



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
19 de abril de 2024
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
Octavo período de sesiones
Ginebra, 1 y 2 de julio de 2024
Tema 6 del programa provisional

Mejorar el movimiento de los consumidores: medios para facilitar la creación de grupos independientes de defensa del consumidor

Resumen

En su primer período de sesiones, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor hizo hincapié en la necesidad de implicar a las partes interesadas en la aplicación de políticas inclusivas de protección del consumidor. Las asociaciones de consumidores desempeñan un papel crucial representando los intereses de los consumidores; educándolos, informándolos, asesorándolos y defendiéndolos; distribuyendo bienes y servicios esenciales; y contribuyendo al seguimiento de los mercados. En la presente nota se ofrece una visión general de la evolución de las agrupaciones de consumidores modernas y se describen los papeles y funciones que desempeñan. También se presentan los retos que enfrenta la mejora del desarrollo de las agrupaciones de consumidores, haciendo referencia a las actuales iniciativas internacionales y regionales dirigidas a las agrupaciones de consumidores. Por último, se incluyen recomendaciones de acción para los responsables de la toma de decisiones y se proponen cuestiones para el debate en el actual período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos.



I. Introducción

1. Uno de los objetivos de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor (en adelante, las Directrices) es facilitar la creación de grupos independientes de defensa del consumidor¹. Las Directrices reconocen como una de las necesidades legítimas de los consumidores la libertad de formar grupos de consumidores y otros grupos u organizaciones pertinentes, así como la oportunidad de que dichas organizaciones presenten sus puntos de vista en los procesos de toma de decisiones que les afecten.
2. La necesidad de implicar a las partes interesadas es crucial para la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible². El Foro de la Sociedad Civil que tuvo lugar antes del 15º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (XV UNCTAD), en octubre de 2021, es ilustrativo de esa implicación. El foro brindó a los representantes de las organizaciones participantes la oportunidad de debatir y compartir sus puntos de vista sobre cuestiones relacionadas con la Conferencia, llegar a un consenso y dar forma a una declaración de la sociedad civil³, que se presentó en la XV UNCTAD. En particular, en lo que respecta a las políticas inclusivas de protección del consumidor, esta necesidad ya fue reconocida por el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor en su primer período de sesiones⁴.
3. Los consumidores están dispersos y carecen de experiencia y recursos para tratar con las empresas. Solo cuando los consumidores están organizados pueden hacer oír su voz a los responsables de la toma de decisiones. Es aquí donde las agrupaciones y asociaciones de consumidores⁵ desempeñan un papel esencial para garantizar que los mercados sean justos para los consumidores, así como para los Gobiernos y las empresas.
4. En consecuencia, en su séptimo período de sesiones, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor solicitó a la secretaría de la UNCTAD que preparara informes y estudios para el octavo período de sesiones sobre la mejora del movimiento de los consumidores como medio para facilitar la creación de grupos independientes de defensa del consumidor⁶. A este respecto, la secretaría de la UNCTAD distribuyó un cuestionario y recibió aportaciones de 23 Estados miembros, 1 organización intergubernamental, 2 organizaciones no gubernamentales y 2 expertos⁷. Consumers International, la federación mundial de grupos de consumidores, realizó una encuesta paralela utilizando un cuestionario similar, del que se recibieron 36 respuestas. Consumers International compartió los resultados agregados con la UNCTAD y las conclusiones se utilizaron en la presente nota informativa. La secretaría de la UNCTAD organizó un acto paralelo al Congreso Mundial de Consumers International, celebrado en Nairobi, sobre el mismo tema y recogió opiniones de grupos de consumidores de todo el mundo, que enriquecieron aún más esta nota⁸.
5. En esta nota se ofrece una visión general de la evolución de las agrupaciones de consumidores modernas, los papeles y funciones que tienen y desempeñan las agrupaciones

¹ A/RES/70/186, anexo, párr. 1 e).

² A/RES/70/1.

³ TD/524.

⁴ TD/B/C.I/CPLP/4.

⁵ Los grupos o agrupaciones de consumidores son consumidores organizados que aúnan recursos para mejorar sus intereses económicos. Las asociaciones de consumidores son organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil que representan los intereses de los consumidores y defienden sus derechos en el mercado. En la práctica, la línea divisoria entre ambas categorías es difusa y, en la mayoría de los casos, intrascendente. A los efectos de la presente nota informativa, estos términos se utilizan indistintamente.

⁶ TD/B/C.I/CPLP/37, cap. I.

⁷ Alemania, Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Chequia, Chile, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Nueva Zelandia, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Reino de los Países Bajos, Serbia, Seychelles, Sudáfrica y Tailandia; Comisión Económica Euroasiática de la Unión Económica Euroasiática; Consumers International y Mumbai Grahak Panchayat (India); y expertos de América del Sur.

⁸ Véase <https://unctad.org/meeting/consumers-international-global-congress-unctad-side-event-enhancing-consumer-movement>.

de consumidores, las características que tienen en común y los retos a que se enfrentan para potenciar la creación de agrupaciones de consumidores. Se hace referencia a las actuales iniciativas internacionales y regionales dirigidas a las agrupaciones de consumidores. Por último, se incluyen recomendaciones de acción para los responsables de la toma de decisiones y se proponen cuestiones para el debate.

II. Evolución de las agrupaciones de consumidores

6. A lo largo de la historia se han producido protestas espontáneas de los consumidores en torno a los alimentos⁹. Podría decirse que la industrialización marcó el comienzo de una noción más definida de los derechos de los consumidores, ya que trajo consigo una separación entre productores y consumidores. En los primeros años, el movimiento adoptó la forma de tiendas cooperativas de consumidores en Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Poco después, la India y el Japón instituyeron el modelo cooperativo, aunque ya en el siglo XIII se conocen casos de instituciones financieras cooperativas¹⁰.

