

**Documento 2:  
Adopción de directrices para la aplicación del Artículo 5  
párrafo 3 (Protección de las políticas de salud públicas contra  
los intereses comerciales y otros intereses creados de la  
industria tabacalera)**

**Tercera reunión ordinaria de la Conferencia de las Partes al Convenio  
Marco de la OMC para el Control del Tabaco  
17-22 de noviembre de 2008, Durban, Sudáfrica**

**Recomendación**

La Alianza para el Convenio Marco (FCA, por sus siglas en inglés) considera que se requiere con urgencia directrices eficaces para la aplicación del Artículo 5, párrafo 3 (Protección de las políticas de salud pública contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera) y recomienda que la tercera reunión ordinaria de la Conferencia de las Partes al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco revise el proyecto de directrices (Documento FCTC/COP/3/5-sp) con el fin de adoptar directrices que proporcionen una guía consistente y clara para que las Partes apliquen este artículo tan crucial.

**Antecedentes**

La industria tabacalera es el principal obstáculo para una aplicación eficaz del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT). Los intereses de la industria tabacalera están en franca contradicción con las metas del control del tabaco y los objetivos del CMCT, como se establece en el Artículo 3 “proteger a las generaciones presentes y futuras contra las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco”. El conflicto de intereses entre la industria tabacalera y los objetivos del control del tabaco es fundamental e irreconciliable: mientras la industria tabacalera busca incrementar al máximo el consumo de sus productos, mortales de suyo, el control del tabaco busca proteger y promover la salud pública reduciendo el consumo del tabaco y la exposición al humo de tabaco.

En el marco del Artículo 5, párrafo 3, las Partes al CMCT acuerdan que: “A la hora de establecer y aplicar sus políticas de salud pública relativas al control del tabaco, las Partes actuarán de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera”. La aplicación eficaz del Artículo 5, párrafo 3, es crucial para el éxito del Convenio en su totalidad. La industria tabacalera siempre ha hecho y seguirá haciendo todo lo que esté a su alcance para socavar el control del

tabaco, utilizando una cantidad impresionante de recursos para obstruir, retrasar y debilitar el establecimiento y aplicación de las políticas para el control del tabaco, generalmente utilizando medios bien calculados, encubiertos y fraudulentos.<sup>1</sup> Para las Partes este es el periodo crítico para la aplicación del CMCT y la industria tabacalera está activa para evitar la aplicación eficaz de todas las medidas clave con las cuales se comprometieron las Partes en el marco del CMCT.<sup>2</sup>

La Conferencia de las Partes (COP) reconoció en su primera reunión ordinaria (COP-1) la necesidad de directrices que asistan a las Partes para que apliquen el Artículo 5, párrafo 3: “la necesidad de abordar las temáticas relativas al Artículo 5 párrafo 3 mediante la elaboración de directrices para su aplicación.”<sup>3</sup> En su segunda reunión ordinaria (COP-2), la COP decidió establecer un grupo de trabajo para elaborar directrices y, de ser posible, presentar un proyecto de directrices ante la tercera reunión ordinaria de la COP (COP-3).<sup>4</sup> El grupo de trabajo presentó un proyecto de directrices (Documento A/FCTC/COP/3/5-sp).

## **El proyecto de directrices**

La Convención para el Convenio Marco (FCA, por sus siglas en inglés) considera que si bien el proyecto de directrices que elaboró el grupo de trabajo es encomiable en varios aspectos, requiere de revisión para garantizar que la COP-3 adopte directrices que den una dirección clara y consistente a las Partes con el fin de hacer efectivos los compromisos que adquirieron de conformidad con el Artículo 5, párrafo 3.

