



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

Medidas sostenibles para fortalecer la aplicación del Convenio

Principales recomendaciones

- La COP6 debería respaldar todas las recomendaciones que propone el grupo de trabajo y exhortar a las Partes, y otras partes interesadas, a tomar medidas específicas de conformidad con dichas recomendaciones.
- Asimismo, La COP6 debería establecer una plataforma de coordinación entre todas las partes interesadas que proporcionan o puedan proporcionar asistencia y recursos para la aplicación del CMCT. El objetivo esencial de la plataforma debería ser subsanar los vacíos existentes en los mecanismos de asistencia.
- Debería prorrogarse el mandato del grupo de trabajo, de forma que pueda formular una estrategia para poner en marcha la asistencia; que sea discutida en la COP7 y que responda a las necesidades de las Partes. Asimismo, la COP6 debería solicitar que el grupo de trabajo proponga a la COP7 un marco para poner en marcha la asistencia.
- Tiene que seguir avanzando el trabajo relativo a la aplicación del Artículo 5.2 inciso (a) del CMCT. Habría que solicitar al PNUD y a la Secretaría del Convenio que pongan a consideración de la COP7 propuestas para establecer mecanismos nacionales de coordinación multisectorial.

Introducción

Si hemos de esperar que el CMCT cumpla con su meta de reducir sustancialmente la prevalencia del tabaquismo y salvar vidas, tendrá que incrementarse drásticamente la aplicación de varias medidas para el control del tabaco a nivel de los países. La sexta Conferencia de las Partes (COP6) no puede sentirse satisfecha con una tasa de cumplimiento del Convenio de 54 por ciento.¹

En muchos casos da la impresión de que existe una gran brecha entre la disposición que muestran las Partes para incrementar sus esfuerzos destinados al control del tabaco y sus capacidades o recursos para hacerlo. En efecto, en muchos países el presupuesto para el control del tabaco es inexistente o es muy reducido.

¹ De acuerdo con el informe que la Secretaría del Convenio presenta con respecto a la aplicación del CMCT de la OMS, la tasa general de aplicación del Convenio fue de 54 por ciento en 2014 (documento FCTC/COP/6/5, p.2).

Es esencial invitar a colegas en otras dependencias públicas para que participen en la aplicación del CMCT, por ejemplo, la participación de los ministerios/secretarías de finanzas en el caso de los impuestos al tabaco es esencial, si bien desafiante. Es frecuente que otros ministerios/secretarías tengan conocimiento limitado, cuando no inexistente, del CMCT y sus correspondientes obligaciones gubernamentales, por lo que no tienen claro el papel que desempeñan en el control del tabaco.

La experiencia internacional, los conocimientos técnicos especializados, las mejores prácticas y recursos podrían catalizar el avance del control del tabaco en muchos países, sin embargo, acceder al soporte técnico y financiero proveniente de distintas organizaciones internacionales o aliados —esto es, a quiénes solicitar y cómo solicitar dicho apoyo— no es algo libre de complicaciones, lo cual resulta desalentador por el tiempo que toma conseguirlo.

En la COP5 las Partes acordaron abordar estos verdaderos desafíos y establecer un grupo de trabajo sobre medidas sostenibles para fortalecer la aplicación del CMCT. En la COP6 dicho grupo presentará un avance de su trabajo (informe FCTC/COP/6/19).

La FCA da la bienvenida a las recomendaciones que hace el grupo de trabajo y respalda prorrogar su mandato. El grupo de trabajo ha identificado muy bien y analizado los obstáculos para la aplicación del CMCT en muchos países. Como siguiente paso, el grupo de trabajo debe proponer una ruta crítica para enfrentar dichos obstáculos y responder a las necesidades que las Partes tengan de asistencia para la aplicación del Convenio.

Principales hallazgos del grupo de trabajo

En sus dos reuniones,² el grupo de trabajo identificó obstáculos severos que retrasaron la aplicación del CMCT y discutió las causas que se encuentran en la raíz del asunto. Por ejemplo, se preguntó por qué no florece la cooperación internacional en el ámbito del control del tabaco.³ Encontraron que una de las principales razones era que con mucha frecuencia las organizaciones que proporcionan asistencia técnica o recursos —como las agencias para el desarrollo bilaterales y multilaterales— no tienen claras las necesidades exactas de las Partes. Enseguida el grupo de trabajo buscó profundizar en por qué los países no solicitan a dichas agencias asistencia para el desarrollo que incluya el control del tabaco como parte de sus planes nacionales de salud o de desarrollo. Las respuestas a un cuestionario que prepararon los facilitadores principales del grupo de trabajo, y que circuló entre todas las Partes, dejaron al descubierto otro conjunto de obstáculos.⁴

² Gracias a las contribuciones extrapresupuestarias que aportaron el gobierno de Australia y la Comisión Europea el grupo se reunió dos ocasiones, el 29 y 30 de octubre de 2013 y los días 2 al 4 de abril de 2014.

³ De acuerdo con el informe que presenta la Secretaría del Convenio con respecto a los progresos realizados a escala mundial en la aplicación del CMCT de la OMS, fueron más las Partes que informaron haber recibido asistencia en comparación con las que la proporcionaron; mientras que la cantidad de países que proporcionan asistencia decayó ligeramente desde el último informe de los progresos realizados a escala mundial (documento FCTC/COP/6/5, p.15).

⁴ Fueron 72 las Partes que respondieron el cuestionario, es decir, menos de la mitad del total.