7. Durante el siglo XIX surgió un nuevo objetivo: ampliar el acceso al consumo de bienes y servicios, dando origen a las sociedades nacionales de consumidores en Europa y América del Norte¹¹. En 1928 se creó en los Estados Unidos la Unión de Consumidores, que se convirtió en la primera asociación de consumidores moderna, dedicada a probar y revisar los productos de consumo. El modelo de venta de publicaciones independientes de la publicidad y, por tanto, reputadas, resultó rentable y se exportó a otras economías, como Bélgica, el Reino de los Países Bajos y el Reino Unido. En su momento álgido, la revista *Which?* del Reino Unido alcanzó 1 millón de abonados¹². Las asociaciones de otros países europeos siguieron un modelo combinado de abonos y subvenciones públicas, como ocurrió en Austria, Noruega y Suecia¹³. La Asociación India de Consumidores se creó en Delhi en 1956 con apoyo gubernamental y, en 1966, se fundó en Mumbai la Sociedad de Orientación al Consumidor de la India para probar e informar sobre la calidad de los alimentos y tramitar las reclamaciones de los consumidores¹⁴. Con el fin de aunar recursos, en 1990 se creó International Consumer Research and Testing, que actualmente funciona como un consorcio mundial de más de 30 organizaciones de consumidores que colaboran en la investigación y prueba de productos y servicios de consumo¹⁵.

8. En las economías en transición de Europa Central y Oriental, el gasto que suponen las pruebas dificultó el establecimiento y mantenimiento de revistas de prueba de productos de forma estable, incluso en grandes mercados como el de la Federación de Rusia. Las asociaciones de consumidores de esta región se han legitimado a menudo a partir de “clubes” locales, a veces basados en asociaciones de economía doméstica, que permitan a las asociaciones de consumidores tener un contacto directo con el público, antes de la llegada de la economía de mercado¹⁶.

9. La evolución de la afiliación a Consumers International puede servir como indicador del desarrollo de un “movimiento” de los consumidores en todo el mundo¹⁷. Los iniciadores de Consumers International en 1960 fueron cinco asociaciones de Australia, Bélgica, los Estados Unidos, el Reino de los Países Bajos y el Reino Unido. La primera cohorte de

⁹ UNCTAD, 2017, *Manual sobre protección del consumidor*, UNCTAD/DITC/CPLP/2017/1 (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra), pág. 37.

¹⁰ Trentmann F., 2016, *Empire of Things: How We Became a World of Consumers from the Fifteenth Century to the Twenty-first*, Allen Lane, Londres.

¹¹ Hilton M., 2008, “The death of consumer society”, en: sixth series, *Transactions of the Royal Historical Society*, vol. 18, pág. 213.

¹² UNCTAD, 2020, *Report on Consumer Associations*, UNCTAD/DITC/CLP/2019/2 (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra), pág. 3.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Gupta M., 2018, *Chronological progression of consumerism as a movement*, *International Journal of Research in Social Sciences*, pág. 1218.

¹⁵ Véase <https://www.international-testing.org/>.

¹⁶ UNCTAD, 2017, pág. 92.

¹⁷ Véase <https://es.consumersinternational.org/who-we-are/>.

III. Papeles y funciones de las agrupaciones de consumidores

12. Las Directrices reconocen el papel de las agrupaciones de consumidores como voz autorizada y representante de los intereses de los consumidores. Las agrupaciones de consumidores son indispensables para mejorar el bienestar de los consumidores de forma inclusiva, ya sea como asociados fiables de los Gobiernos en el desarrollo y aplicación de políticas de consumo o como aliados de confianza para los consumidores necesitados. Así pues, las Directrices de las Naciones Unidas establecen como objetivo la creación de agrupaciones de consumidores y como interés legítimo de los consumidores la libertad de constituirlos. Las Directrices también piden a los Estados Miembros que alienten a las agrupaciones de consumidores a vigilar las prácticas perjudiciales (párr. 21), que les permitan desempeñar un papel en la publicidad, la comercialización y el tratamiento de las afirmaciones ambientales engañosas (párr. 30) y que cooperen con ellas y con las empresas en la formulación de códigos de comercialización y otras prácticas comerciales (párr. 31). En cuanto a la solución de controversias y la compensación, se invita a las asociaciones de consumidores a fomentar el que los consumidores y las empresas conozcan mejor cómo evitar las controversias, cuáles son los mecanismos de solución de controversias y de compensación de que disponen los consumidores y dónde pueden estos presentar reclamaciones (párr. 41).

13. Las Directrices también prevén una amplia participación de las agrupaciones de consumidores y otras organizaciones relevantes de la sociedad civil en las actividades de educación de los consumidores. Esto puede incluir programas de información sobre el impacto ambiental de las modalidades de consumo (párrs. 42 y 45). La importancia de la participación de la comunidad, que a menudo implica que los grupos de la sociedad civil expongan los intereses de los consumidores, se subraya en el párrafo 72, sobre el agua, y en el párrafo 76, sobre la energía, ambos localizados en el capítulo V, sección K (“Medidas relativas a ámbitos específicos”) de las Directrices. Por último, en el capítulo VI (“Cooperación internacional”) se pide a los Estados Miembros que faciliten la cooperación entre los grupos de consumidores y otras organizaciones pertinentes de la sociedad civil, en particular en materia de consumo sostenible (párr. 92).

