

La lucha contra el comercio ilícito de productos del tabaco

¿Por qué un protocolo del CMCT de la OMS es necesario?

1. ¿Por qué los gobiernos tienen que hacer frente al comercio ilícito de productos del tabaco?

- **Pérdida de ingresos.** Cigarrillos y otros productos de tabaco tienen altos impuestos sobre el valor, y son de fácil manejo, transporte y desvío. Según la Oficina Antifraude Europea (OLAF), en 2007, el impuesto sobre el valor de un contenedor de carga con 10 millones de cigarrillos, en promedio, fue de 2 millones de dólares americanos en la UE y de 6 millones en el Reino Unidoⁱ. La mayor parte de esta potencial ganancia es para un contrabandista. Las pérdidas de ingresos para los gobiernos, a nivel mundial, como resultado del tráfico ilícito de los productos del tabaco se calculan en el orden de 40 mil a 50 mil millones de dólares americanos, anuales.ⁱⁱ
- **Socava objetivos de salud.** Según la Organización Mundial de la Salud, 5,4 millones de personas murieron de enfermedades relacionadas con el tabaco en 2006.ⁱⁱⁱ El comercio ilícito de productos de tabaco socava la política fiscal, haciendo más baratos los productos del tabaco. Este es un problema de salud crítico, porque la evidencia muestra que el aumento de los precios de los productos del tabaco es una de las formas más eficaces de reducir el consumo de tabaco.^{iv}
- **Una importante amenaza para el mantenimiento de la ley y el orden.** Hay pruebas de que el comercio ilícito de productos del tabaco se lleva a cabo por grupos organizados de delincuentes transnacionales, y que el dinero obtenido de dicho tráfico ilícito se utiliza para otros negocios delictivos graves, incluidos las operaciones terroristas.^v También hay indicios de que el comercio ilícito de cigarrillos aumentará en el futuro debido a los grandes beneficios que se pueden obtener.^{vi} Informes oficiales de EEUU indican que el contrabando de cigarrillos es atractivo para los delincuentes ya que se considera relativamente bajo riesgo de delincuencia, con penas que son más bajas que las penas por tráfico ilícito de drogas.^{vii}
- **Un problema mundial.** El comercio ilícito de productos del tabaco constituye una amenaza para todos los países. Se ha estimado que a nivel mundial el comercio ilícito de cigarrillos representa aproximadamente el 10,7% de las ventas mundiales, o sea 600 mil millones de cigarrillos, anualmente.ⁱⁱ Incluso en el caso de países en los que el contrabando o la falsificación de productos de tabaco no son todavía comunes, el comercio ilícito de productos del tabaco representa una amenaza, ya que el comercio se está propagando rápidamente.

La supresión de la financiación y el crecimiento de la actividad delictiva transnacional organizada es de interés de todos los países.

2. ¿Qué es el comercio ilícito de productos del tabaco?

El comercio ilícito de productos del tabaco es toda práctica o conducta prohibida por la ley, relativos a:

- producción
- envío
- recepción
- posesión
- distribución
- venta o
- compra

de los productos del tabaco, incluida toda práctica o conducta destinada a facilitar esa actividad.

3. ¿Cuáles son los principales tipos de tráfico ilícito?

El contrabando se refiere a la importación ilegal de productos y fabricación ilícita de productos ilegales. Hay una serie de formas de contrabando y la fabricación ilícita de los productos del tabaco. *El contrabando organizado en gran escala* implica el transporte, la distribución y la venta de grandes lotes de cigarrillos y otros productos del tabaco. Los contrabandistas a gran escala, en general evitan todos los impuestos sobre los productos del tabaco, ya sea al desviar desde el mercado legal mientras se encuentran en la cadena de distribución al por mayor (cuando se transportan sin ser gravados), en tránsito entre su país de origen y su destino oficial, o por el contrabando de productos falsificados. Los productos del tabaco desviados del mercado legal 'desaparecen' en el tránsito, después de haber sido comprados y vendidos por comerciantes no oficiales, y entrar en el mercado ilícito y en destinos no oficiales. iv Una segunda forma de contrabando es el *contrabando en pequeña escala o "piratería"*, que implica la compra, por parte de individuos o grupos pequeños, de productos del tabaco en jurisdicciones de bajos impuestos, en cantidades que superan los límites establecidos por la normativa aduanera, para su reventa en jurisdicciones con altos impuestos. *La fabricación ilegal* se refiere a la producción de los productos del tabaco fuera de la ley. Las leyes en cuestión pueden ser leyes fiscales u otras leyes (como la concesión de licencias o las leyes relacionadas con el monopolio), que regulan la fabricación de los productos del tabaco. *La falsificación de productos de tabaco* es también una forma de fabricación ilegal, en la que los productos manufacturados tienen una marca sin el consentimiento del titular de la marca.