La FCA preparó comentarios detallados y recomendaciones que asistan a la COP en la revisión del proyecto de directrices. Nuestros comentarios se encuentran en el documento “Comentarios sobre el Proyecto de Directrices para la aplicación del Artículo 5 párrafo 3 del Convenio sobre protección de las políticas de salud pública relativas al control del tabaco en contra de los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera (Documento FCTC/COP/3/5)”, disponible en línea en [www.fctc.org](http://www.fctc.org) (“Comentarios de la FCA”). Este documento de políticas proporciona un

---

<sup>1</sup> Véase en general Organización Mundial de la Salud Comité de Expertos sobre Documentos de la Industria Tabacalera, *Tobacco Company Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organization* (2000), disponible en [www.who.int/tobacco/en/who\\_inquiry.pdf](http://www.who.int/tobacco/en/who_inquiry.pdf); Organización Mundial de la Salud, *Tobacco Industry and Corporate Responsibility ... An Inherent Contradiction* (2004), disponible en línea en [http://www.who.int/tobacco/communications/CSR\\_report.pdf](http://www.who.int/tobacco/communications/CSR_report.pdf); Organización Panamericana de la Salud, *Profits Over People, Tobacco Industry Activities to Market Cigarettes and Undermine Public Health in Latin America and the Caribbean* (2002), disponible en línea en [http://www.paho.org/English/DD/PUB/profits\\_over\\_people.pdf](http://www.paho.org/English/DD/PUB/profits_over_people.pdf); Y. Salooje y E. Dagli, “Tobacco industry tactics for resisting public policy on health” (2000) 78(7) *Bulletin of the World Health Organization*, disponible en <http://www.scielo.br/pdf/bwho/v78n7/v78n7a07.pdf>.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, S. Albuja y D. Daynard, “The FCTC and the adoption of domestic tobacco control policies: the Ecuadorian experience”, *Tobacco Control* (en prensa).

<sup>3</sup> “Elaboración de directrices para la aplicación del Convenio”, Organización Mundial de la Salud, Conferencia de las Partes al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, primera reunión ordinaria, decisión FCTC/COP1(15).

<sup>4</sup> “Elaboración de directrices para la aplicación de los Artículos 5.3, 9 y 10, 11, 12 y 14”, Organización Mundial de la Salud, Conferencia de las Partes al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, segunda reunión ordinaria, decisión FCTC/COP2(14)).

resumen de la posición de la FCA y destaca algunos aspectos clave del proyecto de directrices que la FCA considera requieren fortalecerse y/o aclararse, y resume los elementos clave que la FCA considera hay que incluir en las directrices.

### **Aspectos clave que requieren fortalecimiento y/o aclararse**

Los aspectos clave del proyecto de directrices que desde la perspectiva de la FCA requieren fortalecerse y/o aclararse son los siguientes:

#### *Redacción apropiada*

La FCA considera que hay varias secciones del proyecto cuya redacción no es la apropiada, comprometiendo la eficacia de las directrices que proporciona. Dos secciones importantes del texto con redacción inadecuada son las siguientes:

- Párrafo 8 hace referencia a las medidas para el control del tabaco que se “recomienda” que las Partes apliquen, y establece que el proyecto de directrices tiene como finalidad proteger contra la “interferencia ilegal y contraria a la ética” de parte de la industria tabacalera y cuantos trabajan para promover los intereses de dicha industria.

Las medidas a que hace referencia como “recomendadas” son, de hecho, *obligaciones* legales que las Partes al CMCT tienen que aplicar. La FCA considera inapropiado que unas directrices para la aplicación del CMCT sólo *recomienden* a las Partes aplicar medidas que de suyo son vinculantes en el marco del Convenio, por ello sugerimos que la expresión “se recomienda” sea reemplazada por “se exige”.

Las expresiones “interferencia ilegal” y “contrario a toda ética” podrían sugerir que hay algunas formas de interferencia de la industria tabacalera que son éticas y/o lícitas, y por tanto son permitidas. El Artículo 5 párrafo 3 exige que las Partes protejan sus políticas públicas relativas al control del tabaco de *cualquier* interferencia de la industria tabacalera. La FCA considera potencialmente limitantes el uso de términos como “ilegal” o “contrario a la ética” en las directrices para aplicar el Artículo 5 párrafo 3 y por tanto inapropiadas, particularmente tomando en consideración la naturaleza carente de ética del negocio de la industria tabacalera. Toda interferencia de dicha industria carece de ética y toda interferencia de la industria queda cubierta por la exigencia que establece el Artículo 5 párrafo 3.

