



Documento relativo al punto 2 del orden del día provisional

Sexta reunión de la Conferencia de las Partes al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco,
13-18 de octubre de 2014, Moscú

Documento de política de la FCA

Solicitud de INTERPOL para asistir en calidad de observador

Principales recomendaciones

- Debería rechazarse la solicitud de INTERPOL sobre la base de que, mientras persista su acuerdo con Philip Morris International (PMI), su participación en las discusiones del CMCT sería inconsistente con el propio CMCT y el Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco.
- En tanto que la policía desempeña un papel crucial en la aplicación del Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco, se debería invitar a que INTERPOL vuelva a presentar su solicitud de participación en calidad de observador en 2015, una vez que haya finalizado su acuerdo con PMI y siempre y cuando rechace cualquier futuro acuerdo con las empresas tabacaleras.
- Las Partes deberían considerar adoptar el procedimiento de solicitud de participación en calidad de observador por parte de organizaciones intergubernamentales (OIG), y definir su revisión periódica, similar al que se aplica para las ONG.
- La Conferencia de las Partes debería mandar trabajo entre sesiones en lo relativo al Artículo 5.3, que incluiría elaborar criterios para otorgar la condición de observador.

Introducción

INTERPOL presentó con antelación a la COP5 su solicitud para participar en calidad de observador, sin duda anticipando que se adoptaría el Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco (el Protocolo). En la COP5 las Partes decidieron posponer una decisión hasta recibir una aclaración por parte de la agencia con respecto a los 15 millones de euros que PMI aportó a la INTERPOL; aportación que se hizo pública en junio de 2012.¹ La INTERPOL proporcionó información mediante una carta fechada el 25 de julio de 2013 (algunos extractos de la misma aparecen en el documento FCTC/COP/6/4), y en persona durante la reunión de la Mesa en abril de 2014.

¹ Comunicado de prensa de PMI con fecha del 21 de junio de 2012:
http://www.pmi.com/eng/media_center/press_releases/pages/201206210200.aspx (sólo en inglés);
Comunicado de prensa de INTERPOL con fecha del 22 de junio de 2012:
<http://www.interpol.int/en/News-and-media/News/2012/PR050/> (sólo en inglés).

El Reglamento Interior de la COP le otorga amplias facultades para determinar si le otorga o no la condición de observador a las organizaciones intergubernamentales (Artículo 30) o a las organizaciones no gubernamentales (Artículo 31). El Artículo 30 estipula: “Las organizaciones intergubernamentales internacionales podrán solicitar a la Secretaría el otorgamiento de la condición de observadores, y la Conferencia de las Partes la podrán otorgar habida cuenta de los párrafos 17 y 18 del preámbulo y del artículo 5, párrafo 3 del Convenio.”

El párrafo 17 del preámbulo del CMCT destaca la “contribución especial [de] las organizaciones no gubernamentales y otros miembros de la sociedad civil no afiliados a la industria del tabaco” (el subrayado es nuestro), mientras que el 18 reconoce “la necesidad de mantener la vigilancia ante cualquier intento de la industria del tabaco de socavar o desvirtuar las actividades de control del tabaco”.

Con respecto al Artículo 5 párrafo 3, en su carta la INTERPOL señala que “no es un país y, en consecuencia, no puede ser parte en el Convenio Marco para el Control del Tabaco”. Aun cuando ello es cierto, vale la pena señalar la recomendación 4.9 de las directrices para la aplicación del Artículo 5 párrafo 3: “Las Partes no deberían nombrar a ninguna persona empleada por la industria tabacalera o entidad que trabaje con el fin de promover sus intereses para que preste servicio en las delegaciones que asisten a las reuniones de la Conferencia de las Partes, sus órganos subsidiarios o cualesquiera otros órganos establecidos de conformidad con las decisiones de la Conferencia de las Partes.” Asimismo, las directrices incluyen recomendaciones en contra de “alianzas [y] acuerdos que no sean vinculantes o de obligado cumplimiento, así como todo acuerdo voluntario, con la industria tabacalera o cualquier entidad o persona que trabaje para promover sus intereses” (3.1) así como en contra de “permitir que ningún poder público o el sector público acepte contribuciones políticas, sociales, financieras, educativas, comunitarias u otra clase de contribuciones de la industria tabacalera o de quienes trabajan para promover sus intereses, salvo si se trata de compensaciones debidas a arreglos jurídicos o acuerdos establecidos por ley o jurídicamente vinculantes y de obligado cumplimiento” (6.4).