14. Aunque las referencias a ellas están dispersas en las Directrices, el papel de las asociaciones de consumidores que se desprende no es el de servir de repetición de las actividades de los Gobiernos, sino el de complemento esencial para garantizar unos mercados justos e inclusivos que respeten y defiendan los derechos de los consumidores. Mientras que los Gobiernos representan el bien público y las empresas, el fin de lucro, las asociaciones de consumidores representan los intereses reales de los consumidores. Esto significa que, en los casos en que se pide a los Gobiernos que mantengan un equilibrio entre intereses contrapuestos, los consumidores necesitan un portavoz autorizado para que ese equilibrio sea justo.

15. Las responsabilidades compartidas entre los Gobiernos y las asociaciones de consumidores en la política de consumo no están reñidas con el principio de subsidiariedad, utilizado en algunas jurisdicciones, como Alemania²². Este principio defiende que las actuaciones deben emprenderse lo más cerca posible del consumidor, por lo que el Gobierno no actúa a menos que sea más eficaz que las asociaciones de consumidores en una situación determinada. Este principio resulta útil para articular la relación entre el Gobierno y las asociaciones de consumidores.

16. El *Manual sobre protección del consumidor* y el *Report on Consumer Associations*²³ de la UNCTAD identifican las diferentes funciones que cumplen las agrupaciones de consumidores, que se resumen en la siguiente sección.

²² Comunicación de Alemania.

²³ UNCTAD, 2017, pág. 38, y UNCTAD, 2020, pág. 3, respectivamente.

A. Funciones de las agrupaciones de consumidores

a) Representar los intereses de los consumidores

17. Para que las regulaciones de mercado resulten exitosas se deben instituir procesos inclusivos y transparentes que tengan en cuenta los intereses de los consumidores. Ello significa que los Gobiernos y los reguladores sectoriales se comunican regularmente con los grupos de consumidores, así como con los organismos públicos y los representantes de otras partes interesadas, para mejorar las iniciativas legislativas, reglamentarias e institucionales. Esta comunicación puede adoptar la forma de consultas formales o informales. Una buena práctica es establecer marcos consultivos formales para ayudar a los Gobiernos y a los reguladores sectoriales con la elaboración y aplicación de políticas, recogiendo y articulando las opiniones, sugerencias y propuestas de las asociaciones de consumidores. Otra buena práctica es que los Gobiernos establezcan reuniones anuales periódicas con el mayor número de asociaciones de consumidores activas en un país para hacer un balance de las cuestiones que preocupan a los consumidores y mantener cauces de comunicación abiertos con las asociaciones de consumidores.

18. Algunos ejemplos de ello son el Congreso Nacional de Consumidores de Australia²⁴, el Comité Consultivo de Consumidores de Chequia²⁵, el Consejo Nacional de Consumidores de Francia²⁶, el Consejo Nacional de Consumidores y Usuarios de Italia²⁷ y, en el Perú, el ya arraigado Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor y el más reciente Congreso Nacional de Consumo²⁸. El Brasil incluye a las asociaciones de consumidores en su Sistema Nacional de Protección del Consumidor, junto con las autoridades de consumo federales, regionales y municipales, la policía y la fiscalía, bajo la coordinación del Servicio Nacional del Consumidor²⁹. El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre elaboró un conjunto de herramientas detallado, destinado a los supervisores de la conducta de mercado de los servicios financieros, que incluye una herramienta sobre cómo crear paneles consultivos nacionales de consumidores³⁰ y podría aplicarse a otros sectores.

b) Educar e informar a los consumidores

19. Las partes interesadas que respondieron al cuestionario distribuido por la secretaría de la UNCTAD reconocieron la posición privilegiada que ocupan las agrupaciones de consumidores en lo que respecta a las campañas de educación e información. Las amplias redes de las asociaciones de consumidores y su estrecha relación con los consumidores les permiten adaptar sus campañas de sensibilización a las necesidades y la capacidad de comprensión de los consumidores. Las asociaciones de consumidores utilizan todos los cauces disponibles para llegar a los consumidores, a saber:

a) Divulgación pública, con charlas, minitalleres y programas anuales de educación del consumidor para jóvenes en todo el país, así como concursos y proyectos en la comunidad;

b) Campañas en los medios sociales, forjando un contacto directo con los consumidores, con amplia difusión y efectos multiplicadores;

²⁴ Organizado por la Comisión Australiana de la Competencia y la Protección de los Consumidores; véase www.accc.gov.au/about-us/conferences-and-events/national-consumer-congress.

²⁵ Chequia, respuesta al cuestionario de la UNCTAD.

²⁶ Véase <https://www.economie.gouv.fr/cnc>.

²⁷ Italia, Ministerio de la Actividad Empresarial y la Marca Italia; véase <https://www.mimit.gov.it/index.php/it/mercato-e-consumatori/tutela-del-consumatore/associazioni-dei-consumatori/cncu>.

²⁸ Dependiente de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor del Perú, véase <https://www.gob.pe/indecopi>; véase también <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/860630-el-indecopi-organizo-el-i-congreso-nacional-de-consumo-dirigido-a-capacitar-a-las-asociaciones-de-consumidores-en-el-pais>.

²⁹ Véase <https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/consumidor/sistema-nacional-de-defesa-do-consumidor>.

³⁰ Izaguirre J. C., Dias D., Duflos E., Brix Newbury L., Tomolova O. y Valenzuela M., 2022–2023, *Tool 9: Consumer advisory panels*, en: *Market Monitoring for Financial Consumer Protection* (CGAP toolkit), Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre, Washington, D. C.

- c) Publicaciones, encuestas y sondeos, en forma de infomerciales, folletos breves, manuales, guías y programas escolares;
- d) Boletines informativos y ruedas de prensa;
- e) Pruebas e informes de pruebas.

