



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

El protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco

Principales recomendaciones

1. Es urgente que las Partes discutan francamente las razones por las cuales un número relativamente bajo es signatario del Protocolo y acerca de la lentitud de las ratificaciones/accesión. Entre dichas razones podrían estar:
 - a. La naturaleza multisectorial del Protocolo; lo cual retrasa el proceso de ratificación.
 - b. Falta de recursos financieros para la promoción del Protocolo.
 - c. Falta de claridad con respecto a las fuentes y tipo de asistencia técnica para aplicar el Protocolo.
 - d. Falta de claridad con respecto a los aspectos técnicos del Protocolo.
 - e. Preocupación por las implicaciones financieras del Protocolo.
2. Tomando en consideración los resultados de la discusión, las Partes deberían dar a la Secretaría un claro mandato:
 - a. Organizar actividades para incrementar sensibilidad hacia el Protocolo.
 - b. Comisionar más investigación referente a los aspectos técnicos del Protocolo.
 - c. Fortalecer acuerdos de cooperación con organizaciones internacionales pertinentes.
 - d. Recabar financiamiento para preparar una entrada en vigor y una aplicación más concertadas del Protocolo.
 - e. Contrarrestar las afirmaciones de la industria tabacalera con respecto a cómo aplicar el Protocolo, y en particular su promoción del sistema Codentify.

Introducción

La última reunión de la COP adoptó el Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco (el Protocolo), con altas expectativas de que ese instrumento pudiera eliminar uno de los principales obstáculos prácticos y políticos para una aplicación más expedita del Artículo 6 del CMCT.



Para muchos expertos quedó claro que la entrada en vigor del Protocolo implicaría un mayor desafío en comparación con la entrada en vigor del CMCT, ya que el Protocolo exige un alto nivel de participación multisectorial, como finanzas, aduanas, policía, poder judicial, hacienda y salud. Es probable que un solo artículo del Protocolo —el artículo 8 (seguimiento y localización)— requerirá una inversión que supera los presupuestos que muchos países asignan al control del tabaco (si bien existe la expectativa de que las Partes consigan que la industria tabacalera cubra dichos costos en el corto plazo y que, por supuesto, protejan los ingresos provenientes del tabaco).

A este desafío en el ámbito nacional habría que agregar que la Secretaría del CMCT no cuenta con —y probablemente no los tendrá en el futuro— los conocimientos técnicos necesarios para proporcionar asistencia técnica detallada ni conocimientos técnicos específicos que, probablemente, requerirán las Partes al Protocolo para aplicarlo. Por ello, es evidente que se requerirán acuerdos de cooperación con otras organizaciones.

Habiendo dicho lo anterior, notamos que sólo 54 Partes han firmado el Protocolo a lo largo del periodo destinado para la misma (lo que contrasta con las 168 Partes signatarias del Convenio en el periodo de 12 meses que estuvo abierto para la firma). De acuerdo con el último informe, sólo tres Partes han ratificado el Protocolo; cuando en similar tiempo en 2005 (esto es, 21 meses después de quedar abierto para su firma) el Convenio entró en vigor, con múltiples ratificaciones por mes.

Hay que hacer notar que el CMCT es excepcional entre los instrumentos internacionales debido a la rapidez con que fue firmado y ratificado, considerando que muchos otros instrumentos requirieron años antes de alcanzar una masa crítica de número de Partes. Por otro lado, debería ser preocupante que Partes que desempeñaron un papel destacado durante las negociaciones del Protocolo (como Brasil y Canadá) optaron por no firmarlo. La Unión Europea, que hizo sustanciales aportaciones financieras a las negociaciones firmó el Protocolo pero no lo ha ratificado.

¿Qué sigue?

En el pasado, la FCA ya ha argumentado a favor de un enfoque sistemático para establecer las necesidades de asistencia técnica y desarrollo de capacidades que requiere el Protocolo (véase, por ejemplo, nuestro documento de política para la COP5 en <http://tinyurl.com/kccy2lm>). Aun cuando seguimos pensando que vale la pena considerar este enfoque, al mismo tiempo queremos hacer notar que el presupuesto asignado a la Secretaría para que prepare la aplicación del Protocolo probablemente no será suficiente para llevar adelante este trabajo, incluso si las Partes están en principio de acuerdo con el enfoque.

