices para influenciadores digitales⁵¹ de la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley se recomienda que se revele de forma clara y destacada si el contenido ha sido pagado; que se mantengan abiertos a otras relaciones comerciales que puedan ser relevantes para el contenido; y que den opiniones genuinas sobre los mercados, empresas, bienes y servicios. Colombia⁵², los Estados Unidos de América⁵³, el Perú⁵⁴ y Polonia⁵⁵ emitieron consejos para recordar que es responsabilidad de los influenciadores revelar los datos apropiados para que la información sea evidente para los consumidores. Letonia también ha comunicado que los consumidores reciben publicidad no deseada y *spam* en las redes sociales. Además, existe una creciente preocupación por la desinformación en las redes sociales y otras plataformas de comunicación, lo que plantea una cuestión más amplia sobre el poder de las plataformas en la sociedad⁵⁶.

⁴⁵ Véase Francia, Dirección General de Política de Competencia, Consumo y Represión del Fraude, 2022, “[Avis en ligne : Attention aux faux commentaires !](#)”.

⁴⁶ Véase la India, 2022, [Online consumer reviews principles and requirements for their collection moderation and publication \(IS 19000:2022\)](#).

⁴⁷ UNCTAD, 2021, *Competition and Consumer Protection Policies for Inclusive Development in the Digital Era* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra).

⁴⁸ Australia, El Salvador, Letonia, Mauricio y México.

⁴⁹ Véase Australia, Comisión de la Competencia y el Consumo de Australia, 2022, “[ACCC calls for new competition and consumer laws for digital platforms](#)”, 11 de noviembre.

⁵⁰ Véase *El Ceo*, 2022, “Consumidores van vs agencia de viajes e influencers; meten queja ante Profeco por 1.8 mdp”, puede consultarse en <https://elceo.com/negocios/consumidores-van-vs-agencia-de-viajes-e-influencers-meten-queja-ante-profeco-por-1-8-mdp/>.

⁵¹ Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley, 2016, “[Online reviews and endorsements: IPCEN guidelines for digital influencers](#)”.

⁵² Véase Colombia, Superintendencia de Industria y Comercio, 2020, [Guía de Buenas Prácticas en Publicidad a través de Influenciadores](#).

⁵³ Estados Unidos de América, Comisión Federal de Comercio, 2019, “[Disclosures 101 for social media influencers](#)”.

⁵⁴ Perú, Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, 2019, [Guía de publicidad para influenciadores](#).

⁵⁵ Según informa la Oficina de la Competencia y Protección del Consumidor de Polonia.

⁵⁶ Por ejemplo, en un informe de 2021 de la Oficina Federal de Comunicaciones de Suiza se analiza el impacto de las plataformas en la formación de la opinión pública, incluidas cuestiones de incitación al odio, desinformación, cuasicensura y transparencia. Véase <https://www.bakom.admin.ch/bakom/en/homepage/digital-switzerland-and-internet/digital-communication/social-media.html>.

B. Educación

21. Los Estados miembros deben garantizar que consumidores y empresas sean debidamente conscientes de sus derechos y obligaciones en el mercado digital⁵⁷. Quienes respondieron al cuestionario de la UNCTAD informaron de un sinnúmero de iniciativas diferentes para educar a los consumidores y orientar a las empresas y plataformas. Filipinas ofrece diversos programas de educación de los consumidores, algunos de los cuales se centran en las personas mayores y las personas con discapacidad, a la hora de orientar las campañas de educación en línea⁵⁸. El Consejo de Consumidores de Hong Kong (China) desarrolló un programa de realidad virtual para formar a personas con discapacidad⁵⁹, mientras que México organizó talleres para consumidores jóvenes y adolescentes⁶⁰. Polonia creó un sitio web específico⁶¹ para mostrar los tipos de estafas que los consumidores pueden encontrarse en Internet, mostrando qué tipo de ofertas pueden recibir. En Marruecos, las asociaciones de protección del consumidor realizan campañas de sensibilización sobre los riesgos de comprar en plataformas en línea. La Red de Centros Europeos de los Consumidores elaboró material didáctico dirigido a los consumidores jóvenes, que abarca temas como las compras en línea y los derechos digitales en las plataformas sociales⁶².

22. La Agencia de Consumo del Japón colabora regularmente con las plataformas en línea para cumplir los requisitos legales y organiza un consejo mixto público-privado para debatir medidas de protección del consumidor en las plataformas digitales. El Canadá publicó un documento informativo para los mercados y los vendedores en línea sobre la venta de productos de consumo y cosméticos por ese canal. Azerbaiyán y Zambia colaboran periódicamente con entidades empresariales para promover el conocimiento de la normativa y su cumplimiento.

23. En respuesta a una encuesta de la OCDE, se informó de iniciativas educativas de las plataformas en línea a través de las herramientas de ayuda, las preguntas más frecuentes y otras páginas dedicadas a los consumidores en sus sitios web⁶³. Sin embargo, dada la preocupación planteada por los Estados miembros acerca de la falta de concienciación de los consumidores sobre los derechos y obligaciones en los mercados en línea, todavía hay margen de mejora en la implicación de las plataformas en la educación de los consumidores, especialmente los vulnerables.