20. Esta es una de las funciones más comunes de las asociaciones de consumidores, como se señaló en todas las respuestas al cuestionario de la UNCTAD, de las que aquí se ofrecen cuatro ejemplos de diferentes regiones. En 2019 la Asociación de Consumidores de Singapur lanzó una aplicación de comparación de precios llamada “Price Kaki” que permite a los consumidores comparar los precios minoristas de comestibles, artículos para el hogar y comida de vendedores ambulantes. Mediante un mecanismo de producción colectiva (*crowdsourcing*), los usuarios registrados en la aplicación pueden hacer un seguimiento de los cambios de precios de artículos populares, como fideos instantáneos y café soluble, y tomar así decisiones de compra más informadas, aunque tengan poco tiempo o desconozcan los precios del mercado. La aplicación también está disponible para los precios de los combustibles y complementa las medidas gubernamentales, como las recientes directrices de la Comisión de Competencia y Consumo de Singapur sobre transparencia de precios³¹.

21. Desde 2014, la asociación de consumidores chilena Formadores de Organizaciones Juveniles de Consumidores y Consumidoras alberga el Centro de Recursos Educativos para el Consumo Responsable³², que comprende una biblioteca pública, talleres y cursos, una escuela de consumo, material para campañas educativas y un espacio de *co-working* social. La Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios y el Gobierno de España acogen una escuela de consumo circular destinada a promover modalidades de consumo responsable mediante la información y la educación de los consumidores, especialmente los jóvenes³³. El Consejo de Consumidores de Zimbabwe educa a los consumidores mediante conferencias y artículos periodísticos y elabora artículos informativos sobre diversos temas de consumo de actualidad; también advierte sobre cuestiones importantes a través de medios de comunicación impresos y electrónicos, mesas redondas, debates de grupos de discusión, talleres y seminarios para que los consumidores puedan tomar decisiones informadas en el mercado³⁴.

c) *Asesorar y defender a los consumidores*

22. La mayoría de los consumidores acuden a una asociación de consumidores cuando se enfrentan a un litigio contra una empresa. Proporcionar asesoramiento jurídico en los litigios de consumo es una de las funciones básicas que cumplen la mayoría de las asociaciones de consumidores. En Polonia, las asociaciones de consumidores disponen de una línea de atención telefónica que ofrece asesoramiento jurídico gratuito. La Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios ofrece asesoramiento y asistencia sobre vías de reparación y los representa ante las autoridades competentes³⁵.

23. En un número creciente de países, las asociaciones de consumidores están legitimadas ante los órganos jurisdiccionales para defender a los consumidores, ya sea individual o (más comúnmente) colectivamente. El derecho procesal a iniciar acciones por daños y perjuicios en nombre de los consumidores es una piedra angular para garantizar su acceso a la justicia³⁶. En el contexto de los exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor, la UNCTAD ha acogido con satisfacción y recomendado sistemáticamente que los Estados miembros concedan a las asociaciones de consumidores el derecho a intervenir en procedimientos judiciales en nombre de los consumidores³⁷. Al

³¹ Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), 2022, [ASEAN Guidelines on Consumer Associations](#), Yakarta, pág. 19.

³² Véase <https://fojucc.cl/crecore/>.

³³ Véase <https://escuelaconsumocircular.es/>.

³⁴ Véase <https://www.ccz.org.zw/consumer-education/>.

³⁵ Véase <https://www.aspec.org.pe/%C3%A1reas-de-trabajo>.

³⁶ TD/B/C.I/CPLP/11, párrs. 15 a 20.

³⁷ UNCTAD/DITC/CPLP/2018/1, pág. 23; UNCTAD/DITC/CPLP/2022/1, págs. 14 y 17; UNCTAD/DITC/CPLP/2020/1, págs. 46 y 50.

margen del Congreso Mundial de 2023 celebrado por Consumers International³⁸, la Asociación de Consumidores (Consumentenbond) del Reino de los Países Bajos impartió un taller sobre demandas colectivas dirigido a otras asociaciones de consumidores para ayudarlas a organizar con éxito reclamaciones colectivas de consumidores (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Lo que deben y no deben hacer las asociaciones de consumidores al iniciar una demanda colectiva

Qué se debe hacer

1. Empezar con un relato breve y convincente: ¿por qué es importante el tema para los consumidores y para su organización?
2. Conocer su posición: trazar un mapa de las partes interesadas para conocer su influencia y poder frente a otras partes interesadas.
3. Adoptar un enfoque multinivel: no limitarse a las demandas colectivas; presionar a los políticos y reguladores, cambiar las políticas (inadecuadas).
4. Implicar al mayor número posible de consumidores, reforzando así la posición frente a otras organizaciones reclamantes, contrapartes y ante los tribunales.
5. Cerrar filas: asegurarse de que la organización y su junta directiva “están detrás”.

Qué no se debe hacer

1. Precipitarse: tómense su tiempo y asegúrense de obtener resultados óptimos para los consumidores y su organización.
2. Actuar solos: ¿carecen de experiencia a nivel interno? Busquen alianzas con bufetes de abogados, administradores de demandas y financiadores.
3. Convertir las demandas colectivas en una sangría financiera: cubran el riesgo financiero trabajando sobre la base del principio “si no hay premio, no hay paga” y/o con un financiador de litigios.
4. Hacerse dependientes: tengan el control de la campaña de captación, hagan valer su influencia sobre la estrategia del proceso.
5. Trabajar en la oscuridad: háganse visibles, busquen publicidad con su campaña de captación, conviértanse en un líder, no en un seguidor.

Fuente: Consumentenbond (2023). [Workshop on building sustainable consumer organizations: Spotlight on collective claims](#). Presentado en el Congreso Mundial de Consumers International, 7 de diciembre.