4. ¿Cuáles son las causas del tráfico ilícito?

La industria del tabaco sostiene que el comercio ilícito surge debido a los altos impuestos, pero el análisis del Banco Mundial ha demostrado que los altos niveles de comercio ilícito de los productos del tabaco están vinculados más

estrechamente a la corrupción y a la tolerancia de las ventas de productos de contrabando.

El comercio ilícito mundial de los productos del tabaco se produce tanto en los países de bajos como de altos impuestos, resulta de una falta de control sobre el movimiento internacional de cigarrillos, y está dirigido por organizaciones criminales con sofisticados sistemas para distribuir los cigarrillos contrabandeados.^{iv}

5. ¿Cuál ha sido el papel de la industria del tabaco en la facilitación del comercio ilícito?

El contrabando en gran escala se debe principalmente a grandes remesas de cigarrillos que desaparecen durante su transporte internacional. Los fabricantes de tabaco siempre han afirmado que venden sus productos a comerciantes autorizados, pero que no están en condiciones de controlar la cadena de suministro, a fin de garantizar que los productos que se venden legalmente, lleguen al país de destino final. En realidad fabricantes internacionales de tabaco han sido fuertemente implicados en la facilitación de las operaciones de contrabando.

^{viii ix x xi} De hecho, en 2000, Kenneth Clarke, Presidente Adjunto de BAT se quejó en respuesta a exponer a los vínculos de la empresa con el contrabando, que el contrabando que era causado por los elevados impuestos, y que, *"cuando los gobiernos no están preparados para abordar las causas subyacentes del problema. .. Actuamos, completamente dentro de la ley, sobre la base de que nuestras marcas estarán disponibles junto a los de nuestros competidores en el mercado de contrabando así como el mercado legítimo"*.^{xii}

Las demandas en contra de las empresas tabacaleras han cambiado drásticamente las prácticas de exportación de las compañías de tabaco. En noviembre de 2000, la Comunidad Europea presentó demandas contra Philip Morris y RJ Reynolds por contrabando. El efecto de los pleitos fue inmediato: las incautaciones de cigarrillos en la UE-14 (los entonces países de la UE sin el Reino Unido) se redujeron de 4,3 millones en 2000 a 3,1 millones en 2001 y 2,3 millones en 2002.

^{xiii} Posteriormente a las demandas, Philip Morris International y Japan Tobacco International firmaron acuerdos anti-contrabando y anti-falsificación con la Comunidad Europea y 26 de sus 27 Estados miembros. Algunos elementos de estos acuerdos - como el seguimiento y rastreo, el control de la cadena de suministro y de los pagos a la incautación de productos de contrabando - se incluyeron en la plantilla de protocolo elaborado por el grupo de expertos sobre el tráfico ilícito establecido por la Conferencia de las Partes en el CMCT (COP).^{xiv}

Hasta la fecha, estos acuerdos se aplican sólo a dos empresas y 26 países de Europa y no a todas las compañías de tabaco y de los países.

Más detalles sobre estos Acuerdos pueden ser encontrados en otra publicación de la FCA.^{xv}

6. ¿Por qué es necesario un protocolo para abordar con eficacia el comercio ilícito?

