

**Documento: 4**  
**Adopción de directrices para la aplicación del Artículo 11 (Empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco)**

**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**

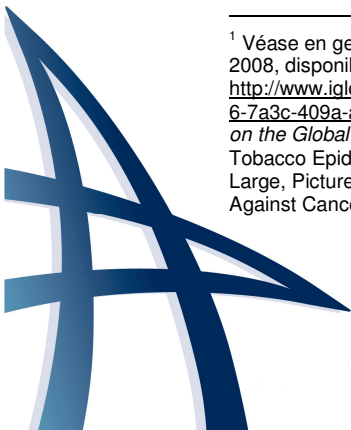
**La Convención para el Convenio Marco (FCA por sus siglas en inglés) respalda decididamente las directrices preliminares para la aplicación del Artículo 11 (empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco) (Documento FCTC/COP/3/7-sp) y recomienda que la tercera reunión ordinaria de la Conferencia de las Partes al Convenio Marco de la OMC para el Control del Tabaco adopte el proyecto de directrices plenamente y sin cambio alguno.**

**Antecedentes**

En el marco del Artículo 11 el Convenio Marco de la OMS para el Control de Tabaco (CMCT), las Partes asumen varios compromisos importantes con respecto al empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco. El Artículo 11 pone en vigor una de las principales directrices del CMCT: "Todos deben estar informados de las consecuencias sanitarias, la naturaleza adictiva y la amenaza mortal del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco" (Artículo 4, párrafo 1). El Artículo 11 exige que las Partes: aplicarán dentro de un periodo de tres años a partir de la entrada en vigor del Convenio para esa Parte, medidas eficaces para asegurar que todo empaquetado y etiquetado de productos de tabaco porten advertencias sanitarias grandes, rotativas y que no promuevan productos de tabaco por medios falsos, equívocos o engañosos, y exigirá que todo empaquetado y etiquetado de productos de tabaco contenga información sobre componentes y emisiones de los productos de tabaco, de conformidad con lo definido por las autoridades nacionales.

La reglamentación sobre el empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco ha probado ser una medida eficaz de control del tabaco. Advertencias de salud eficaces en el empaquetado incrementan la conciencia sobre los efectos que tiene el consumo del tabaco y la exposición al humo de tabaco para la salud y reduce el consumo de productos de tabaco.<sup>1</sup> Tienen una relación de costo-beneficio muy alta, en relación con el papel que desempeña el gobierno para dictar medidas legales y con el costo de cumplir con las exigencias que recaen en la industria tabacalera. También se

<sup>1</sup> Véase en general: David Hammond, "Tobacco Labelling & Packaging Toolkit: A Guide to FCTC Article 11", enero, 2008, disponible en [http://www.igloo.org/community.igloo?r0=community&r0\\_script=/scripts/folder/view.script&r0\\_pathinfo=%2F%7Bf0ce20c6-7a3c-409a-a5c9-15e2b251a129%7D%2Ftobaccolab&r0\\_output=xml](http://www.igloo.org/community.igloo?r0=community&r0_script=/scripts/folder/view.script&r0_pathinfo=%2F%7Bf0ce20c6-7a3c-409a-a5c9-15e2b251a129%7D%2Ftobaccolab&r0_output=xml); Organización Mundial de la Salud, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008: the MPOWER Package* (2008); Canadian Cancer Society, "Controlling the Tobacco Epidemic: Selected Evidence in Support of Banning All Tobacco Advertising and Promotion, and Requiring Large, Picture-Based Health Warnings on Tobacco Packages", Ottawa: Canadian Cancer Society, International Union Against Cancer, 2001, disponible en <http://gea2000.org/tobacco/docs/advertising/evidence.doc>.



requieren de medidas eficaces para evitar que los fabricantes de productos de tabaco utilicen el empaquetado y etiquetado para comunicar mensajes equívocos y engañosos con respecto al daño que ocasionan los productos, minando así la efectividad de las etiquetas sanitarias.

La Conferencia de las Partes (COP) decidió en su segunda reunión ordinaria (COP-2) establecer un grupo de trabajo que elaborara un proyecto de directrices para la aplicación del Artículo 11, el cual tendría que presentar durante la tercera reunión de la COP (COP-3). El grupo de trabajo presentó el proyecto de directrices (Documento FCTC/COP/3/7-sp).

### **El proyecto de directrices**

La FCA felicita al grupo de trabajo sobre el Artículo 11 y, particularmente, a las Partes que desempeñaron un papel clave para facilitar el proceso —Australia, Brasil, Canadá, Las Filipinas y Perú— por su excelente trabajo para elaborar el proyecto de directrices. La FCA considera que la COP-3 debe adoptar plenamente y sin cambio alguno dicho proyecto de directrices.