24. En las directrices de las Naciones Unidas se pide a las empresas que desarrollen programas y mecanismos para ayudar a los consumidores a adquirir los conocimientos y aptitudes necesarios para comprender los riesgos, incluidos los financieros, tomar decisiones con conocimiento de causa y acceder a servicios de asesoramiento y asistencia competentes y profesionales, preferiblemente prestados por un tercero independiente, cuando sea necesario⁶⁴. A la hora de desarrollar programas de educación e información, en las directrices se recomienda que se preste especial atención a las necesidades de los consumidores

⁵⁷ A/RES/70/186, anexo, párr. 64.

⁵⁸ Comunicación de Filipinas. En 2022, las autoridades publicaron el Memorandum Circular Conjunto núm. 01, s. 2022 (“Directrices sobre la provisión de los beneficios y privilegios obligatorios de las personas mayores y las personas con discapacidad en sus compras a través de Internet (comercio electrónico) y llamadas telefónicas/SMS”). El Departamento de Comercio e Industria organizó una serie de seminarios web de educación de los consumidores relacionados con la economía digital, entre los que cabe mencionar uno sobre beneficios y descuentos para personas con discapacidad, con el fin de educar a las poblaciones vulnerables sobre sus beneficios.

⁵⁹ Comunicación de Hong Kong, China. El Consejo de Consumidores ha aprovechado recientemente la tecnología de realidad virtual para enseñar a las personas con discapacidad intelectual a evitar tácticas de venta poco escrupulosas mediante la experimentación de escenarios de la vida real, lo que les permite desarrollar la comunicación recíproca y las habilidades sociales.

⁶⁰ Comunicación de México. En 2020, el Instituto Federal de Telecomunicaciones presentó “El poder de las audiencias”, un concurso sobre obras audiovisuales de jóvenes estudiantes para sensibilizar sobre los derechos de las audiencias y promover la alfabetización mediática e informacional.

⁶¹ Véase <https://konsument.edu.pl>.

⁶² Véase <https://www.eccnet.eu/news/ecc-net-provides-teaching-materials-young-consumers>.

⁶³ OCDE 2022a, pág. 30.

⁶⁴ A/RES/70/186, anexo, párr. 11 (d).

vulnerables y desfavorecidos, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, incluidos los consumidores con bajos ingresos y aquellos con bajos o nulos niveles de alfabetización⁶⁵.

25. La vulnerabilidad de los consumidores en el contexto de las plataformas digitales también está relacionada con una brecha educativa, que es más dramática en el caso de los consumidores de edad avanzada, los inmigrantes y los que viven en zonas remotas. En contraste con la alta conectividad en muchos países, los conocimientos sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones entre los usuarios de Internet se mantienen en niveles relativamente bajos⁶⁶, lo que acrecienta la importancia de promover la alfabetización digital entre los consumidores para que puedan disfrutar de los beneficios al tiempo que minimizan los riesgos en los mercados digitales. La vulnerabilidad de los consumidores en las plataformas en línea también adopta la forma de falta de compromiso, que hace que los consumidores sigan avanzando sin evaluar los avisos de privacidad y tratamiento de datos, acepten precios personalizados y no lean los términos y condiciones⁶⁷. Algunos especialistas sostienen que esa apatía no se debe a la falta de información, sino a la falta de opciones del consumidor⁶⁸.

C. Seguridad de los productos

26. El derecho de los consumidores a que los productos que adquieren no sean peligrosos también se aplica en línea. La recomendación adoptada 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 sobre la prevención de la distribución transfronteriza de productos de consumo que se sabe que no son seguros⁶⁹ tiene por objeto mejorar la seguridad de los bienes de consumo en el comercio internacional, para lo cual es primordial el intercambio de información entre los Estados miembros y el establecimiento de unas competencias jurídicas adecuadas para la cooperación⁷⁰. Entre los retos transfronterizos y las preocupaciones de los países en desarrollo sobre la seguridad de los productos de consumo en los mercados en línea, que son amplios en relación con los mercados de plataformas, se incluyen la inadecuación de los marcos jurídicos e institucionales, la falta de mecanismos eficaces de retirada de productos y las deficiencias en el etiquetado y las advertencias de seguridad⁷¹.

27. En un barrido realizado por la OCDE en 2021⁷², que abarcó 21 países, se descubrió que una serie de productos no seguros, cuya venta había sido prohibida o que habían sido retirados del mercado, o que presentaban un etiquetado o advertencias de seguridad inadecuados, seguían a la venta en línea. En los Estados Unidos se creó un equipo de vigilancia, análisis, campo y aplicación de la normativa en el comercio electrónico⁷³ encargado de detectar infracciones en productos que se venden en sitios web y de llevar a cabo investigaciones para identificar a la empresa responsable y al posible fabricante o importador del producto. El equipo realiza controles de vigilancia de la retirada de productos de Internet para determinar la eficacia de la orden de retirada y evaluar el cumplimiento de esas órdenes por parte de fabricantes, distribuidores y minoristas, y notifica a las plataformas de comercio electrónico cuando se ponen a la venta en sus sitios web productos retirados del

⁶⁵ A/RES/70/186, anexo, párr. 42.

⁶⁶ Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2022; véase <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2022/11/24/ff22-ict-skills/>.

⁶⁷ Riefa C., 2020, "The protection of vulnerable consumers in the digital age", presentado en la undécima reunión de la Plataforma de Asociación para la Investigación de la UNCTAD, 18 de noviembre, puede consultarse en https://unctad.org/system/files/non-official-document/ccpb_RPP_2020_05_Present_Christina_Riefa.pdf.