- El principio rector 1 de las directrices establece que: “Los productos del tabaco son legales pero letales”. La FCA considera que dicha afirmación no puede ser considerada, de hecho, como un “principio rector”. El texto que sigue a ese “principio rector” (párrafo 10) reconoce que hay “conflicto de intereses” “fundamental” e “irreconciliable” entre

“los intereses de la industria tabacalera y las políticas de salud pública”. La FCA considera que este reconocimiento debería ser el principio rector 1. Desde la perspectiva de la FCA, ésta es una modificación extremadamente importante al proyecto de directrices. El principio rector 1 de las directrices para aplicar el Artículo 5 párrafo 3 debe comunicar con firmeza y claridad el conflicto fundamental e irreconciliable entre la industria tabacalera y las políticas de salud pública. El hecho que se puede ofrecer lícitamente para su venta los productos de tabaco a adultos en la mayor parte de la jurisdicción de las Partes es irrelevante para este conflicto, por lo que no hay lugar a mencionarlo en los principios rectores.

### *Interacciones con la industria tabacalera*

La recomendación 2 del proyecto de directrices proporciona una guía crítica sobre interacciones con la industria tabacalera, estableciendo que las Partes: “Al tratar con la industria tabacalera o quienes trabajan para promover sus intereses... deben ser responsables y transparentes.” Dado que las interacciones con la industria tabacalera dan oportunidad a que interfiera con la definición y aplicación de las políticas para el control del tabaco, esta recomendación es de importancia total para la aplicación del Artículo 5 párrafo 3. La FCA considera que es crucial que las directrices proporcionen una guía consistente y clara en cuanto a sus dos elementos componentes: limitar las interacciones con la industria tabacalera y asegurar la transparencia de cualquier interacción que ocurra.

### Limitar las interacciones

La FCA considera que los párrafos 16 y 17 y las Recomendaciones 2.1-2.4 del proyecto de directrices requieren revisión, como establecemos en los Comentarios de la FCA, para garantizar una directriz consistente y clara que limite las interacciones con la industria tabacalera. El párrafo 16 hace la importante recomendación que: “Para prevenir la interferencia con las políticas de salud pública relativas al control del tabaco, los gobiernos deben interactuar con la industria tabacalera sólo cuando sea necesario...”. Sin embargo, a esta recomendación se la califica con la expresión “de conformidad con el principio de buen gobierno”. Nuevamente se vuelve a hacer referencia a las “normas de buen gobierno” en la recomendación 2.2, y “normas de gobernanza” en la recomendación 2.3. La FCA considera que el término “buen gobierno” es vago y potencialmente limitante. “Buen gobierno” significa diferentes cosas en diferentes lugares y contextos, lo cual quiere decir que no puede proporcionar una guía clara a las Partes y frecuentemente denota participación de las “partes interesadas” en el desarrollo de políticas y su aplicación. Si bien la participación activa de las “partes interesadas” resulta apropiada en muchos contextos, no lo es cuando se trata de lidiar con la industria tabacalera, debido al conflicto fundamental e irreconciliable entre los intereses de la industria tabacalera y los objetivos del control del tabaco.

La FCA considera que las directrices deben recomendar con claridad que: *Las Partes deben interactuar con la industria tabacalera únicamente cuando, y sólo hasta el punto en que, sea estrictamente necesario para permitir que las Partes regulen eficazmente a la industria tabacalera y los productos de tabaco.*

#### Asegurar la transparencia de las interacciones necesarias

La FCA considera que el párrafo 17 y las Recomendaciones 2.1-2.3 del proyecto de directrices requieren revisión, como lo establecen los Comentarios de la FCA, para asegurar una guía consistente y clara que garantice la transparencia de cualquier interacción necesaria con la industria tabacalera. Este segundo elemento crucial de la recomendación 2 también se lo reconoce en el principio rector 2 —“Al tratar con la industria tabacalera o quienes trabajan para promover sus intereses, las Partes deben ser responsables y transparentes”— y párrafo 11 —“Las Partes deben asegurarse de que todo compromiso con la industria tabacalera respecto de cuestiones relacionadas con el control del tabaco o la salud pública sea responsable y transparente”—. La FCA considera que las recomendaciones 2.1, 2.2 y 2.3 no proporcionan la guía clara que las Partes necesitan para garantizar la transparencia de las interacciones con la industria. La redacción de las recomendaciones es vaga, haciendo referencia a “normas de transparencia establecidas”, “previa solicitud”, “normas de buen gobierno existentes”, “consulta pública” y “estrictas normas de gobernanza existentes”.