El proyecto de directrices redactado por el grupo de trabajo proporciona directrices muy útiles para que las Partes apliquen el Artículo 11. Extrae del cuerpo amplio de evidencia con respecto a la eficacia de la reglamentación sobre el empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco y en la experiencia de las Partes —tanto de los éxitos alcanzados como de las dificultades encontradas— que han aplicado las medidas de empaquetado y etiquetado. Proporcionan consejos y recomendaciones no sólo en relación con el contenido sustantivo de la legislación y la reglamentación para aplicar el Artículo 11 sino en relación con el proceso para el desarrollo, introducción, seguimiento, evaluación y revisión de dicha legislación y reglamentación. Las directrices son verdaderamente integrales y, de adoptarse, asistirán fundamentalmente a las Partes en la aplicación efectiva del Artículo 11 del CMCT.

La FCA respalda el proyecto de directrices en su totalidad y comenta algunas de sus características que consideramos de particular importancia:

#### *Propósito, principios y uso de términos*

La sección introductoria del proyecto de directrices contiene una excelente explicación de la importancia de las medidas eficaces para el empaquetado y el etiquetado (párrafo 3):

A nivel mundial, muchas personas no son plenamente conscientes de los riesgos de morbilidad y de mortalidad prematura resultantes del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco, o malentienden o subestiman esos riesgos. Se ha demostrado que la incorporación de advertencias sanitarias y otros mensajes apropiados bien diseñados en los envases de productos de tabaco es un medio costo-eficaz para sensibilizar al público acerca de los efectos sanitarios del consumo de tabaco y un medio eficaz para reducir dicho consumo. Las advertencias sanitarias eficaces y otros mensajes y medidas apropiados relativos al empaquetado y etiquetado de los productos de

tabaco son componentes decisivos de un método integrado de control del tabaco.

Asimismo, la sección hace notar la importancia de la cooperación internacional y apoyo recíproco como “principios fundamentales a fin de fortalecer la capacidad de las Partes para aplicar plenamente y mejorar la eficacia del artículo 11 del Convenio”. (Párrafo 5)

#### *Requisitos para el desarrollo eficaz de empaquetado y etiquetado*

Esta sección inicia con una excelente panorámica de la evidencia de la eficacia de las advertencias de salud y otros mensajes para comunicar los riesgos que tiene para la salud el consumo de tabaco y reducir su consumo (párrafo 7). Que hace notar:

- Hay pruebas de que la eficacia de dichas advertencias y mensajes aumenta con su vistosidad;
- en comparación con las advertencias sanitarias pequeñas consistentes solamente en un texto, las advertencias más grandes acompañadas de imágenes llamarán más la atención, comunicarán mejor los riesgos sanitarios, provocarán una mayor respuesta emocional y motivarán más a los consumidores de tabaco a disminuir y abandonar dicho consumo;
- las advertencias cuyas imágenes sean más grandes también tenderán a seguir siendo eficaces con el transcurso del tiempo y resultan particularmente eficaces para comunicar los efectos sanitarios a poblaciones con escaso nivel de alfabetización, así como a niños y jóvenes;
- otras formas de aumentar la eficacia consisten en ubicar dichas advertencias y mensajes en las superficies principales expuestas y en la parte superior de dichas superficies principales; utilizar varios colores y no sólo blanco y negro; exigir la aparición simultánea de múltiples advertencias sanitarias y otros mensajes apropiados, y revisar periódicamente esas advertencias y mensajes.

Enseguida la sección proporciona consejos y recomendaciones muy útiles y eficaces con respecto al contenido y diseño de las advertencias sanitarias y mensajes. Entre las recomendaciones clave se incluyen:

- Las partes deben exigir que las advertencias sanitarias y mensajes aparezcan en *ambas* caras, anterior y posterior, teniendo en cuenta que la superficie anterior es la más visible para el usuario en la mayoría de los paquetes (párrafo 8);
- las Partes deben proponerse como objetivo cubrir la mayor parte de las áreas principales del empaquetado con advertencias sanitarias y mensajes: “Habida cuenta de las pruebas existentes en el sentido de que la eficacia de las advertencias y mensajes aumenta con el tamaño de los mismos.”;
- las Partes deben exigir la aparición de imágenes a todo color para las advertencias sanitarias, habida cuenta que “[h]ay pruebas de que las advertencias y mensajes que contienen a la vez imágenes y texto son mucho más eficaces que los que sólo contienen texto” y ofrecen “la ventaja de poder llegar a personas con escaso nivel de alfabetización y a quienes no saben leer en el idioma o los idiomas en que están escritos los textos de las advertencias o mensajes” (párrafos 14 y 18);