⁶⁸ Siciliani P., Riefa C. y Gamper H., 2019, *Consumer Theories of Harm: An Economic Approach to Consumer Law Enforcement and Policymaking*, Bloomsbury Publishing, Oxford.

⁶⁹ Véase TD/RBP/CONF.9/9.

⁷⁰ Véase TD/B/C.I/CPLP/28.

⁷¹ Véase TD/B/C.I/CPLP/12.

⁷² Véase <https://www.oecd.org/digital/consumer/put-product-safety-first/>.

⁷³ Respuesta al cuestionario de la Comisión de Seguridad de los Productos de Consumo de Estados Unidos.

mercado y les avisa de que esos productos deben retirarse de la venta. Las alertas de seguridad en línea y los portales de retirada de productos de consumo peligrosos de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático⁷⁴, la Unión Europea⁷⁵, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos⁷⁶ y la Organización de los Estados Americanos⁷⁷ también se dirigen a plataformas en línea.

28. Las plataformas con alcance transnacional se encuentran en una situación ideal para asociarse con las autoridades encargadas de la seguridad de los productos de consumo para garantizar que los productos vendidos a través de las plataformas sean seguros para los consumidores. Sin embargo, Consumers International descubrió que, en el 40 % de los países, no existía ningún acuerdo de seguridad de los productos entre las autoridades nacionales y los mercados en línea, y que menos del 10 % de los países habían concluido acuerdos legales o voluntarios para garantizar que las plataformas en línea retirasen los productos no seguros si se les notificaba⁷⁸.

29. Australia⁷⁹, la Comisión Europea⁸⁰ y la República de Corea⁸¹ han animado a las plataformas a que firmen compromisos de seguridad de los productos. Al hacerlo, las plataformas se comprometen a retirar los productos peligrosos, evitar que vuelvan a aparecer en sus listas, cooperar con las autoridades gubernamentales e informar sobre los resultados. La OCDE ha elaborado orientaciones sobre este tipo de compromisos⁸², con el fin de mejorar la coherencia para fomentar una base mínima de protección en todos los países y ayudar a los mercados en línea, y a los terceros que venden en ellos, que operan en múltiples jurisdicciones.

30. Las directrices de Consumers International para la seguridad de los productos en línea⁸³ contienen recomendaciones para que los gobiernos y los mercados en línea construyan un entorno digital más seguro. Un problema común que plantean las plataformas en línea es que los informes de seguridad de los productos que elaboran las autoridades gubernamentales a veces carecen de información crítica, lo que les impide eliminar rápidamente los productos pertinentes⁸⁴.

D. Protección de datos

31. Los datos de los consumidores desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento y la creación de valor de las plataformas digitales. Las plataformas se basan en esos datos para ofrecer y mejorar sus servicios. Pueden alimentar la inteligencia digital para desarrollar nuevos productos y servicios o simplemente vender datos a terceros. Como se menciona en la introducción, es frecuente que las plataformas digitales ofrezcan sus servicios a los consumidores a bajo precio o incluso sin coste alguno, mientras obtienen ingresos de la publicidad y otras líneas de negocio, lo que se conoce como subvención cruzada. Eso también enlaza con el modelo de negocio basado en los datos, ya que las plataformas digitales recopilan una gran cantidad de datos de los consumidores y los monetizan en formas como la publicidad dirigida. El hecho de que las plataformas ofrezcan servicios “gratuitos” a los consumidores puede crear cierta ambigüedad en la aplicación de los principios tradicionales de protección del consumidor⁸⁵. De hecho, aunque parezca que

⁷⁴ Véase <https://aseanconsumer.org/product-alert>.

⁷⁵ Véase <https://ec.europa.eu/safety-gate-alerts/screen/webReport>.

⁷⁶ Véase <https://globalrecalls.oecd.org/>.

⁷⁷ Véase <https://www.oas.org/en/sedi/ddse/pages/index-6.asp>.

⁷⁸ Consumers International, 2021, “Directrices para la seguridad de los productos en línea”.

⁷⁹ Comisión de la Competencia y el Consumo de Australia, 2021, *Australian product safety pledge*.

⁸⁰ Comisión Europea, 2021, *Compromiso sobre la seguridad de los productos*.

⁸¹ República de Corea, Organismo de Consumo de Corea, 2021, *Product safety pledge*. Véase también OCDE, 2021, *Communiqué on product safety pledges*.

⁸² OCDE, 2022b, *Policy guidance on consumer product safety pledges, OECD Digital Economy Papers* núm. 325.

⁸³ Consumers International, 2021.

⁸⁴ OCDE, 2022a.

⁸⁵ OCDE, 2019, *An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation*, OECD Publishing, París.

los consumidores disfrutaran de servicios “gratuitos” ofrecidos por las plataformas, lo cierto es que “pagan” mediante la cesión de sus datos.

32. En las directrices de las Naciones Unidas se pide a las empresas que protejan la privacidad de los consumidores mediante una combinación de mecanismos adecuados de control, seguridad, transparencia y consentimiento en relación con la recogida y utilización de sus datos personales. Sin embargo, Australia examinó recientemente las políticas de privacidad de los servicios de mensajería privada en línea y descubrió que muchas plataformas recopilaban datos personales más allá de lo necesario, y que era posible que los consumidores no entendieran a qué daban su consentimiento⁸⁶.