En su informe interino de ejecución para el periodo 2014-2015 (FCTC/COP/6/22), la Secretaría propone redirigir los US\$345,000 asignados al primer periodo de sesiones de las Partes (al Protocolo). De acuerdo con la propuesta, dichos fondos irían a:

- a) Estudios que permitan señalar los obstáculos a la entrada en vigor del Protocolo y proponer enfoques para abordarlos.
- b) Sensibilizar sobre el problema del comercio ilícito de los productos de tabaco a otros sectores de la administración pública ajenos al de la salud.
- c) Talleres subregionales dirigidos a ministerios/secretarías y agencias pertinentes para facilitar la ratificación/accesión.

Esta gama amplia de actividades parece razonable. No obstante, queremos hacer notar que es poco probable que asignar un monto como ese a actividades vinculadas con el Protocolo, por sí mismo, cambie la dinámica de (no) ratificación del Protocolo.

En el proyecto de presupuesto y plan de trabajo para 2016-2017, la Secretaría propone asignar US\$586,000 (en su mayoría proveniente de fondos extrapresupuestarios) para preparar la entrada en vigor del Protocolo, así como US\$977,000 (sobre todo de contribuciones señaladas de carácter voluntario) para la reunión de las Partes, incluyendo un grupo de trabajo intergubernamental preparatorio. Ambos montos son a la vez un tanto altos (dado los aspectos que la COP quiere abordar, pero que no son prioridad para el Protocolo) y un tanto bajos (en términos de las probables necesidades de asistencia técnica).

Nuestra recomendación, simple y llana, a las Partes es que discutan honestamente los obstáculos que enfrentan sus gobiernos para la ratificación/accesión. ¿Es sólo una cuestión de tiempo? o, por ejemplo, ¿es un obstáculo mayor la dificultad para acceder a asesoría técnica experta en el tema de seguimiento y localización? Por otro lado, ¿qué tipo de materiales resulta de mayor utilidad para fomentar la discusión sobre ratificación/accesión con otros ministerios/secretarías y agencias?; ¿qué tipo de talleres son más útiles?; ¿necesitan las Partes desempeñar un papel más activo para motivar que otras organizaciones internacionales apoyen la aplicación del Protocolo?; ¿qué instrumentos adicionales puede generar la Secretaría para ayudar a las Partes mientras consideran la ratificación/accesión?

No es de esperar que la Secretaría resuelva por sí misma todos estos temas: las Partes necesitan incrementar su participación comprometida y proporcionar una guía clara.

La industria tabacalera sigue utilizando el tema del comercio ilícito para impedir el incremento de impuestos y forjar alianzas con los gobiernos

Otra preocupación son los esfuerzos denodados de la industria tabacalera para volver a su favor el tema del comercio ilícito.

Como muchas y muchos delegados habrán experimentado en sus propios países, el temor (generalmente muy exagerado) de que se incremente el comercio ilícito sigue siendo el argumento que la industria tabacalera esgrime contra el incremento de los impuestos al tabaco. La expectativa es que la adopción de las directrices para la aplicación del Artículo 6 en la COP6 ayudará a que las Partes superen estas tácticas y decidan con firmeza incrementar impuestos al tabaco.

Aun cuando las empresas tabacaleras tienen un largo historial de fomentar el comercio ilícito de sus propios productos, en años recientes también han recurrido al tema para forjar vínculos con la policía y las autoridades aduaneras y hacendarias. Para lo cual han utilizado, entre otros medios, el sistema Codentify¹ que es una patente de la industria tabacalera, con número de registro en la patente europea EP1719070[1]. Si un sistema de seguimiento y localización de la OMS acepta la tecnología de esa industria, abrirá múltiples oportunidades para que interfiera, lo cual va contra el deseo de las Partes y del texto del Protocolo.

¹ Para mayores detalles, véase Joossens L. y A. Gilmore. The transnational tobacco companies' strategy to promote Codentify, their inadequate tracking and tracing standard. Tobacco Control. doi:10.1136/tobaccocontrol-2012-050796.

En algunos casos, la industria ha hecho la afirmación tendenciosa de que el sistema Codentify resulta consistente con el Artículo 8 del Protocolo (y con frecuencia agrega que es más barato y más “moderno” en comparación con los sistemas competidores; como los que utilizan timbres fiscales y/o una combinación de varios tipos de marcas ocultas y marcas visibles).

Las Partes harían bien en discutir cómo contrarrestar de la mejor forma este tipo de interferencia e información falaz.

Conclusión

Las Partes al CMCT dedicaron tiempo y recursos sustanciales a negociar un protocolo, específicamente para aplicar el Artículo 15 del Convenio. A dos años de su adopción, es momento de que en colectivo se analicen los obstáculos que han impedido su entrada en vigor y decidir una estrategia para superarlos.