- las Partes deben ser claras al especificar requisitos para la rotación de advertencias sanitarias y mensajes para mantener el efecto de novedad y mejorar el impacto del mensaje (párrafos 19-22);
- las Partes utilizarán una gama amplia de advertencias sanitarias y mensajes para incrementar su impacto, habida cuenta que hay “datos indicativos de que las advertencias sanitarias y otros mensajes apropiados probablemente sean más eficaces si suscitan asociaciones emocionales desfavorables al consumo de tabaco y si la información está personalizada para hacerlos más creíbles y personalmente pertinentes” (párrafos 23 y 26), y
- las Partes deben incluir mensajes además de las advertencias sanitarias respecto de los efectos nocivos del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco, como, por ejemplo, consejos para dejar de fumar (párrafo 23).

La sección concluye con consejos útiles para la aplicación del Artículo 11, párrafo 2, en el marco del cual las Partes acuerdan exigir información sobre componentes y emisiones pertinentes de los productos de tabaco de conformidad con lo definido por las autoridades nacionales, recomendando que las Partes exijan declaraciones *cualitativas* pertinentes con respecto a las emisiones de los productos de tabaco y no exigir declaraciones cuantitativas ni cualitativas que podrían implicar que una marca es menos nociva que otra (párrafos 32-34). Asimismo, en esta sección se hace referencia a la prevención de empaquetado que promocióne falsa, equívoca o engañosamente los productos de tabaco o que induzca una impresión errónea (párrafos 43-45), también se explica por qué prohibir que aparezcan cifras de emisiones de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono u otras emisiones.

#### *Proceso para el desarrollo de restricciones eficaces de empaquetado y etiquetado*

Esta sección proporciona consejos útiles para asegurar que se apliquen las restricciones en los diferentes tipos de productos, con mensajes cuyo contenido sea apropiado a los diferentes productos de tabaco, como cigarros puro, cigarrillos, tabaco sin humo, tabaco para pipa, bidis y tabaco para pipas de agua (párrafo 36); especificando cómo se aplican las restricciones a los distintos tipos y formas de empaquetado (párrafo 37); considerando el diseño de advertencias dirigidas a subgrupos pertinentes (párrafo 38); utilizando apropiadamente pruebas previas a la comercialización, de acuerdo con los recursos y tiempo disponibles (párrafos 39-40); participación del público (párrafo 41) e introducción de nuevas medidas coordinadas con una campaña amplia y sostenida de información y educación al público (párrafo 42).

#### *Desarrollo de restricciones eficaces en materia de empaquetado y etiquetado*

Esta sección proporciona una guía muy útil para la aplicación de las obligaciones en el marco del Artículo 11, párrafo 1(a) para asegurar que el empaquetado y el etiquetado no promuevan un producto de tabaco falsa, equívoca o engañosamente y tampoco induzca la impresión errónea respecto de sus características, efectos sobre la salud, riesgos o emisiones. La sección hace notar que la lista donde aparecen los términos a que hace referencia el Artículo 11, párrafo 1(a) —“bajos en alquitrán”, “ligeros”, “ultra ligeros” y “suaves”— debe considerarse como una lista “indicativa pero no exhaustiva” y recomienda que los términos “extra”, “ultra” y “otros semejantes en cualquier idioma, que puedan engañar a los consumidores” deben quedar prohibidos (párrafo 43). La

sección recomienda específicamente prohibir que se muestren cifras de emisiones de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono en el empaque y etiquetado inclusive si se utilizan como parte de un nombre comercial o marca de fábrica (párrafo 44). Esto se debe, como hace notar la sección, a que las emisiones emitidas por inhalación mecánica “no permiten establecer estimaciones válidas de la exposición humana” y que la comercialización de cigarrillos “con indicación del contenido de alquitrán y nicotina ha dado lugar a la creencia errónea de que esos cigarrillos son menos nocivos.”

La sección también recomienda que las Partes consideren adoptar medidas relativas al “empaque sencillo”: para restringir o prohibir el uso de logotipos, colores, imágenes de marca o información promocional que no sean el nombre comercial o el nombre del producto, el cual debe aparecer en un color y tipo de letra corrientes (párrafo 46). Explica que las exigencias del empaque sencillo “... permite aumentar la vistosidad y eficacia de las advertencias sanitarias y mensajes, impedir que el paquete distraiga la atención de estos últimos y prevenir el uso de técnicas industriales de diseño de envases que sugieran que algunos productos son menos nocivos que otros.”

