

¿Las tabacaleras cuentan con un sistema de seguimiento y localización que sería útil para los gobiernos?

Introducción

El comercio ilícito de productos de tabaco es una amenaza para las finanzas públicas y la salud pública. Roba a los gobiernos recursos muy necesarios y socava los esfuerzos para reducir el consumo de tabaco, particularmente aquellos dirigidos a imponer una carga fiscal alta al tabaco.¹

Aun cuando resulta difícil medir con precisión las dimensiones del comercio ilícito de productos de tabaco mundial, se sabe que es sustancial. Un estudio de 2009 estimó que 11.6 por ciento del comercio mundial de cigarrillos era ilícito.² Esto equivale a 657 mil millones de cigarrillos en un año e implica una pérdida de ingresos fiscales de unos US\$40.5 mil millones.

¿Qué es el Codentify?

Codentify es un sistema de codificación que las tabacaleras quieren que sea adoptado por los gobiernos como una solución que les permita cumplir con sus obligaciones de combatir el comercio ilícito de productos de tabaco. Esto es, las obligaciones adquiridas en el marco del Protocolo de la OMS para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco (frecuentemente conocido

Lo furtivo del comportamiento de las tabacaleras significa que no se ha hecho una evaluación independiente plena de la seguridad del Codentify. Sin dicha evaluación, los gobiernos podrían estar optando por un sistema tipo "caja negra", con peculiaridades y posibles debilidades que sólo conocerían las tabacaleras.

como ITP, por sus siglas en inglés) y en el marco de la Directiva sobre productos de tabaco de la Unión Europea. Tanto el Protocolo como la Directiva requieren un sistema de "seguimiento y localización" para los productos del tabaco, que ayudaría a que las agencias del orden identifiquen productos ilícitos en sus países.

Philip Morris (PMI) fue la primera en desarrollar el *Codentify* y, en noviembre de 2010, cedió la licencia de uso a las otras tres grandes tabacaleras: *British American Tobacco* (BAT), *Imperial Tobacco Group* y *Japan Tobacco International* (JTI). Ahora las cuatro empresas constituyeron una asociación de seguimiento y localización digital, la *Digital Coding and Tracking Association* (DCTA), con base en Zúrich, para promover el sistema entre gobiernos y agencias independientes.³

Codentify es un sistema de codificación alfanumérico que se imprime de forma visible en todos los envases de productos de tabaco. Cada código *Codentify* es un conjunto único, aleatorio, de 12 letras o números. De acuerdo con PMI: "*Codentify* no necesita almacenar los códigos ya que la información que contiene queda encriptada antes de imprimirla mediante una combinación patentada de llaves y firmas digitales."⁴

El sistema consiste de códigos generados por una máquina en la fábrica, los cuales se imprimen posteriormente en los envases del producto. Las "llaves secretas" generadas en la fábrica quedan almacenadas en los servidores de una empresa (o tercero interesado). Cada llave permite la producción de un número específico de códigos *Codentify*.

¹ Los productos de tabaco ilícitos caen en cuatro categorías amplias: **Contrabando**.

Esto es el desplazamiento ilegal de productos de tabaco de una jurisdicción a otra sin cubrir los impuestos debidos. Por tanto el contrabando podría implicar el desplazamiento de productos de tabaco que de otra forma serían lícitos.

Falsificación. Esto es fabricación ilegal de un producto aparentemente lícito y bien conocido, con "marca registrada" aparente, pero sin el consentimiento de su poseedor. **Piratería.** Esto es, casos en los cuales se compra legalmente productos de tabaco en un país para luego llevarlos a otro donde las tasas impositivas son más altas. La compra de productos se hace en una cantidad superior a lo que se puede consumir personalmente. **Fabricación ilegal.** Eso es fabricación de productos de tabaco sin el aviso correspondiente a las autoridades pertinentes. En algunos casos la fabricación se hace en instalaciones autorizadas pero no se registra la producción y/o se produce fuera de los horarios normales.

² Joossens L., Merriman D., Ross H., Raw M. *How eliminating the global illicit cigarette trade would increase tax revenue and save lives*. París: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, 2009.