24. Más recientemente, las asociaciones de consumidores que cumplen criterios públicos de calidad sobre el respeto de los derechos de los consumidores y el debido proceso³⁹ también pueden ofrecer a los consumidores vías alternativas o extrajudiciales de resolución de conflictos, como la conciliación y la mediación⁴⁰. Por ejemplo, la Fundación para los Consumidores de Tailandia creó en 1996 su Centro de Reclamaciones y Asistencia Jurídica, que recibe las reclamaciones de los consumidores y media con las empresas o presenta demandas cuando la mediación no tiene éxito. Solo en 2021, la Fundación para los Consumidores de Tailandia asesoró y recibió reclamaciones de un total de 3.321 consumidores⁴¹. Entre los proveedores portugueses autorizados de solución alternativa de

³⁸ Véase <https://www.consumersinternational.org/consumers-international-global-congress-2023/>.

³⁹ En TD/B/C.I/CPLP/11, párr. 43, se proponen criterios de calidad para evaluar y regular los medios de solución de controversias en materia de consumo.

⁴⁰ TD/B/C.I/CPLP/11, párr. 24.

⁴¹ UNCTAD/DITC/CPLP/2022/1, págs. 37 y 38.

controversias en materia de consumo⁴² figura la Asociación Portuguesa para la Protección de los Consumidores, la asociación de consumidores portuguesa más antigua, como uno de los miembros fundadores⁴³.

25. El asesoramiento de las asociaciones de consumidores también se extiende al asesoramiento sobre bienes y servicios, lo que es especialmente relevante en el caso de los servicios financieros. En 2023 el Brasil publicó un anuncio para apoyar con 20 millones de reales (4 millones de dólares de los Estados Unidos) el asesoramiento de asociaciones de consumidores a los consumidores sobreendeudados⁴⁴.

26. Los Estados Unidos animan a las asociaciones de consumidores a comunicar sus reclamaciones en una plataforma de reclamaciones transfronterizas, creada en el marco de una iniciativa de la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley⁴⁵, para reunir y compartir las reclamaciones de consumidores sobre estafas internacionales. La promoción de la plataforma por las asociaciones de consumidores incluye la inclusión de un enlace en sus sitios web institucionales.

d) *Distribuir bienes y servicios esenciales*

27. En relación con las instalaciones de distribución de bienes y servicios esenciales, las Directrices piden a los Estados Miembros que fomenten la creación de cooperativas de consumidores y las actividades comerciales conexas, así como el suministro de información al respecto, especialmente en las zonas rurales. Las agrupaciones de consumidores han asumido esta tarea, sobre todo en los países en desarrollo (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

La experiencia de Mumbai Grahak Panchayat (India)

Mumbai Grahak Panchayat, en la India, es la mayor organización voluntaria de consumidores registrada, con más de 30.000 familias miembros en todo el estado de Maharashtra y una sede en Mumbai. Comenzó a funcionar hace 49 años y actualmente cuenta con más de 3.500 voluntarios activos. Mumbai Grahak Panchayat es autosuficiente económicamente, sin financiación gubernamental ni de ningún organismo de financiación nacional o internacional.

Mumbai Grahak Panchayat anima a los consumidores a formar grupos de autoayuda de un mínimo de 11 familias para adquirir colectivamente sus alimentos mensuales. Actualmente hay 2.800 grupos de consumidores de este tipo, con un total de más de 30.000 consumidores. Cada mes, Mumbai Grahak Panchayat suministra unos 100 artículos de primera necesidad a sus miembros “sin pérdidas ni beneficios”. La compra directa y colectiva permite ahorrar hasta un 25 % en la adquisición de comestibles. Mumbai Grahak Panchayat suministra productos básicos como arroz, azúcar y trigo en bolsas de tela que los miembros deben devolver para su reutilización, reduciendo así el consumo de plástico.

Fuente: Mumbai Grahak Panchayat (India), respuesta al cuestionario de la UNCTAD.

e) *Hacer un seguimiento de los mercados*

28. Las asociaciones de consumidores están en estrecho contacto con la realidad de los mercados, lo que las sitúa en una posición ventajosa para contribuir a la vigilancia y denuncia de las prácticas comerciales desleales a las autoridades públicas competentes. En algunos países, como Polonia y los Estados Unidos, las agrupaciones de consumidores realizan pruebas de los productos, lo que puede aportar información para controlar su seguridad⁴⁶. En otros, como Alemania, las asociaciones de consumidores que cumplen los criterios legales

⁴² Dirección General de Consumo de Portugal, <https://www.consumidor.gov.pt/>.

⁴³ Véase <https://deco.pt/>.

⁴⁴ Comunicación del Brasil.

⁴⁵ Véase <https://econsumer.gov> y <https://icpen.org/protecting-consumers-worldwide>, respectivamente.

⁴⁶ Polonia y Estados Unidos, respuestas al cuestionario de la UNCTAD.

pueden participar en la aplicación de las leyes de protección de los consumidores mediante requerimientos ante los órganos judiciales⁴⁷.

29. En los países en los que no es posible la participación directa, las agrupaciones de consumidores pueden actuar como denunciantes de los problemas que encuentran los consumidores en los mercados, lo que es más relevante en países sin autoridades gubernamentales dedicadas a la protección de los consumidores.

B. Características de los grupos independientes de consumidores

30. Normalmente se exigen dos condiciones para que una organización sea reconocida como agrupación de consumidores: independencia y representatividad.

a) *Independencia*

31. Las asociaciones de consumidores representan la voz de los consumidores y, por tanto, deben ser independientes de las empresas y de los partidos políticos. El artículo 12 de los estatutos de Consumers International indica el papel independiente que se espera de las asociaciones de consumidores. Se trata de un factor clave para garantizar su credibilidad en el desempeño de sus funciones. La independencia es un requisito legal habitual para que las asociaciones de consumidores sean consideradas como tales por los Gobiernos. La mayoría de las encuestadas por Consumers International afirmaron ser independientes del Gobierno (véase el cuadro). Este requisito no se aplica en los países en que las asociaciones de consumidores dependen de las autoridades públicas.