El CMCT reconoce que el comercio ilícito es un problema que traspasa las

fronteras, que sólo puede abordarse de manera eficaz si los países cooperan en esa tarea, pero el artículo 15, que trata sobre el comercio ilícito, no es lo suficientemente detallado o completo para hacerle frente con eficacia. La Conferencia de las Partes ha decidido iniciar la negociación de un Protocolo sobre el comercio ilícito.^{xvi} Los 152 Estados Partes en el CMCT^{xvii} cubren más del 80% de la población mundial y de la producción de hoja de tabaco, el 76% de la producción de cigarrillos, el 78% de consumo de cigarrillos, y 70% de los exportadores de cigarrillos y de la hoja.^{xviii}

Esta es una verdadera red global. La aprobación, ratificación y aplicación de un fuerte protocolo por las Partes del CMCT es fundamental para hacer frente a la sofisticada red criminal que comercia internacionalmente productos del tabaco y a la participación, directa o indirecta, de la industria del tabaco en dicho comercio criminal.

7. ¿Qué debe incluir un protocolo?

Una plantilla para un protocolo sobre el comercio ilícito fue desarrollada por un grupo de expertos, creado en el primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes.^{xix} El segundo período de sesiones de la Conferencia de las Partes reconoció la plantilla como base para iniciar las negociaciones sobre un protocolo.^{xx} La FCA apoya la plantilla,^{xxi} que incluye un amplio conjunto de medidas, tanto nacionales como internacionales, para hacer frente al comercio ilícito. Las medidas que figuran en la plantilla incluyen: el marcado de los productos del tabaco de manera que se pueda hacer el seguimiento y trazabilidad, desde la producción hasta el punto de venta, y los productos ilícitos, incluidos los falsificados, puedan ser identificados.^{xxii} Esto también ayudará a determinar el punto de desvío desde el mercado legal al ilícito. La concesión de licencias a los participantes dentro de la cadena de suministro garantizará que puedan ser controlados de manera eficaz y que corran el riesgo de perder su licencia si son encontrados comercializando productos ilícitos. La plantilla incluye también obligaciones a los fabricantes para controlar la cadena de suministro de sus productos, con graves sanciones económicas para aquellos que no lo hacen. El aumento de la aplicación de la ley internacional y las medidas de cooperación, como la cooperación en la investigación y el enjuiciamiento de los delitos, el intercambio de información, asistencia jurídica mutua y acuerdos de extradición, fortalecería la capacidad de los gobiernos de trabajar en conjunto para superar eficazmente el comercio ilícito.

8. ¿Cuáles son los costos y beneficios de la lucha contra el comercio ilícito?

Habrán costos asociados con la aplicación de un protocolo sobre el comercio ilícito de productos del tabaco. Estos costos, sin embargo, serán probable superados masivamente por el incremento de los ingresos públicos al aumentar el cumplimiento de las leyes fiscales. Además, la legislación puede exigir a la industria tabacalera a pagar los gastos de la lucha contra el comercio ilícito. Los costos de la introducción de alta tecnología en el sistema de impuestos de sellos de Brasil en el 2007, por ejemplo, han sido evaluados en 1,7 centavos de dólar americano por paquete de cigarrillos.^{xxiii} Los costos para los gobiernos fueron

mínimos, ya que la ley estipuló que los gastos son sufragados por los fabricantes de tabaco.

La experiencia de California demuestra que la lucha contra el comercio ilícito se traduce en beneficios generales a los ingresos del gobierno. Las autoridades de California hicieron obligatoria la concesión de licencias en el comercio del tabaco e introdujeron sellos fiscales de alta tecnología, así como designaron autoridades para su investigación, para mejor control de la cadena de distribución. Se calcula en 9 millones de dólares americanos adicionales por año, lo recaudado al evitar pérdidas de ingresos fiscales por impuestos a los cigarrillos - otros 75 millones de dólares se recaudaron entre enero de 2004 y marzo de 2006, como resultado del acto de concesión de licencias y los sellos fiscales.^{xxiv}

Medidas costo-eficaces para combatir el comercio ilícito también se han establecido en España, donde la cuota de mercado de cigarrillos de contrabando se redujo del 16% en 1995 al 2% en 2002, mientras que los ingresos fiscales de cigarrillos más que duplicado, pasando de 2,3 mil millones de € a €5,2 mil millones en el mismo período.^{xxv} Según las autoridades aduaneras españolas, su éxito no se debió al control de la distribución a nivel de la calle, que es casi imposible, sino por la reducción de la oferta a través de los "contenedores", a través de acciones de inteligencia, la actividad aduanera, la cooperación y la tecnología.^{xxvi}

9. ¿Un acuerdo internacional de lucha contra el comercio ilícito sería restrictivo del comercio internacional?