33. Muchos consumidores desconocen y tienen un control limitado sobre cómo las plataformas recopilan, utilizan y comparten sus datos, lo que vulnera su derecho a la información y a la privacidad. La encuesta mundial de 2019 del Centre for International Governance Innovation-Ipsos reveló que el 78 % de los encuestados estaban preocupados por su privacidad en línea; las plataformas digitales, en particular las redes sociales, los motores de búsqueda, el comercio electrónico y la banca en línea se encontraban entre las principales razones de desconfianza hacia Internet⁸⁷. El Organismo de la Competencia y los Mercados del Reino Unido descubrió que las plataformas digitales tendían a utilizar la arquitectura de elección de los entornos en línea para limitar la forma en que los consumidores se informaban sobre la configuración de la privacidad y su control sobre ella⁸⁸. Algunos estudios de auditoría han revelado el comportamiento problemático de varios sistemas algorítmicos utilizados por las plataformas digitales⁸⁹.

34. Las plataformas de medios sociales utilizan algoritmos de recomendación personalizados y recompensas variables para explotar la atención de los usuarios, lo que podría provocar una adicción perjudicial y efectos negativos en la salud mental⁹⁰, cosa que también ha suscitado preocupación por la responsabilidad de las plataformas. Un informe reciente⁹¹ del Consejo de Consumidores de Hong Kong (China) reveló que al 74 % de los encuestados les preocupaba la excesiva recopilación de datos por parte de los comercios en línea, mientras que al 72 % les inquietaba que, en caso de que los algoritmos de inteligencia artificial obrasen mal, nadie se hiciera responsable de los problemas causados.

35. El rastreador mundial de ciberlegislación de la UNCTAD muestra que el 71 % de los países dispone de legislación sobre protección de datos y privacidad, y el 80 % ha promulgado leyes sobre la ciberdelincuencia⁹².

36. Por ejemplo, el Reglamento general de protección de datos (Reglamento (UE) 2016/679) de la Unión Europea es una de las legislaciones más completas e influyentes sobre privacidad y seguridad de los datos personales. Entró en vigor en mayo de 2018 y abarca a todos los residentes en la Unión Europea.

37. Aunque las leyes nacionales de protección de datos varían en cuanto a los derechos que reconocen a las personas, suelen incluir el derecho de acceso, rectificación y supresión de los datos personales y el derecho a aceptar o rechazar determinados tratamientos de datos; en algunas también se contempla el derecho a la portabilidad de los datos y el derecho a no

⁸⁶ Comisión de la Competencia y el Consumo de Australia, 2020, “Digital Platform Services Inquiry, Interim report”, pág. 5 y Oficina del Comisionado para la Información de Australia, 2020, “Australian Community Attitudes to Privacy Survey”, pág. 6.

⁸⁷ Véase Centre for International Governance Innovation-Ipsos, 2019.

⁸⁸ Reino Unido, Organismo de la Competencia y los Mercados, 2020, “Online platforms and digital advertising market study”. El informe final y el material auxiliar pueden consultarse en <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study#final-report>.

⁸⁹ Bandy J., 2021, “Problematic machine behaviour: A systematic literature review of algorithm audits”. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 5(CSCW1):1 a 34.

⁹⁰ Rosenquist J. N., Morton F. M. S. y Weinstein S. N., 2021, “Addictive technology and its implications for antitrust enforcement”, *North Carolina Law Review*, vol. 100, 431.

⁹¹ Consejo de Consumidores de Hong Kong (China), 2022, *Fostering Consumer Trust – Ethical Artificial Intelligence in E-commerce*, puede consultarse en https://www.consumer.org.hk/en/advocacy/study-report/ai_in_ecommerce.

⁹² Véase <https://unctad.org/page/data-protection-and-privacy-legislation-worldwide>.

ser objeto de decisiones totalmente automatizadas⁹³. Normalmente se exige el consentimiento informado de los usuarios para recopilar y utilizar datos personales, pero las investigaciones han demostrado que al consumidor digital le resulta difícil hacer una “elección realmente informada y significativa” en relación con sus datos, lo que requeriría que en el futuro se introdujeran un mayor nivel de privacidad desde la etapa de diseño y medidas regulatorias complementarias⁹⁴. Dado que la recopilación masiva de datos confiere un poder de mercado significativo a las plataformas digitales, las autoridades encargadas de la vigilancia de la competencia participan activamente en el estudio del mercado, la regulación y la aplicación de las normas relacionadas con la recopilación y la utilización de datos.

E. Solución de diferencias

38. Las plataformas en línea permiten a los consumidores comprar productos y servicios con relativa facilidad. Sin embargo, cuando algo sale mal en una transacción, el proceso de devolución, sustitución y reparación puede ser engorroso. Un punto de partida obvio es que, si la transacción se realiza en línea, se disponga también de mecanismos de solución de diferencias y reparación en línea. La situación se complica cuando los proveedores no tienen presencia legal en el país de residencia del consumidor, lo que hace aflorar los retos que conllevan las transacciones transfronterizas. De la investigación de la UNCTAD⁹⁵ se desprende que la introducción de procesos eficaces de solución de diferencias en línea puede aumentar la confianza y la lealtad del consumidor y su intención de volver a comprar, además de evitar la fuga de clientes y la insatisfacción.

39. Se espera de las empresas que pongan a disposición de los consumidores mecanismos de gestión de reclamaciones que les proporcionen una resolución de los conflictos ágil, justa, transparente, barata, accesible, rápida y eficaz, sin costes ni cargas innecesarias. Las empresas deben considerar la posibilidad de suscribir normas nacionales e internacionales relativas a la gestión de reclamaciones a nivel interno, servicios alternativos de solución de diferencias y códigos de satisfacción del cliente⁹⁶.