Cuadro 1

Respuestas a la pregunta: ¿Cuál es el estatus de las agrupaciones de consumidores en su país?

<i>Categoría de respuesta</i>	<i>Número de países</i>
Independientes del Gobierno	31
El Gobierno tiene cierto grado de control	7
Financiadas íntegramente por el Gobierno	1
Memorando de entendimiento con el Gobierno	5
Financiadas parcialmente por el Gobierno	12
Financiación recibida de los consumidores	11
Financiación recibida de otras fuentes (empresas o fundaciones filantrópicas)	16
Sin acuerdo formal con el Gobierno	9
Reconocimiento limitado o nulo por el Gobierno	5

Fuente: Consumers International, encuesta de 2024.

b) *Representatividad*

32. Una de las condiciones previas para que las agrupaciones de consumidores sean consultadas en los procesos de toma de decisiones es que se perciba que representan legítimamente la voz de los consumidores. Una de las fuentes de legitimidad es contar con una base significativa de miembros. En países con numerosas organizaciones, puede resultar difícil para el Gobierno decidir quién debe ser considerado como miembro. Como señala el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre, algunas agrupaciones utilizan una solicitud abierta o una manifestación de interés, mientras que otras invitan a candidatos específicos basándose en un proceso de selección interno. En cualquier caso, los criterios deben ser transparentes y objetivos, con margen para lograr el equilibrio adecuado de conocimientos,

⁴⁷ Alemania, respuesta al cuestionario de la UNCTAD.

experiencia y representación variada en los grupos, incluidos, por ejemplo, el género y la ubicación⁴⁸.

33. Los consumidores tienen intereses diferentes y, a veces, contrapuestos. Por ello, al decidir sobre la representatividad de los grupos de consumidores, es importante tener en cuenta las distintas categorías de consumidores, que difieren en función de la residencia, los ingresos, el empleo, la educación, el género y la edad. Deben realizarse esfuerzos especiales para garantizar la representación de los grupos vulnerables y desfavorecidos. Por ejemplo, en los procesos de consulta pública en sectores regulados, pueden surgir tensiones entre los hogares que están conectados a las redes de electricidad y agua, que se benefician de tarifas más bajas, y los hogares que aún no se han conectado y para los que los costos de conexión son una preocupación real. En este contexto, es posible que se ignoren los intereses de los no consumidores (los que permanecen desconectados) mientras se atienden los de los clientes existentes.

34. Otra fuente de legitimidad es la competencia de las agrupaciones de consumidores y la calidad de su trabajo. La naturaleza horizontal de las políticas de consumo exige conocimientos especializados para comprender los problemas y articular soluciones plausibles.

35. Por último, las leyes y reglamentos suelen imponer algunos requisitos formales para que las asociaciones de consumidores sean consideradas representativas. Dichos requisitos pueden incluir la inscripción en un registro nacional con determinadas condiciones, como un lapso de tiempo definido desde la creación, órganos formales y disponibilidad de informes. Las condiciones establecidas en Francia se ofrecen como ejemplo en el recuadro 3.

Recuadro 3

Condiciones para la acreditación de las asociaciones de consumidores en Francia

Se concede la acreditación a las asociaciones de consumidores que cumplan las tres condiciones siguientes:

- La asociación de consumidores ha de tener un año de existencia en la fecha de la solicitud;
- Durante ese año, la asociación de consumidores puede demostrar que ha sido realmente activa en la defensa de los intereses de los consumidores (producción y distribución de publicaciones, celebración de reuniones informativas y horarios de apertura);
- En la fecha de la solicitud, la asociación de consumidores cuenta con al menos 10.000 miembros cotizantes, en el caso de una asociación nacional, o con un número que se considere representativo en el caso de una asociación local, departamental o regional.

Fuente: Véase <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1126#:~:text=L'agr%C3%A9ment%20est%20accord%C3%A9%20%C3%A0,d'une%20ann%C3%A9e%20d'existence>.

C. Retos para facilitar la creación de grupos de consumidores

36. Los retos que enfrentan los Gobiernos para facilitar la creación de agrupaciones de consumidores no son exclusivos de estas agrupaciones, sino más bien comunes a las organizaciones no gubernamentales en general. Son el corolario de las características mencionadas anteriormente. Dichos retos están relacionados con las áreas que se describen a continuación.

⁴⁸ Izaguirre J. D. y otros, 2022-2023.

a) *Interacción estratégica*

37. Es difícil que el movimiento de los consumidores arraigue sin cierto estímulo de los poderes públicos. El requisito de independencia de las empresas y los movimientos políticos impide cualquier incentivo financiero. Las dificultades para establecer modelos de funcionamiento viables y profesionalizar al personal de las asociaciones de consumidores son considerables. Esto queda demostrado por el hecho de que las agrupaciones que respondieron a la encuesta realizada por Consumers International señalaron que conseguir el apoyo de los poderes públicos y la disposición de estos al diálogo es uno de los retos más importantes que enfrentan.