Entonces, no hay duda alguna de que el Reglamento Interior de la COP permite que las Partes nieguen la condición de observador a una organización si se juzga que su participación forma parte de un esfuerzo de la industria tabacalera para socavar el control del tabaco.

El financiamiento de PMI a la INTERPOL es sustancial y es muy probable que le conceda influencia significativa sobre el trabajo que dicha agencia realiza en lo referente al comercio ilícito de productos de tabaco

De acuerdo con las declaraciones financieras más recientes que hizo públicas INTERPOL,² sus ingresos totales para operaciones en 2012 fueron 69,589 millones de euros. Suponiendo que la contribución de PMI —que asciende a 15 millones de euros— se distribuyera equitativamente en los tres años que dura el acuerdo con la INTERPOL, equivaldría a 7 por ciento de los ingresos anuales de la agencia y a casi un tercio de los ingresos provenientes de fuentes distintas a sus Estados Miembro.

2

<http://www.interpol.int/content/download/20153/181389/version/3/file/FinancialStatements2012%5B1%5D.pdf>

Resulta igualmente significativo que la INTERPOL hiciera pública la contribución de PMI en junio de 2012 mediante un comunicado de prensa anunciando una “iniciativa mundial contra el tráfico de productos ilícitos y la falsificación”, cuya creación da la impresión de haber dependido de recibir el financiamiento de PMI. En efecto, la contribución de dicha tabacalera es la única contribución financiera hecha por el sector privado a la que se hace referencia explícita en el informe anual 2012 de la INTERPOL (aunque ciertamente menciona “alianzas” con otras dos empresas del sector privado” en los campos de biometría y tecnologías de la información).³

El acuerdo de la INTERPOL con PMI no es público

En la carta de julio de 2013 que dirige a la Mesa, la INTERPOL afirma que su acuerdo con PMI “constituye la principal medida de salvaguarda adoptada para proteger a la INTERPOL de los intereses de la industria tabacalera.” E incluso cita dos extractos de dicho acuerdo, incluido uno donde menciona que se reconoce la “neutralidad e independencia” de la INTERPOL “de conformidad con su condición de organización intergubernamental”.

No obstante, hasta donde tenemos conocimiento, el texto completo del acuerdo no es público. Por ejemplo, no sabemos qué tipo de exigencias de información implica. Esto es, ¿la INTERPOL tiene que enviar informes periódicos a PMI con respecto a las actividades que cubre con la contribución de 15 millones de euros?

Sin el texto completo de dicho acuerdo, tampoco es posible saber qué tipo de actividades puede financiar y cuáles no. Puede ser, por ejemplo, que el acuerdo especifique que la mayor parte de la contribución debe gastarse en medidas para combatir el comercio de productos *falsificados*. La falsificación tiene un impacto negativo directo en las ganancias de la industria, a diferencia del comercio ilícito de cigarrillos “genuinos”, aun cuando éste último es el problema más serio.

Finalmente, ¿qué señala el acuerdo con respecto a una posible renovación una vez concluido el periodo cubierto hasta 2015?. ¿Se supone que es un financiamiento único o comenzará una iniciativa de largo plazo de la INTERPOL? o ¿la existencia misma de su iniciativa “contra el tráfico de productos ilícitos y la falsificación” depende de futuro financiamiento de PMI?

El Artículo 4.2 del Protocolo señala:

En el cumplimiento de las obligaciones que han asumido en virtud del presente Protocolo, las Partes velarán por la máxima transparencia posible respecto a toda relación que puedan mantener con la industria tabacalera.

Aun cuando la INTERPOL indique que no es y nunca será una Parte al Protocolo, ¿futuras Partes al Protocolo podrían aceptar asesoría experta de la INTERPOL sin saber en detalle el alcance de las obligaciones que la agencia tiene para con PMI?