40. Las plataformas ofrecen cada vez más servicios de tramitación de reclamaciones y solución de diferencias a nivel interno entre consumidores y terceros vendedores en relación con las transacciones realizadas en ellas. Todas las grandes plataformas electrónicas en línea, como Amazon, Alibaba y Shopify, ofrecen sus propios sistemas de solución de diferencias. Esos servicios constituyen un importante valor añadido para las plataformas, y los consumidores pueden preferir realizar sus compras a través de ellas en lugar de hacerlo directamente con los vendedores individuales precisamente por la eficacia de los servicios de solución de diferencias que ofrecen.

41. Por muy eficaces que sean esos servicios privados para lograr la satisfacción de los consumidores, cada vez son más los Estados miembros que, por diversas razones, establecen mecanismos públicos de solución de diferencias en línea. En primer lugar, los Gobiernos desean garantizar el acceso a la justicia de los consumidores en el contexto en línea, tanto si el consumo se realiza en mercados de plataformas en línea como fuera de ellos. En segundo lugar, los Gobiernos desean igualar las condiciones de competencia entre las plataformas en línea y otras empresas en línea, de modo que la posibilidad de resolver las diferencias en línea no suponga una ventaja para las plataformas en detrimento de otros minoristas. En tercer lugar, los servicios de solución de diferencias en línea a nivel interno de las plataformas no cumplen necesariamente los criterios de calidad de las políticas públicas, recomendados en

⁹³ Véase https://iapp.org/media/pdf/resource_center/global_comprehensive_privacy_law_mapping.pdf.

⁹⁴ Keller P., 2022, “After third party tracking: Regulating the harms of behavioural advertising through consumer data protection”, Informe de proyecto, King’s College, Londres. Puede consultarse en <https://ssrn.com/abstract=4115750>.

⁹⁵ Véase UNCTAD/SER.RP/2021/15.

⁹⁶ A/RES/70/186, anexo, párr. 11 f).

las directrices de las Naciones Unidas⁹⁷ y analizados más detalladamente en la UNCTAD⁹⁸, y, por lo tanto, puede ser necesario recurrir a una opción alternativa pública para garantizar que se respetan los derechos de los consumidores.

42. El Brasil, Colombia, México y la Unión Europea tienen muchos años de experiencia en la provisión de mecanismos públicos de solución de diferencias en línea para los consumidores. Por ejemplo, a través de su programa de Servicios de Conciliación para Residentes Extranjeros⁹⁹, México ofrece procedimientos específicos de solución de diferencias a los consumidores extranjeros frente a minoristas nacionales. Un proyecto de cooperación técnica en curso de la UNCTAD¹⁰⁰ tiene por objeto mejorar la confianza y la protección del consumidor en los mercados digitales ayudando a Indonesia y Tailandia a implantar sistemas de solución de diferencias en línea para los consumidores. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático ha lanzado recientemente unas directrices sobre solución de diferencias en línea¹⁰¹ como elemento básico para hacer realidad el compromiso a más largo plazo de una red regional de solución de diferencias en línea.

F. Responsabilidad de las plataformas

43. A medida que las plataformas ganan protagonismo en las relaciones de consumo en línea, también aumentan los llamamientos para aclarar sus regímenes de responsabilidad. Por ejemplo, en el análisis de la competencia, las plataformas que prestan “servicios básicos de plataforma” y tienen un poder de mercado significativo pueden considerarse “operadores esenciales” o “vigilantes” para que empresas y consumidores participen en los mercados digitales. Los consumidores se ven perjudicados en su poder de negociación y no tienen más remedio que aceptar unas condiciones impuestas por las plataformas que pueden ser injustas, que es lo que se pretende evitar con el Reglamento de mercados digitales de la Unión Europea (Reglamento (UE) 2022/1925).

44. Las plataformas en línea entrañan una complejidad adicional para los consumidores, ya que los proveedores pueden ser empresas o particulares. Dado que la legislación en materia de consumo se aplica a las relaciones entre empresas y consumidores, su protección quedaría excluida en este último caso, aunque el consumidor no sea consciente de ello. Eso puede conducir a una situación de mayor vulnerabilidad del consumidor. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictaminó que “en circunstancias como las del procedimiento principal, donde, habida cuenta del contexto en el que se efectúa la compraventa, el consumidor puede ser fácilmente inducido a error, debe atribuírsele un grado de protección reforzado. Por tanto [...] la responsabilidad del vendedor debe poder ser exigible al intermediario que crea un riesgo de confusión al dirigirse al consumidor, haciéndole creer que actúa en calidad de propietario del bien objeto de la compraventa”¹⁰².

45. En general, la Argentina y el Brasil consideran que las plataformas son intermediarios y, por tanto, responsables de cualquier obligación de protección del consumidor frente a los proveedores¹⁰³. Eso puede extenderse a todos los aspectos de las relaciones con los

⁹⁷ A/RES/70/186, anexo, párrs. 37 a 41.

⁹⁸ En concreto, accesibilidad, concienciación, experiencia, independencia e imparcialidad de terceros neutrales, transparencia, eficacia, rapidez y justiciabilidad, equidad, voluntariedad, legalidad, cobertura, consideración especial de las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos, y responsabilidad (TD/B/C.I/CPLP/11).

⁹⁹ México, Procuraduría Federal del Consumidor, 2016, Conciliación desde el extranjero, puede consultarse en <https://www.gob.mx/profeco/documentos/conciliation-from-abroad?state=published>.