38. El primer paso es reconocer, preferentemente por ley, que las agrupaciones de consumidores deben ser oídas en los procesos participativos que las afectan. Ello supone que los Gobiernos deben establecer mecanismos para consultar periódicamente a las asociaciones de consumidores y reconocerlas como partes interesadas en la formulación de políticas. Esta interacción estratégica proporcionará un mapa preciso del panorama de las asociaciones de consumidores de un país y permitirá al Gobierno y a las agrupaciones de consumidores realizar una evaluación de las necesidades. Las autoridades de protección de los consumidores deben cooperar entre sí para tener un enfoque coherente. También pueden firmar memorandos de entendimiento con las agrupaciones de consumidores que contengan las obligaciones de cada parte. La Unión Económica Euroasiática está estudiando un proyecto de recomendación para la participación de las asociaciones de consumidores en la elaboración de políticas de protección de los consumidores, cuya aprobación está prevista para 2024⁴⁹.

b) *Profesionalización del personal*

39. Las asociaciones de consumidores dependen en gran medida del activismo de personas movidas por su deseo de mejorar el bienestar de sus conciudadanos. Muchas personas están dispuestas a invertir tiempo y esfuerzos de forma no remunerada, y el voluntariado es la base del movimiento de los consumidores. Este es uno de los puntos fuertes de las asociaciones de consumidores y debe fomentarse. No obstante, el voluntariado es intrínsecamente inestable, ya que depende de la disponibilidad personal y no es adecuado para las actividades de mediana y larga duración. Por ello se debe fomentar la profesionalización de los miembros de las asociaciones de consumidores⁵⁰. Para ello, el Perú viene implementando desde 2016 un plan de fortalecimiento de las asociaciones de consumidores⁵¹.

40. Los Gobiernos y las organizaciones no gubernamentales pueden facilitar programas de formación para las agrupaciones de consumidores tanto sobre las cuestiones sustantivas de la protección del consumidor (leyes, reglamentos, procedimientos y jurisprudencia) como sobre las cuestiones de gestión necesarias para dirigir con éxito una asociación de consumidores, como el desarrollo de un plan de funcionamiento, las comunicaciones y la recaudación de fondos. La Escuela Argentina de Educación en Consumo⁵² ofrece formación gratuita en línea, también dirigida a las agrupaciones de consumidores.

c) *Financiación*

41. Lograr la viabilidad financiera fue calificado como el principal reto por los miembros de Consumers International que respondieron a su encuesta específica. La financiación de las asociaciones de consumidores es una cuestión compleja y sin resolver en la mayoría de los países. Lo ideal sería que, en lo financiero, fueran independientes de los Gobiernos y las empresas, a fin de preservar su credibilidad. Sin embargo, esto ha resultado complicado para las asociaciones de consumidores debido a su escasa base de miembros y a la dificultad de

⁴⁹ Comisión Económica Euroasiática, respuesta al cuestionario de la UNCTAD.

⁵⁰ UNCTAD, 2020, *Examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor del Perú*, UNCTAD/DITC/CPLP/2020/1 (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra), pág. 39.

⁵¹ Véase <https://elperuano.pe/noticia/47597-fortaleceran-asociaciones-de-consumidores-del-pais>.

⁵² Véase <https://www.argentina.gob.ar/produccion/defensadelconsumidor/escuela-argentina-de-educacion-en-consumo>.

implantar un modelo de funcionamiento sostenible. Dado que normalmente se excluye recibir financiación de las empresas, las asociaciones de consumidores que han conseguido ser independientes financieramente de los Gobiernos han basado su modelo de funcionamiento, por ejemplo, en las cuotas de los miembros, las pruebas, los abonos a publicaciones y una participación en los beneficios de las demandas colectivas ante la justicia. Los Gobiernos pueden contribuir de varias formas a la viabilidad financiera de las asociaciones de consumidores, desde subvenciones directas hasta concursos de proyectos para obtener fondos.

42. La financiación gubernamental de las asociaciones de consumidores puede adoptar diversas formas. Algunos Gobiernos dedican parte de su presupuesto nacional a financiar asociaciones de consumidores, con el fin de potenciar su creación y desarrollo. Es el caso del Fondo de Bienestar del Consumidor de la India, país con una dinámica comunidad de asociaciones de consumidores.

43. Otras opciones más matizadas consisten en dedicar un porcentaje de las sanciones recaudadas por un organismo público de protección del consumidor y otros órganos de aplicación de la ley a apoyar a las asociaciones de consumidores, como ocurre en Italia y el Perú. Otra opción es organizar concursos de proyectos para financiarlos, lo que en algunos casos permite hacer frente a gastos ordinarios, como en España y la Unión Europea. Alemania también permite que las donaciones a las agrupaciones de consumidores sean desgravables fiscalmente y exime los ingresos de estas agrupaciones del impuesto de sociedades sobre su volumen de negocios, como también ocurre en los Estados Unidos⁵³. Sudáfrica proporciona financiación a las agrupaciones acreditadas de protección del consumidor a través de la lotería nacional.

44. Las asociaciones de consumidores también pueden obtener subvenciones de instituciones de desarrollo internacional y otras instituciones filantrópicas. Por ejemplo, Consumers International ha creado el Fair Digital Finance Accelerator, que forma a una comunidad de grupos de defensa de los consumidores en países de ingreso bajo y mediano y desembolsa subdonaciones⁵⁴.

45. El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre ofrece una amplia orientación a las instituciones que desean financiar asociaciones de consumidores en el sector de los servicios financieros⁵⁵. Las recomendaciones también pueden ser útiles para los financiadores de asociaciones de consumidores en general.

D. Cooperación internacional

46. Existen diversas iniciativas regionales e internacionales de grupos de consumidores, como la Red de Asociaciones de Consumidores de la ASEAN, Consumidores en Acción de Centroamérica y el Caribe, el Consejo Latinoamericano y del Caribe de Organizaciones de Consumidores, el Grupo Consultivo Europeo de Consumidores, el Diálogo Transatlántico de Consumidores y la Red Internacional de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Competencia.