³ INTERPOL Annual Report 2012. Puede consultarse en línea en http://www.interpol.int/content/download/20552/185413/version/5/file/Annual%20Report%202012_E_N_i.pdf

La aplicación del CMCT y del Protocolo es materia de política de salud pública

En su carta de julio de 2013 la INTERPOL afirmó que “no desempeña ninguna función en materia de políticas de salud pública. No obstante, [su interés] se centra en los aspectos del Convenio relacionados con la aplicación de la ley.” Asimismo señala que los objetivos del Protocolo “van mucho más allá de la salud pública; su meta fundamental es eliminar el comercio ilícito de productos del tabaco.”

Puede entenderse que las fuerzas policiales no perciban su trabajo como formando parte de una política de salud pública, sin embargo, su interpretación del Protocolo y del CMCT es insostenible.

El objetivo explícito del Protocolo es “eliminar todas las formas de comercio ilícito de productos de tabaco, de conformidad con los términos del artículo 15 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco” (el subrayado es nuestro). En el preámbulo del Protocolo se menciona en 10 ocasiones “salud” y el Artículo 15 del CMCT hace referencia a la eliminación de todas las formas de comercio ilícito como uno de los “componentes esenciales” del control del tabaco.

La razón por la cual las Partes al CMCT optaron por negociar un protocolo sobre comercio ilícito al amparo del CMCT fue debido a que dicho comercio tiene un impacto en la salud pública. En ninguna parte del Protocolo se sugiere que haya aspectos “técnicos” o de “aplicación de la ley” que puedan llevarse adelante en alianza con la industria tabacalera. Por el contrario, hay recordatorios explícitos e implícitos de los principios que sostiene el Artículo 5.3 y de las directrices para su cumplimiento.

En el preámbulo del Protocolo se señala que:

Teniendo en cuenta el artículo 5.3 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, en el que las Partes convienen en 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, de conformidad con la legislación nacional;

Subrayando la necesidad de estar alerta ante cualquier intento de la industria del tabaco para socavar o desvirtuar las estrategias destinadas a combatir el comercio ilícito de productos de tabaco, así como la necesidad de estar informadas de las actuaciones de la industria tabacalera en perjuicio de esas estrategias.

Asimismo, en el Artículo 8 del Protocolo (sobre seguimiento y la localización) se señala:

12. Las obligaciones asignadas a una Parte no serán cumplidas por la industria tabacalera ni delegadas en esta.

13. Cada Parte velará porque sus autoridades competentes, al participar en el régimen de seguimiento y localización, mantengan con la industria tabacalera y quienes representen sus intereses tan solo las relaciones que sean estrictamente necesarias para aplicar el presente artículo.

En contraste, la carta de la agencia policial señala que: “La INTERPOL considera que con la adopción del Protocolo, que aporta una dimensión nueva a la relación entre el sector público y el sector privado, seremos capaces de colaborar con la industria, protegiendo, al tiempo, nuestra independencia y los intereses de nuestros Estados Miembros.”

Finalmente, debiera hacerse notar que las referencias a “falsificado” y “falsificación” quedaron eliminadas del texto del Protocolo durante la sesión final de negociaciones de dicho instrumento, en la INB5, en 2012; de forma notable en el Artículo 14 que aborda las conductas ilícitas incluidos delitos penales. Esto se debió a la preocupación de que se abusara del Protocolo para reforzar los reclamos de las empresas tabacaleras con respecto a la propiedad intelectual.

De forma que si bien el mandato central de la INTERPOL —esto es la aplicación de la ley por parte de sus Estados Miembro— la constituye en una aliada potencial importante en la aplicación del Protocolo, los objetivos específicos de su “iniciativa mundial contra el tráfico de productos ilícitos y la falsificación” podrían resultar inconsistentes con el Protocolo.