Un sistema internacional estándar que imponga requisitos consistentes a los productos del tabaco en las distintas jurisdicciones, es probable que se impongan menos cargas a al libre comercio que enfoques del problema que se diferencian por jurisdicción.^{xxvii} Incluso, aunque algunas de las medidas necesarias para eliminar el comercio ilícito de productos del tabaco puedan ser restrictivas del comercio, hay precedentes de esto en numerosos tratados multilaterales. Por ejemplo, el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones y de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)^{xxviii} contienen disposiciones que, como requerimientos de licencias para importación y exportación de licencias, que son contrarias al artículo XI (restricciones cuantitativas) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).^{xxix} La inclusión de términos comerciales restrictivos en esos tratados se basa en la premisa de que las excepciones referentes a la salud y el medio ambiente consideradas en el artículo XX del GATT, comprenden dichas medidas. Las excepciones del Artículo XX permiten a las Partes permiten a las partes perseguir un rango de objetivos de políticas públicas, incluyendo la aplicación de medidas impositivas y de protección de la salud. En el preámbulo del CMCT la determinación de las Partes en el CMCT de «dar prioridad a su derecho de proteger la salud pública» se reconoce claramente.

ⁱ European Commission, Contraband and counterfeit cigarettes: frequently asked questions, Brussels, December 14, 2007. available at <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/584&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

ⁱⁱ Framework Convention Alliance, *How big was the illicit tobacco problem in 2006?* Geneva, 2007, available at http://fctc.org/x/documents/HowBigWasTheIllicitTobaccoTradeProblem_2006_English.pdf.

ⁱⁱⁱ WHO Tobacco Free Initiative Tobacco Fact sheet June 2007, available at http://www.who.int/tobacco/framework/cop/facts_and_figures_about_tobacco.pdf

^{iv} World Bank, *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control*, Washington, DC, 1999, available at <http://www1.worldbank.org/tobacco/reports.htm>.

^v US General Accounting Office (GAO), 'Terrorist Financing: US Agencies Should Systematically Assess Terrorists Use of Alternative Financing Mechanisms', Report to Congressional Requesters GAO-04-163, November 2003. available at <http://www.gao.gov/new.items/d04163.pdf>

^{vi} Billingshea, W., 'Cigarette Trafficking and the Funding of Terrorism', *The Police Chief*, vol. 71, no. 2, February 2004, available at http://policechiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=print_display&article_id=226&issue_id=22004

^{vii} US General Accounting Office (GAO), 'Cigarette smuggling: Federal law enforcement efforts and seizure increasing', Report to the Chairman and Ranking Minority Member, Committee on Government Reform, House of Representatives GAO-04-641, May 2004, available at <http://www.gao.gov/new.items/d04641.pdf>

^{viii} Joossens, L., Raw, M., 'How can cigarette smuggling be reduced?', *British Medical Journal* 321:947-950, 14 October 2000, available online at <http://bmj.com/cgi/content/full/321/7266/947>.

^{ix} Lee, K., Collins, J., "'Key to the future". BAT and smuggling in China', *Plosmedicine*, July 2006, Vol 3 (3), e228, July 2006.

^x Beelman, M.S., Birnbauer, B., Campbell, D., Marsden, W., Schelzig, E., Sisti, L., *Tobacco Companies Linked to Criminal Organizations in Cigarette Smuggling*, Washington, DC, Center for Public Integrity, available at <http://www.publicintegrity.org/report.aspx?aid=351>.