47. Las directrices de la ASEAN sobre las asociaciones de consumidores se dirigen a las asociaciones de consumidores que inician actividades y orientan a los Gobiernos sobre el apoyo estratégico y operacional que deben prestar a las asociaciones de consumidores⁵⁶. Consumers International es la organización mundial de agrupaciones de consumidores, aunque también pueden afiliarse a ella las autoridades gubernamentales de protección del consumidor. Existen varias federaciones de grupos de consumidores a nivel regional. Por ejemplo, Beuc agrupa a 45 organizaciones de consumidores de 31 países europeos⁵⁷. El

⁵³ Comunicaciones de Alemania y los Estados Unidos.

⁵⁴ Véase <https://www.consumersinternational.org/what-we-do/fair-finance/fair-digital-finance-accelerator/>.

⁵⁵ Duflos E., Griffin M. y Valenzuela M., 2021, *Elevating the collective consumer voice in financial regulation*, Working Paper, Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre, Washington, D. C.

⁵⁶ ASEAN, 2022, *ASEAN Guidelines on Consumer Associations*, Yakarta.

⁵⁷ Véase <https://www.beuc.eu/>.

Centro de la Alianza de Consumidores de la ASEAN⁵⁸ se creó en 2021 como una federación de organizaciones de la sociedad civil destinada a alcanzar los objetivos del plan estratégico de la ASEAN para la protección de los consumidores en la región.

48. En los trabajos de la Organización Internacional de Normalización participan regularmente asociaciones de consumidores, que también son bienvenidas en las reuniones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la UNCTAD y la Organización Mundial del Comercio. La Comisión Europea acoge al Grupo Consultivo sobre Política de Consumo como principal foro de consulta con las agrupaciones nacionales y europeas de consumidores sobre la aplicación de la Nueva Agenda de los Consumidores⁵⁹.

49. Al igual que las autoridades nacionales, las asociaciones de consumidores se enfrentan a dificultades relacionadas con el consumo de carácter transfronterizo e internacional, desde la digitalización hasta la sostenibilidad, y su capacidad para actuar a ese nivel es limitada. Algunos Estados miembros también pidieron que la UNCTAD promoviera la participación de grupos de consumidores en sus deliberaciones intergubernamentales, lo que está en consonancia con la decisión del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor⁶⁰ de invitar a las partes interesadas, incluidas las asociaciones de consumidores, a participar en sus reuniones anuales. La UNCTAD publica periódicamente una lista de las organizaciones no gubernamentales que participan en sus actividades, entre las que figuran varias agrupaciones de consumidores⁶¹. Algunas sugirieron cursos de formación específicos para grupos de consumidores.

50. Las agrupaciones de consumidores expresaron su interés por las oportunidades de financiación que puede ofrecer la UNCTAD. Esta presta apoyo a las autoridades gubernamentales mediante asistencia técnica y fomento de la capacidad y, en este contexto, ha proporcionado fomento de la capacidad a asociaciones de consumidores en el marco de proyectos de cooperación técnica. Algunos grupos de consumidores pidieron que la UNCTAD alentara a los Estados miembros a apoyar al movimiento de los consumidores. Esta nota de la secretaría sienta las bases del debate.

IV. Opciones de acción y cuestiones para el debate

51. Sobre la base de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y el análisis de la UNCTAD, así como las aportaciones realizadas por Estados miembros y partes interesadas pertinentes, se propone el siguiente conjunto de recomendaciones de acción para que los responsables políticos faciliten la creación de grupos independientes de consumidores:

- a) Reconocer la importancia de potenciar la creación y el desarrollo de grupos independientes de consumidores como prioridad gubernamental;
- b) Establecer un mecanismo de reconocimiento gubernamental de las agrupaciones de consumidores que permita su participación formal (función consultiva) en la elaboración de políticas, la realización de campañas de educación e información, el asesoramiento a los consumidores y la facilitación de la solución de controversias y la reparación (de acuerdo con las normas aplicables), la distribución de bienes y servicios esenciales y el seguimiento de los mercados;
- c) Establecer cauces formales y regulares de coordinación y comunicación con las agrupaciones de consumidores;

⁵⁸ Véase <https://aseanconsumersalliance.org/>.

⁵⁹ Véase https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/our-partners-consumer-issues/consumer-policy-advisory-group-cpag_en#:~:text=The%20CPAG%20is%20the%20Commission's,of%20the%20New%20Consumer%20Agenda.

⁶⁰ TD/B/C.I/CPLP/4, cap. I.

⁶¹ Véase <https://unctad.org/civil-society>.

d) Llevar a cabo evaluaciones nacionales del estado de las agrupaciones de consumidores para identificar las barreras existentes y las necesidades de capacidad, asociándose con las universidades y los centros de investigación cuando proceda;

e) Formar a los miembros de las agrupaciones de consumidores en cuestiones de derecho sustantivo de protección del consumidor y animarlos a que sigan formándose en cuestiones de gestión, como el desarrollo de un plan de funcionamiento y las comunicaciones;

f) Apoyar la creación y el desarrollo de grupos de consumidores, de acuerdo con las circunstancias sociales, económicas y ambientales del país y las necesidades de su población.

52. Las siguientes preguntas pueden articular el debate:

a) ¿Cuáles son las ventajas y retos de facilitar la creación y el desarrollo de grupos independientes de consumidores?

b) ¿Cuáles son las formas más eficaces en que los Gobiernos pueden apoyar la creación y el desarrollo de grupos independientes de consumidores?

c) ¿Cómo puede apoyar la UNCTAD la labor de los Estados miembros para proteger a los consumidores y facilitar la creación y el desarrollo de grupos de consumidores?