El involucramiento de la policía es un elemento crucial de la aplicación del Protocolo, y la consideración de aliados potenciales requiere de mayor guía

Si bien el acuerdo de la INTERPOL con PMI es un obstáculo insalvable para otorgarle la condición de observador en la COP6, debe subrayarse que el Protocolo no podrá cumplirse con éxito sin la estrecha cooperación con las fuerzas policiales, aduanas y los ministerios/secretarías de justicia y finanzas. Más aún, vale la pena hacer notar que hay diversas formas en las cuales se podría invitar la participación de la INTERPOL para que proporcione información a la COP o a la Secretaría del Convenio sin otorgarle de inmediato la condición de observador.

La solicitud de la INTERPOL hace que surja una cuestión de política más amplia para la Conferencia de las Partes.

Para mejorar su imagen pública y conseguir influencia con los responsables de la toma de decisiones, la industria tabacalera ofrece periódicamente “alianzas” con todo tipo de instituciones, sean organizaciones intergubernamentales, policías nacionales, servicios de aduanas e incluso ministerios/secretarías de salud. Aún cuando resulta sencillo referir a las agencias gubernamentales al Artículo 5.3 y las directrices para la aplicación de dicho artículo, no hay documento alguno que aclare a las organizaciones intergubernamentales qué se espera de ellas en caso de que quieran participar en el trabajo relacionado con el CMCT.

A la fecha, como se menciona en el FCTC/COP/6/3, la Conferencia de las Partes ha acordado detallar procedimientos para evaluar la solicitud de las ONG para participar en condición de observadores. Asimismo, con la decisión FCTC/COP5(22), en el Artículo 31.1 del Reglamento Interior la COP operativizó la necesidad de revisar periódicamente la condición de observador para las ONG.

No se ha trabajado con el mismo detalle procedimientos y criterios de elegibilidad para las organizaciones intergubernamentales (OIG) y tampoco hay disposiciones en el Reglamento Interior para revisar la condición de observador para las OIG una vez que se les ha otorgado.

En la COP2, las Partes decidieron otorgar automáticamente la condición de observador a todas la OIG que habían participado como observadores en las negociaciones originales del CMCT entre 2000-2003 (véase la decisión FCTC/COP2(5)). El único requisito para que una OIG obtuviera la condición de observador en ese momento fue mantener relaciones oficiales con la Organización Mundial de la Salud.

La consecuencia de todo esto es que las OIG podrían haber forjado relaciones estrechas con la industria tabacalera sin que ello llegara a conocimiento de la Conferencia de las Partes, pues no hay procedimientos para informar de las interacciones con la industria.

La FCA entiende que el trabajo entre sesiones relativo a la aplicación del Artículo 5.3 formará parte de la propuesta que se presentará en el marco del punto 4.8 del orden del día provisional. Sugeriríamos que una de las tareas en este sentido sea establecer criterios para las acciones de la OIG —en particular con respecto a la industria tabacalera— que sean consistentes con la condición de observador, a la luz del Artículo 30 del Reglamento Interno de la Conferencia de las Partes.

No hay prisa – el Protocolo aún no entra en vigor

El Artículo 15 del CMCT ya está en vigor y en virtud de éste las Partes tienen la obligación de combatir el comercio ilícito. Sin embargo, en la práctica será hasta futuras reuniones que se requerirá de conocimientos específicos referentes a la aplicación de la ley, cuando se aborde la propia aplicación del Protocolo.

En lo inmediato, la primera Reunión de las Partes al Protocolo se celebrará inmediatamente antes o inmediatamente después de la COP7; esto es, después del término del acuerdo entre la INTERPOL y PMI, y después que la Asamblea General de dicha agencia revise su reglamento con respecto al análisis y aceptación de contribuciones provenientes de corporaciones del sector privado.

En las condiciones presentes, la FCA exhorta a que la Conferencia de las Partes rechace la solicitud de la INTERPOL para participar en condición de observador y que la invite a presentar nuevamente su solicitud una vez que haya dejado de recibir contribuciones financieras de la industria tabacalera.

Asimismo, exhortamos a que las Partes proporcionen a los observadores y a los observadores potenciales una guía clara con respecto a acciones compatibles con el Artículo 5.3 y las directrices para la aplicación de dicho artículo, que incluya reglas con respecto a las interacciones con la industria tabacalera.