La FCA considera que las directrices deben recomendar claramente que: *Cuando las interacciones con la industria tabacalera sean necesarias, las Partes deben asegurar que dichas interacciones se conduzcan con transparencia. Cuando sea posible, las interacciones se llevarán a cabo públicamente, como las audiencias públicas. Cuando ello no sea posible, se avisará públicamente la realización de interacciones, se mantendrán registros de las mismas y serán de conocimiento público oportunamente.*

#### *Conflicto de intereses de parte de las instituciones gubernamentales*

La necesidad de evitar conflicto de intereses con las instituciones gubernamentales se reconoce en el párrafo 20 del proyecto de directrices. No obstante, la Recomendación 4 y el párrafo 19 sólo hacen referencia al conflicto de intereses en el caso de los funcionarios y empleados públicos. Dado que las instituciones públicas podrían tener conflicto de intereses sin que un funcionario o empleado público en lo individual tenga un conflicto de intereses personal, la FCA considera que es importante que las instituciones públicas queden específicamente incluidas en la Recomendación 4 y el párrafo 19.

#### *Empleo de personas que han trabajado en la industria tabacalera*

En la Recomendación 4.4, la FCA considera que la oración “Esta recomendación también debe ser válida a la inversa” no proporciona una guía útil. La recomendación 4.4 aborda circunstancias en las cuales un funcionario público que ocupa un puesto en el cual él/ella desempeñó un papel en establecer o aplicar políticas públicas de salud con respecto al control de tabaco, va a dejar dicho puesto para desempeñar una actividad laboral con una empresa tabacalera. Recomienda que la institución pública en cuestión tenga el derecho de prohibir tal acción o que la apruebe sujetándola a condición. La FCA entiende que la intención de la oración “Esta recomendación también debe ser válida a la inversa” es recomendar que cuando una persona que ha laborado con una empresa tabacalera trata de asumir un puesto público relacionado con el establecimiento o aplicación de políticas de salud pública relativas al control de tabaco, el gobierno tiene el derecho de prohibir tal acción o dar su aprobación sujeta a condiciones. Sin embargo, si se lee literalmente, la redacción como está recomendaría que una Parte exija que una persona que busca pasar de la industria tabacalera al gobierno debe informar a la *industria tabacalera* sus intenciones, teniendo dicha industria la oportunidad de prohibir dicha acción o imponer condiciones a esa acción. Ésta no es evidentemente la intención de la recomendación.

La FCA considera que hay que borrar la oración “Esta recomendación también debe ser válida a la inversa” y se la reemplace con otra recomendación adicional y por separado, a saber: *Las Partes deben requerir a los solicitantes de un puesto del servicio público relacionado con el establecimiento o aplicación de políticas de salud pública relativas al control del tabaco que les informen de cualquier ocupación que previamente hayan desempeñado en cualquier empresa tabacalera, fuera remunerativa o no. Las Partes no nombrarán para ocupar un puesto relacionado con el establecimiento o aplicación de políticas de salud pública relativas al control de tabaco a una persona que haya desempeñado una actividad laboral con cualquier empresa tabacalera durante los cinco años previos.*

#### *Contribuciones de la industria tabacalera a instituciones públicas*

La FCA considera que la Recomendación 4.8 del proyecto de directrices, que hace referencia a la aceptación de pagos, regalos o servicios provenientes de la industria tabacalera y dirigidos a funcionarios o empleados públicos o cuasi-públicos, es crucial para evitar conflicto de intereses y que también debe aplicarse a contribuciones hechas a las propias instituciones públicas o cuasi-públicas, excepción hecha de los pagos jurídicamente ordenados como pago de impuestos, cuotas por expedición de licencias y sanciones.