#### *Medidas legislativas*

La sección proporciona una guía muy útil para asegurar que las consideraciones relativas a la administración, observancia y aplicación sean adecuadamente abordadas, incluyendo: identificar la autoridad o autoridades responsables de supervisar la aplicación (párrafo 48); aplicar por igual medidas a todos los productos de tabaco vendidos dentro de su jurisdicción, sin establecer distinciones entre productos fabricados en el país, importados o destinados a la venta sin impuestos, considerando las circunstancias en que se aplicarán las medidas a los productos exportados (párrafo 49); asegurar que los costos de introducir en el empaquetado de productos de tabaco advertencias sanitarias y otros mensajes apropiados, así como información sobre los ingredientes y emisiones, corra por cuenta de la industria tabacalera (párrafo 50); asegurar que la observancia de colocar advertencias sanitarias y otros mensajes apropiados o de ofrecer cualquier otra información acerca de un producto de tabaco no elimina ni reduce en modo alguno las obligaciones de la industria tabacalera, entre otras la obligación de advertir al consumidor acerca de los riesgos para la salud (párrafo 51); asegurar especificaciones claras y detalladas con el fin de limitar las oportunidades de los fabricantes e importadores de tabaco de desviarse en la aplicación de las advertencias sanitarias y otros mensajes apropiados y evitar inconsistencias entre productos (párrafo 52); proporcionar un “documento de referencia” que contenga representaciones visuales de calidad de la forma como todos los mensajes y advertencias, lo mismo que otra información, deben aparecer en los envases (párrafo 53); velar por que las etiquetas adhesivas, las pegatinas, los estuches, las tapas, los envoltorios, el material de envasado y el material promocional de los fabricantes, tanto interior como exterior, no enmascaren, oculten o debiliten las advertencias sanitarias y otros mensajes apropiados (párrafo 54); especificar que los fabricantes, importadores, mayoristas y expendedurías de productos de tabaco tienen la obligación legal de cumplir las medidas relativas al envasado y el etiquetado (párrafo 55); especificar un conjunto de multas u otras sanciones proporcionales a la gravedad de la infracción (párrafos 56-57); otorgar facultades apropiadas a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (párrafo 58); especificar una fecha

límite única a partir de la cual los fabricantes, importadores, mayoristas y vendedores al menudeo (detallistas) deberán suministrar sólo productos de tabaco que cumplan los nuevos requisitos (lo cual resulta útil para evitar la “acumulación de existencias” de productos que mantengan las advertencias sanitarias y mensajes obsoletas) (párrafo 59), y revisar y actualizar periódicamente las advertencias sanitarias y los mensajes conforme vayan apareciendo nuevos datos y conforme algunas advertencias o mensajes se vayan desgastando (párrafo 60).

#### *Aplicación de las medidas*

Esta sección contiene consejos útiles con respecto a garantizar la infraestructura necesaria para las actividades de observancia y aplicación, lo mismo que establecer un presupuesto apropiado (párrafo 61); estrategias para fomentar el cumplimiento y seguimiento (párrafos 62-63); responder ante el incumplimiento (párrafo 64), y denuncia e investigación de quejas (párrafo 65).

#### *Seguimiento y evaluación de las medidas de empaquetado y etiquetado*

Esta sección (párrafos 66-71) contiene consejos útiles sobre el seguimiento y evaluación de las medidas referentes al empaquetado y etiquetado con el fin de evaluar su impacto en poblaciones objetivo e identificar cualquier mejora necesaria, sobre seguimiento del cumplimiento de la industria tabacalera y para intercambiar resultados sobre seguimiento y evaluación.

#### *Cooperación internacional*

Esta sección inicia reconociendo que “La cooperación internacional es fundamental para avanzar en un ámbito tan importante y tan cambiante” (párrafo 72). Hace notar que varios artículos del CMCT se refieren al intercambio de conocimientos y experiencias con el fin de promover el avance en materia de aplicación, prestando particular atención a las necesidades de las Partes que son países en desarrollo o países con economías en transición. Asimismo hace notar que la cooperación entre las Partes para promover la transferencia de conocimientos técnicos, científicos y jurídicos y de tecnología, como dispone el artículo 22, reforzará la aplicación del artículo 11; ejemplos particularmente útiles de esa cooperación sería la concesión rápida, fácil y gratuita de licencias de Partes a otras jurisdicciones que pretendan utilizar sus advertencias sanitarias gráficas y el intercambio de otros conocimientos legislativos y experiencias para contrarrestar los argumentos de la industria tabacalera contra las medidas relativas al empaquetado y etiquetado.