¹⁰⁰ Véase <https://unctad.org/project/delivering-digital-trading-infrastructure-and-online-dispute-resolution-consumers-means>.

¹⁰¹ Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, 2022, *ASEAN Guidelines on Online Dispute Resolution*.

¹⁰² Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Sabrina Wathelet c. Garage Bietheres et Fils*, causa núm. C-149/15, fallo, 9 de noviembre de 2016, párr. 41.

¹⁰³ Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Mercado Libre c. Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor*, expediente núm. EXP J-01- 00002957-9/2017-0, fallo, junio de 2018, puede consultarse en <https://ijudicial.gob.ar/wp-content/uploads/2018/06/Mercado-LibreSRL-c-Direcci%C3%B3n>

consumidores, incluida la información, la publicidad, la seguridad de los productos, la protección de datos y la solución de diferencias.

46. Tal y como recomienda la UNCTAD, es importante que en las leyes y políticas de protección del consumidor se tengan en cuenta los distintos niveles de participación de las plataformas y las obligaciones en materia de protección del consumidor se atribuyan en consecuencia, con el fin de proteger los intereses económicos de los consumidores y, al mismo tiempo, salvaguardar la seguridad jurídica de las empresas¹⁰⁴. Las plataformas en línea que participaron en una encuesta de la OCDE¹⁰⁵ no se oponían, en general, a que se modificara la normativa de protección del consumidor de manera que reflejase los cambios experimentados por el crecimiento del comercio electrónico. Sin embargo, se opusieron a una regulación en la que no se tuvieran en cuenta los distintos tipos de mercados en línea y sus diferentes niveles de implicación en las transacciones entre terceros vendedores y consumidores.

47. La información sobre el régimen de responsabilidad es esencial para que los consumidores puedan elegir con conocimiento de causa. Los Gobiernos y las plataformas en línea deben asegurarse de que consumidores y proveedores estén informados de sus derechos y obligaciones. Las plataformas en línea, especialmente las que ejercen un control efectivo sobre la relación vendedor-consumidor, deben tener debidamente en cuenta los intereses del consumidor y la responsabilidad de mantener la protección de este como objetivo¹⁰⁶. La Comisión Europea pide que se cambie el enfoque hacia las obligaciones y la responsabilidad de las plataformas en línea que demuestren la observancia de las leyes y políticas de protección del consumidor¹⁰⁷. En las directrices sobre la protección del consumidor en línea¹⁰⁸ del Reino de los Países Bajos se pide a los comerciantes que garanticen que la arquitectura en línea sea justa y que los ajustes por defecto sean favorables al consumidor. El Reino Unido recomendó imponer un deber de “equidad desde el diseño” a las plataformas calificadas como estratégicas en el mercado en materia de protección de datos, que podría extrapolarse a los regímenes de responsabilidad¹⁰⁹.

48. Además, en 2022 se pusieron en marcha interesantes iniciativas en Australia, Colombia y el Japón. El informe provisional sobre la investigación de servicios de plataformas digitales de la Comisión de la Competencia y el Consumo de Australia recomendó un “enfoque de un código para cada servicio” en el desarrollo de códigos de conducta para las plataformas digitales¹¹⁰. La Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia impuso una regulación específica a las plataformas digitales de servicios turísticos¹¹¹. En el Japón entró en vigor la Ley de Protección de los Consumidores que Utilizan Plataformas Digitales, en la que se establecen las responsabilidades de las plataformas digitales en materia de comunicación, reclamaciones, divulgación de información y venta de productos no seguros¹¹².

[General-de-Defensa-y-Protecci%C3%B3n-al-Consumidor-s-RecursoDirecto-sobre-Resoluciones-de-Defensa-al-Consumidor.pdf](#); Tribunal de Justicia del Estado de Sao Paulo, *Mercado Libre c.*

Ministério Público do Estado de São Paulo, causa núm. 2014.0000254029, fallo, 29 de abril de 2014, puede consultarse en <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/5/art20140508-06.pdf>.

¹⁰⁴ Véase [TD/RBP/CONF.9/4](#).

¹⁰⁵ OCDE, 2022a.

¹⁰⁶ [A/RES/70/186](#), anexo, párr. 11 b).

¹⁰⁷ Comisión Europea, Grupo de Expertos del Observatorio de la UE sobre la Economía de las Plataformas en Línea, 2021, pág. 17.

¹⁰⁸ Reino de los Países Bajos, Autoridad de los Consumidores y los Mercados, 2020, *Directrices. Protección del consumidor en línea: Límites de la persuasión en*, La Haya.

¹⁰⁹ Reino Unido, Autoridad de la Competencia y los Mercados, 2020, , págs. 352 y 353.

¹¹⁰ Véase <https://www.accc.gov.au/focus-areas/inquiries-ongoing/digital-platform-services-inquiry-2020-25>.

¹¹¹ Comunicación de Colombia, Superintendencia de Industria y Comercio. En la Ley núm. 2068 de 2020, por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones, se establecen obligaciones especiales para las plataformas digitales de servicios turísticos prestados en Colombia, independientemente de la ubicación de esas plataformas.

¹¹² Comunicación del Japón (Organismo de Asuntos del Consumidor). La Ley entró en vigor el 1 de mayo de 2022.