³ <http://www.dcta-global.com/>

⁴ Philip Morris International. *Codentify 2012*. Sólo en inglés. Traducción Nuestra. http://www.pmi.com/eng/documents/Codentify_E_Brochure_English.pdf

Los códigos contendrían la siguiente información:

- Fecha y hora de fabricación
- Máquina productora
- Marca y variante de la marca
- Tipo de cajetilla
- Tamaño de la cajetilla
- Mercado de destino
- Precio

Quien no tenga acceso a las llaves secretas para codificar la información no puede generar códigos válidos originales. Los códigos son verificables a través de *call centers*, aplicaciones o dispositivos móviles u otros medios.

Cada una de las grandes tabacalera cuenta con por lo menos una base de datos mundial. Si un oficial del orden ingresa un código en el portal de la DCTA puede verificar su validez, y el código descifrado que obtiene puede enviarlo a la base de datos de la empresa pertinente que a su vez proporciona información de seguimiento y localización.

Posibles problemas de seguridad

El sistema *Codentify* utiliza equipo comercial ordinario, relativamente inseguro, en sitios donde operarios podrían tener intereses creados y por ende interés en utilizarlo indebidamente.

Da la impresión que el sistema no evita la posibilidad de usar los códigos dos veces, de forma que falsificadores y otros fabricantes de productos ilícitos simplemente podrían copiarlos (una acción a veces denominada “clonación de códigos”). Dado que los códigos *Codentify* son visibles, con facilidad se podría recolectar gran número de ellos. De forma que si se escanea dos veces el mismo código en dos productos sería muy difícil, sino es que prácticamente imposible, decir cuál es ilícito.

También parece ser que el *Codentify* sería vulnerable al “reciclado de códigos”, esto es, imprimir códigos en productos ilícitos, por ejemplo, utilizando códigos originalmente impresos en productos de tabaco que fueron rechazados y destruidos (lo cual no es poco frecuente durante el proceso de producción). Particularmente si dichos códigos se colocan en productos de tabaco para vender en el mismo mercado que los productos legítimos cuyos códigos fueron copiados, lo cual haría imposible para las autoridades identificarlos como ilícitos.

Podría ser que el sistema de llaves secretas resulte útil para generar productos de tabaco aparentemente genuinos en las fábricas, pero “fuera de horario”. Por ejemplo, las fábricas podrían usar códigos que quedaron sin utilizar en la producción de un lote y fabricar un excedente con el objetivo de comercializarlo ilícitamente, pero que aparecería como válido al momento de hacer el seguimiento del código.

También podría presentarse una debilidad en la “migración del código”, esto es, códigos impresos en un país pueden ser re-impresos en otro país, creando productos aparentemente legales que dificultarían a las autoridades correspondientes hacer un seguimiento eficaz.⁵

Los códigos impresos con impresoras de inyección podrían fácilmente borrarse o ser alterados, por lo que no serían “seguros”, como lo requieren el Protocolo y la Directiva.

Aun cuando la industria ha comercializado el *Codentify* como un sistema de verificación de impuestos, esa no parece ser su razón de ser, por lo anteriormente dicho. Es por ello que muchos países donde se utiliza el sistema también cuentan con un sistema de timbres fiscales, por ejemplo en la Unión Europea.⁶

Otros temas

Cuando las agencias del orden utilicen los códigos *Codentify* en sus investigaciones, éstas resultarían transparentes para la industria, permitiéndole manipular respuestas y ocultar información esencial.

El comportamiento furtivo de la industria significa que no se ha hecho una evaluación independiente plena de la seguridad del *Codentify*. Sin dicha evaluación los gobiernos podrían estar optando por un sistema tipo “caja negra”, con peculiaridades y posibles debilidades que sólo conocerían las tabacaleras.

⁵ La industria ha aceptado que en efecto existen estos potenciales problemas. En documentación de patente del *Codentify*, se señala que: “[0008] [...] los códigos de producción pueden ser fácilmente imitados o clonados.” (patente EP1719070 (B1) página 2). Traducción nuestra.

⁶ Incluidos Alemania, Bélgica, Bulgaria, Eslovaquia, España, Estonia, Dinamarca, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa y Rumania.