#### *Actividades de “responsabilidad social empresarial” de la industria tabacalera*

El proyecto de directrices correctamente reconoce en el párrafo 23 que la “responsabilidad social empresarial” de la industria tabacalera es una “estrategia de comercialización y de relaciones públicas que encaja en la definición de publicidad, promoción y patrocinio en el marco del Convenio”. El proyecto de directrices sobre el Artículo 13 (Publicidad, promoción y

patrocinio de los productos de tabaco) contiene recomendaciones sobre “responsabilidad social empresarial” en el contexto de la Partes, establece específica y claramente obligaciones en el marco del Artículo 13 para prohibir totalmente toda publicidad, promoción y patrocinio (a menos que su constitución o principios constitucionales se los prohíban, en cuyo caso la obligación es aplicar restricciones sobre toda publicidad, promoción y patrocinio del tabaco). La FCA considera que es importante que la recomendación 6 y las recomendaciones 6.1-6.3 reflejen el contenido del Artículo 13 y el proyecto de directrices sobre el Artículo 13, y explícitamente menciones cualquier actividad de “responsabilidad social empresarial” de la industria tabacalera que no ha sido prohibida, o aún no ha sido prohibida en el marco del Artículo 13.

#### *Incentivos, privilegios y beneficios a las entidades de la industria tabacalera*

La FCA considera que las palabras “trato de privilegio” en la Recomendación 7 del proyecto de directrices debe quedar reemplazada con una redacción más amplia “*incentivos, privilegios o ventajas*” que se usa en la Recomendación 7.1. La FCA hace notar que esta redacción más amplia resulta más consistente con el principio guía 4.

#### *Observancia*

El párrafo 28 del proyecto de directrices recomienda que las Partes cuenten con mecanismos de observancia que les permitan cumplir con sus obligaciones en el marco del Artículo 5 párrafo 3. La FCA considera que es importante que se incluya una recomendación en la cual: *Las Partes deben introducir y aplicar sanciones penales, civiles y/o administrativas que sean eficaces, proporcionales y disuasivas para apoyar sus leyes y reglamentaciones en la aplicación del Artículo 5 párrafo 3.*

#### **Elementos clave**

La FCA considera que los siguientes principios rectores y principales recomendaciones son elementos clave que hay que incluir en las directrices revisadas. La guía detallada que la FCA considera debe darse a las Partes para aplicar estos principios clave y recomendaciones, incluidas las enmiendas sugeridas al texto del proyecto y las secciones del texto que la FCA considera deben ser adoptados sin cambios, quedan establecidos en los Comentarios de la FCA.

#### *Principios rectores*

Principio 1: Hay un conflicto fundamental e irreconciliable entre los intereses de la industria tabacalera y las políticas de salud pública.

Principio 2: Al tratar con la industria tabacalera o quienes trabajan para promover sus intereses, las Partes deben ser responsables y transparentes.

Principio 3: Las Partes deben exigir a la industria tabacalera y quienes trabajan para promover sus intereses que funciones y actúen de manera responsable y transparente.

Principio 4: Debido a que sus productos son letales, no hay que conceder incentivos a las empresas tabacaleras para que establezcan o lleven a cabo sus negocios.

### *Recomendaciones*

(1) Concientizar sobre la naturaleza adictiva y perjudicial de los productos de tabaco y sobre la interferencia de la industria tabacalera en las políticas de control del tabaco de las Partes.

(2) Establecer medidas para limitar las interacciones con la industria tabacalera y asegurar la transparencia de las que se produzcan.

(3) Rechazar las alianzas y los acuerdos con la industria tabacalera y los códigos de conducta voluntarios de la industria tabacalera que no sean vinculantes o de cumplimiento obligatorio.

(4) Evitar conflictos de intereses para las instituciones públicas y los funcionarios y empleados públicos.

(5) Exigir que la industria tabacalera proporcione información completa y precisa de sus actividades.

(6) Desnormalizar cualquier actividad de “responsabilidad social empresarial” de la industria tabacalera no prohibida o aún no prohibida de conformidad con el Artículo 13 (Publicidad, promoción y patrocinio del tabaco).

(7) No dar incentivos, privilegios o ventajas a las empresas tabacaleras.

(8) Tratar a las empresas tabacaleras de propiedad estatal de la misma manera que a cualquier otra tabacalera.