^{xi} US Department of Justice press release. 22 December 1998. *RJ Reynolds affiliate pleads guilty, pays \$15 million in criminal fines and forfeitures as part of cigarette smuggling operation.* <http://www.usdoj.gov/opa/pr/1998/December/605usa.htm>

^{xii} The Guardian, Thursday February 3, 2000. [BAT exposé: special report](http://www.guardian.co.uk/bat/article/0,,191288,00.html)

^{xiii} Source: 2000 cigarette seizure European Anti-Fraud Office and UK Customs & Excise, 2001-2002 seizures European Anti-Fraud Office. European Commission, Contraband and counterfeit cigarettes: frequently asked questions, December 14, 2007. HM Treasury, Tackling fraud and smuggling, 27 November 2001, press release, available http://www.hm-treasury.gov.uk/pre_budget_report/prebud_pbr01/press_notices/prebud_pbr01_presscust1.cfm.

^{xiv} 'Elaboration of a template for a protocol on illicit trade in tobacco products' (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, second session, provisional agenda item 5.4.1, A/FCTC/COP/2/9, 19 April 2007) 8, available at http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_9-en.pdf.

^{xv} Framework Convention Alliance, "Fact sheet about the EU Agreements with tobacco manufacturers to control the illicit trade in tobacco", Geneva, 2008.

^{xvi} Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, Third Report of Committee A, 6 July 2007, [A/FCTC/COP/2/22](http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_22-en.pdf) available at http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_22-en.pdf

^{xvii} *WHO Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC), 16 January, 2008 Parties (Ratifications/Accessions) <http://www.fctc.org/docs/treaty/fca-fctc-ratification-overview-en>

^{xviii} WHO Tobacco Free Initiative Tobacco Factsheet, June 2007, available at http://www.who.int/tobacco/framework/cop/facts_and_figures_about_tobacco.pdf.

^{xix} Elaboration of Protocols (decision FCTC/COP1(16)) Elaboration of a template for a protocol on illicit trade in tobacco products A/FCTC/COP/2/9. World Health Organization. Geneva, April 2007.

^{xx} Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, Third Report of Committee A, 6 July 2007, [A/FCTC/COP/2/22](http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_22-en.pdf) available at http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_22-en.pdf

^{xxi} FCA: Comments on the template for a protocol on illicit trade in tobacco products. Framework Convention Alliance. November, 2007 available at <http://www.fctc.org/docs/documents/fca-2007-inb-illicit-trade-inb1-briefing-en.pdf>

^{xxii} "Tracking" refers to the ability of competent authorities to systematically monitor the movement of tobacco products from the place of manufacture, through the distribution chain, to the intended market of retail sale, making sure all relevant duties and taxes have been paid. "Tracing" refers to the ability of competent authorities, on the occasion of an audit or a seizure of a genuine product, to recreate the route taken by a tobacco product from the place of manufacture, through the distribution chain, to the point where the product has been diverted into illegal trade channels. (Source: Elaboration of a template for a protocol on illicit trade in tobacco products.)

^{xxiii} Personal communication, Marcelo Fish, Ministry of Finance, Brazil, 4th December 2007.

^{xxiv} California State Auditor, Implementation of State Auditor's Recommendations, Audits released in January 2005 through December 2006, Report NO. 2007-406, February 2007, Sacramento, available at <http://www.bsa.ca.gov/pdfs/reports/2007-406.pdf>.

^{xxv} Bonilla Penvela, N.J., 'Evolución del contrabando de tabaco en España, *Prevención del tabaquismo*, 5(2), 127-135, Abril-Junio 2003.

^{xxvi} Joossens, L., *Report on smuggling control in Spain*, World Health Organization, 2003, available at http://www.who.int/tobacco/training/success_stories/en/best_practices_spain_smuggling_control.pdf.

^{xxvii} Relative uniformity in technical regulations reduces the transaction costs associated with exportation.

^{xxviii} *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, (opened for signature 3 March 1973, entered into force 1 July 1975).

^{xxix} *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, opened for signature 15 April 1994, 1867 UNTS 3 (entered into force 1 January 1995), annex 1A (*General Agreement on Tariffs and Trade*) 1867 UNTS 190. With respect to the question of the lawfulness of conditional licensing schemes, see Panel Report, *India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products*, WT/DS90/R, adopted 22 September 1999, paras 5.129 – 5.130 (upheld by Appellate Body Report, WT/DS90/AB/R, DSR 1999:V, 1799).

^{xxix} *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, opened for signature 3 March 1973, 993 UNTS 243 (entered into force 1 July 1975).