G. Ejecución

49. La aplicación de las leyes de protección del consumidor en los mercados de plataformas mediante el correspondiente desarrollo reglamentario implica la supervisión del mercado y conlleva actuaciones administrativas, como multas o advertencias, y compromisos por parte de las empresas para resolver los problemas, lo que también incluye sentencias judiciales dictadas en el marco de procedimientos legales¹¹³. La OCDE identificó los principales temas relacionados con la aplicación de la ley en el caso de las plataformas en línea, como afirmaciones engañosas, cláusulas y condiciones abusivas, valoraciones y reseñas falsas y productos no seguros¹¹⁴. Australia ha puesto en marcha recientemente un barrido para identificar reseñas falsas y respaldos de influenciadores sociales engañosos en Facebook, Instagram, Snapchat, Tiktok, Twitch y Youtube¹¹⁵. Bahréin está procediendo a desglosar los datos de las denuncias en las plataformas para fundamentar las medidas de aplicación de la ley¹¹⁶. El Brasil notificó a 20 mercados en línea su obligación de mostrar de forma visible la información esencial previa a la realización de una compra o la conclusión de un contrato¹¹⁷. En el marco del modelo de vigilancia preventiva de Colombia, denominado Prevensic, dirigido al sector de las telecomunicaciones, se cerraron canales de televisión y postales virtuales por infracciones de la legislación sobre consumo¹¹⁸. El Japón descubrió publicidad engañosa sobre alimentos saludables ofrecidos en plataformas en línea y decidió vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad de los aparatos eléctricos por parte de las plataformas¹¹⁹. La Unión Económica y Monetaria de África Occidental tiene previsto firmar acuerdos con grandes plataformas digitales para facilitar la aplicación de la legislación¹²⁰.

50. Se conocen como “pautas comerciales oscuras” un conjunto emergente de pautas comerciales desleales especialmente relevantes en el caso de las plataformas en línea. En un informe exhaustivo de la OCDE, se las define como prácticas comerciales que emplean elementos de la arquitectura de elección digital, en particular en las interfaces de usuario en línea, que subvierten o menoscaban la autonomía, la toma de decisiones y la capacidad de elección del consumidor. A menudo engañan, coaccionan o manipulan a los consumidores y pueden causarles un perjuicio directo o indirecto de diversas maneras, aunque en muchos casos puede ser difícil o imposible cuantificar dicho perjuicio¹²¹.

51. En el marco del grupo de trabajo informal de la UNCTAD sobre protección del consumidor en el comercio electrónico, la Argentina y Kenya señalaron varias pautas comerciales oscuras: configuraciones por defecto que se utilizan para rastrear y supervisar involuntariamente la actividad de un usuario; “confirmshaming” con la que se trata de engatusar a los consumidores para que adopten una opción determinada; avisos infundados de urgencia y escasez que aceleran las decisiones de consumo; “roaching” que atrapa a los consumidores en situaciones de las que es difícil escapar; y costes ocultos y nuevos productos que se añaden justo antes de la compra. La Argentina y Alemania instituyeron un “botón de cancelación” obligatorio al que el consumidor debe tener siempre un fácil acceso¹²². El grupo de trabajo abogó por reforzar la cooperación entre las autoridades de protección del

¹¹³ OCDE, 2022a.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Comunicación de Australia. Puede encontrarse más información en <https://www.accc.gov.au/media-release/accc-social-media-sweep-targets-influencers>.

¹¹⁶ Informe del Ministerio de Industria y Comercio de Bahréin.

¹¹⁷ Comunicación del Brasil. La Secretaría Nacional del Consumidor envió notificaciones a esas plataformas en 2021, lo que facilita la identificación de productos no seguros.

¹¹⁸ Comunicación de Colombia. En 2022, se remitieron más de 1.200 casos para su resolución directa entre los usuarios y los operadores, el 69 % de los cuales se resolvieron a favor del usuario. Para más información, véase <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/publicaciones/082021/MemoPrevenSI.pdf>.

¹¹⁹ Comunicación del Japón (Organismo de Asuntos del Consumidor).

¹²⁰ Comunicación de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental.

¹²¹ OCDE, 2022c, *Dark commercial patterns*, *OECD Digital Economy Papers* núm. 336.

¹²² Véase https://unctad.org/system/files/information-document/ccpb_WG_EC_Report_Dark_commercial_patterns_en.pdf.

consumidor y mejorar la orientación de las empresas con procesos de autoevaluación cuya utilización podría hacerse obligatoria.

52. Los Estados Unidos introdujeron un programa informático de rastreo para mejorar la vigilancia del cumplimiento de la normativa sobre seguridad de los productos. Australia, Eswatini, Myanmar y Sudáfrica informaron de que colaboraban con otras autoridades gubernamentales nacionales para aprovechar al máximo los efectos sinérgicos en la aplicación de la legislación. Un especialista¹²³ destacó que, en la era digital, era necesaria la integración de la tecnología en la aplicación de la legislación sobre consumo, o “tecnología de aplicación de la ley”, para poder supervisar eficazmente las prácticas de las plataformas en línea.

III. El papel de la UNCTAD

53. Los Estados miembros han destacado el papel de la UNCTAD en la difusión de información, el intercambio de experiencias y la mejora del aprendizaje entre iguales a escala mundial en el ámbito de la protección del consumidor, concretamente a través de sus reuniones intergubernamentales y las del grupo de trabajo informal sobre protección del consumidor en el comercio electrónico. La mayoría de los países en desarrollo solicitaron más debates y consultas sobre la legislación aplicable, la armonización de la normativa y los mecanismos transfronterizos para su aplicación. Algunos países en desarrollo¹²⁴ solicitaron asesoramiento para mejorar las políticas y procedimientos nacionales, mientras que otros se centraron en la necesidad de desarrollar su capacidad y fomentar la sensibilización¹²⁵. Otros países destacaron el potencial de la UNCTAD para patrocinar acuerdos de cooperación transfronteriza entre Estados miembros y organizaciones regionales.