Cierta información requerida por el Protocolo y la Directiva no se conocería al momento de la producción, que sería precisamente el punto en el cual se imprimirían los códigos *Codentify*. Entre dicha información estarían las rutas de embarco que van del fabricante al primer punto de venta, las facturas, los números de órdenes y pagos de todos los compradores desde el fabricante a los primeros minoristas. No resulta claro cómo dicha información quedaría asociada a los códigos *Codentify*.

Preguntas fundamentales

Las tabacaleras ya han tenido un cierto éxito para comercializar el *Codentify* entre agencias internacionales. En 2011 la INTERPOL aceptó un donativo de *Philip Morris International* (PMI) por un monto de US\$23.5 millones. Poco después, en julio de 2012, dicha agencia anunció la creación de un registro mundial INTERPOL (*INTERPOL Global Register*, IGR) con el objetivo de proporcionar herramientas que contribuyan al cumplimiento de la ley y que el público determine la autenticidad de un producto. Asimismo, la INTERPOL declaró que trabajaría con la DCTA para hacer que el *Codentify* sea accesible a través del IGR.

Es inaceptable que cualquier gobierno o agencia internacional adopte el sistema *Codentify* sin que haya establecido normatividad apropiada para su régimen de seguimiento y localización y habiendo evaluado apropiadamente si el *Codentify* cumple con dichas normas. Esto resulta particularmente peligroso en países con recursos muy limitados para hacer cumplir la ley.

Por ello, es **fundamental** hacer y responder las siguientes preguntas antes que un gobierno considere al *Codentify* como una solución que le permita cumplir con las obligaciones adquiridas por virtud del Protocolo para eliminar el comercio ilícito y la Directiva de Productos de la UE.

- a. ¿Sería posible copiar o desviar los códigos *Codentify* para usarlos en productos de tabaco que no han pagado impuestos y hacerlos pasar como no ilegales al momento que agentes del orden los revisen?
- b. ¿El *Codentify* garantiza adecuadamente que los productos de tabaco hayan sido vendidos en el mercado de destino y que pagaron impuestos? Si fuera el caso, ¿por qué entonces muchos países europeos que usan el *Codentify* también

exigen timbres fiscales en los productos de tabaco?

- c. ¿El uso del *Codentify* por parte de las agencias del orden, y el acceso a cualquier base de datos asociada con esa información, sería transparente para la industria tabacalera de forma que tendría acceso a información que debería mantenerse confidencial en el momento de una investigación?
- d. ¿El *Codentify* y el manejo y almacenamiento de datos asociados que haga la industria tabacalera cumplen con el Artículo 8 inciso 8 del Protocolo, que exige el establecimiento de un “centro mundial” *independiente* a través del cual gobiernos y agencias del orden puedan acceder a la información que requiere el Artículo 5?
- e. ¿La industria se comprometerá a poner a disposición de los gobiernos, la Comisión Europea o los agentes que designe, la información relativa a la fuente del código y los algoritmos detrás del *Codentify*, para ser sometidos a una evaluación independiente?
- f. ¿Los códigos *Codentify* individuales incluyen una descripción del producto, como se exige en el marco del Artículo 8, inciso 4, subinciso 1(g) del Protocolo y el Artículo 15, inciso 2(e) de la Directiva?
- g. ¿Los datos codificados en el *Codentify* incluyen toda la información exigida en el marco del Artículo 15 de la directiva: “la ruta de envío efectiva, desde la fabricación hasta el primer establecimiento minorista... la identidad de todos los compradores, desde la fabricación hasta el primer establecimiento minorista...” y, “las facturas, los albaranes y los comprobantes de pago de todos los compradores, desde la fabricación hasta el establecimiento minorista”? Vale la pena hacer notar que parte de esta información podría no saberse en el momento de la producción.

Hay muchos sistemas de seguimiento y localización competitivos que proveen empresas sin vínculo alguno con la industria tabacalera. Estos sistemas pueden usarse en el envasado de productos de tabaco, por ejemplo, códigos de barras bidimensionales. **Ciertamente, éstos serían preferibles en ausencia de respuestas satisfactorias a las preguntas fundamentales hechas en relación con el *Codentify*.**