IV. Conclusiones y cuestiones para el debate

54. Cada vez es más frecuente que las actividades en línea de los consumidores se desarrollen en el marco de las plataformas digitales. Eso repercute en una amplia gama de ámbitos políticos, que requieren la coordinación entre los organismos gubernamentales encargados, entre otras cosas, de la competencia, la protección del consumidor, la protección de datos, el comercio electrónico, la protección del medio ambiente, los servicios financieros y los derechos humanos con el mandato de promover los derechos del consumidor. Las autoridades encargadas de la protección del consumidor deberían utilizar mecanismos de coordinación interinstitucional para compartir los problemas a los que se enfrentan los mercados de plataformas y encontrar posibles efectos sinérgicos. Los Gobiernos deben recopilar información específica sobre las plataformas para informar sobre cuestiones de regulación y formulación de políticas. La información y la publicidad, la educación, la seguridad de los productos, la protección de datos, la solución de diferencias y los regímenes de responsabilidad se han señalado como esferas prioritarias en las que abordar una reforma política¹²⁶.

55. Las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley deben invertir en herramientas tecnológicas para mantenerse al tanto de las nuevas pautas comerciales oscuras. Debe darse prioridad al intercambio transfronterizo de información y a la cooperación en la aplicación de la ley. Debe animarse a las plataformas a que acepten compromisos voluntarios que puedan facilitar la aplicación de las leyes de protección del consumidor, como los compromisos de seguridad de los productos. También deberían adoptar un compromiso más

¹²³ Véase [TD/B/C.I/CPLP/32](#).

¹²⁴ Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, El Salvador, Eswatini, Mauricio, Perú, Sudáfrica, Uzbekistán y Unión Monetaria y Económica de África Occidental.

¹²⁵ Argentina, Bulgaria, El Salvador, Filipinas, Georgia, Marruecos, Mauricio, Myanmar, Nigeria, Panamá, Túnez, Zambia, Autoridad de la Competencia de la Comunidad del África Oriental y Unión Monetaria y Económica del África Occidental.

¹²⁶ OCDE, 2022a.

decidido con la educación de los consumidores y la sensibilización de los proveedores que operan en ellas.

56. Basándose en el análisis de la UNCTAD y en las aportaciones realizadas por los Estados miembros y las partes interesadas pertinentes, se propone una serie de recomendaciones normativas para que los responsables políticos promuevan la confianza en los mercados digitales mediante una mayor protección del consumidor en las plataformas en línea:

a) Recopilar información específica a través de consultas públicas, estudios de mercado, datos de reclamaciones, investigaciones y actividades de vigilancia para comprender mejor los problemas actuales y emergentes a los que se enfrentan los consumidores en las plataformas en línea;

b) Garantizar que la información que se ponga a disposición de los consumidores sobre el proveedor, la plataforma en línea, los productos y servicios, y los términos y condiciones sea adecuada, clara y oportuna; garantizar también que las reseñas aportadas por los consumidores sean veraces y que los influenciadores sociales respeten las normas de publicidad y respaldo;

c) Profundizar en la educación de los consumidores y la orientación de las empresas sobre los derechos y obligaciones en las plataformas en línea, con especial consideración a las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos;

d) Dar prioridad a la seguridad de los productos de consumo en las plataformas en línea mediante compromisos voluntarios, y reforzar la vigilancia y la imposición del cumplimiento de la normativa;

e) Dar prioridad a la protección de datos en las plataformas en línea, en particular en lo relativo a la recogida, corrección, tratamiento y utilización de los datos, y fomentar la protección de datos desde la etapa de diseño;

f) Promover iniciativas de plataformas en línea para la solución de diferencias entre terceros vendedores y consumidores, garantizando al mismo tiempo el acceso de los consumidores a la justicia y las vías públicas de solución de diferencias en línea; exigir la presentación de informes periódicos y públicos por parte de los encargados de la solución de diferencias en línea para garantizar que la elaboración de políticas pueda basarse en datos fidedignos y velar por una vigilancia adecuada del mercado;

g) Determinar si los regímenes de responsabilidad de las plataformas en línea están en consonancia con los intereses de los consumidores y el nivel de implicación de las plataformas en las transacciones; garantizar que los consumidores y los terceros vendedores conozcan el régimen de responsabilidad aplicable a la transacción que están realizando en la plataforma en línea;

h) Dar prioridad a la aplicación de la ley contra las pautas comerciales oscuras en las plataformas en línea, incluso mediante la cooperación en los ámbitos transfronterizo, regional e internacional.

57. Las siguientes cuestiones podrían ser objeto de debate:

a) ¿Cuáles son las formas más eficaces de aumentar la confianza de los consumidores en los mercados digitales mediante una mayor protección del consumidor en las plataformas en línea?

b) ¿Qué se necesita para mejorar la eficacia de la regulación y la aplicación de la normativa de protección del consumidor en la economía de plataformas?

c) ¿Cómo puede contribuir la cooperación internacional a mejorar la protección del consumidor en las plataformas en línea?