Las Partes manifestaron claramente que resulta difícil incluir el control del tabaco en sus planes de desarrollo debido a que existen otros temas sanitarios de mayor urgencia y prioridad. Enseguida el grupo de trabajo se embarcó en identificar las razones por las cuales es difícil dar prioridad a intervenciones que responden al tabaquismo, la primera causa de prevalencia de defunciones. También consideró varios argumentos que los puntos focales de control del tabaco en los países en desarrollo podrían usar para garantizar que el control del tabaco quede incluido entre las prioridades de desarrollo nacional. Mediante este ejercicio se hizo evidente la inexistencia y la necesidad de datos específicos de los países, particularmente en relación con la carga económica existente y potencial de la epidemia de tabaquismo, así como estadísticas de salud y proyecciones.

De igual forma, el grupo de trabajo se abocó a buscar por qué en muy pocas ocasiones los ministerios/secretarías de salud han conseguido involucrar la participación de otras dependencias públicas en el control del tabaco. Nuevamente se hizo evidente que no hay datos específicos de los países con respecto a las implicaciones económicas de la aplicación del CMCT. Como resultado, muchos países no están en condiciones de proporcionar cálculos relativos a la tasa de retorno de la inversión en intervenciones para el control del tabaco. Este tipo de datos es esencial para convencer a otros colegas que trabajan en dependencias distintas a las de salud para que tomen en serio el tema del control del tabaco. De igual forma, no existen modelos de presupuesto para el control del tabaco, particularmente en el caso de los países en desarrollo. Estos y otros hallazgos guiaron al grupo de trabajo para formular sus recomendaciones.

Recomendaciones propuestas

El grupo de trabajo presentará a consideración de la COP una gama amplia de recomendaciones, incluyendo sugerencias específicas con respecto a cómo mejorar la coordinación entre distintas partes interesadas, solicitará la elaboración de nuevas herramientas y que se trabaje en desarrollo de capacidades. Asimismo, exhorta a las Partes a tomar medidas específicas para hacer más expedita la aplicación del CMCT.

La Alianza para el Convenio Marco (FCA, por sus siglas en inglés) concuerda con todas las recomendaciones que propone el grupo de trabajo. Exhortamos a que la COP6 también las respalde sin efectuar cambio alguno y destine suficientes recursos a la Secretaría, de forma que pueda cumplir con todas las tareas que se agregarán a su mandato. A continuación describimos algunas recomendaciones que propone el grupo de trabajo.

Herramientas adicionales y desarrollo de capacidades para apoyar la aplicación del CMCT

Asociados internacionales como el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) son invitados a trabajar con la Secretaría del Convenio y la Organización Mundial de la Salud (OMS), con el fin de desarrollar metodologías y herramientas para:

- Evaluar los costos económicos del tabaquismo en los ámbitos mundial y nacional (párrafo 33 del Anexo al informe FCTC/COP/6/19).
- Determinar el costo de la aplicación de todas las disposiciones del CMCT a nivel país (párrafo 32).

En términos de desarrollo de capacidades, se ha alentado a que la Secretaría del Convenio, la OMS y otras organizaciones pertinentes apoyen a las Partes a, por ejemplo, movilizar recursos nacionales e internacionales, incluso mediante métodos innovadores (párrafo 29).

Medidas para fortalecer la coordinación entre partes interesadas pertinentes

Se ha solicitado a la COP que guíe el establecimiento de una plataforma de coordinación entre todas las partes interesadas pertinentes que proporcionan o pueden proporcionar recursos para el control del tabaco (párrafo 62). El propósito de dicha plataforma debiera ser responder mejor a las necesidades financieras y técnicas de las Partes, llenando los vacíos existentes en los mecanismos de asistencia. Se sugirió que un objetivo como ese se podría alcanzar mediante reuniones periódicas en las que distintas partes interesadas podrían proporcionar información referente a su trabajo, herramientas disponibles y mecanismos de asistencia (párrafo 30).

La COP debería establecer esta plataforma de coordinación durante su sexta reunión y proporcionar directrices con respecto a la frecuencia de sus reuniones y qué partes interesadas podrían participar en ellas. Las reuniones podrían llevarse a cabo, por ejemplo, dos veces al año. En términos de calendarización, sería de particular ayuda alinear dichas reuniones con las del Grupo de Tarea de NU sobre la prevención y el control de ENT, dedicadas a la aplicación del CMCT (una reunión de un día al año).⁵ La plataforma de coordinación también podría celebrar reuniones paralelas a futuras reuniones de la COP.

Medidas que se proponen a las Partes

El grupo de trabajo también invita a las Partes a que tomen medidas específicas destinadas a fortalecer la aplicación del CMCT, como prestar debida atención a incorporar la aplicación del CMCT en la agenda para el desarrollo posterior a 2015 (párrafo 80). Asimismo, el informe sugiere que las Partes participen activamente en el desarrollo de campañas de promoción, que incluyan personalidades, grupos y organizaciones de la sociedad civil adecuados, a fin de destacar la importancia del CMCT (párrafo 82).

La COP6 debiera respaldar estas y otras recomendaciones que se incluyen en el informe del grupo de trabajo y su anexo. La FCA recomienda que la COP6 exhorte a las Partes y otras partes interesadas a tomar medidas específicas que vayan en línea con las recomendaciones propuestas.

Trabajo futuro del grupo de trabajo

No obstante que el grupo de trabajo ha hecho un buen avance en lo que respecta a identificar, analizar y abordar algunos de los obstáculos que las Partes enfrentan al aplicar el CMCT, su trabajo aún dista de estar culminado. El grupo de trabajo solicita a la COP6 prorrogar su mandato para:

- Revisar los mecanismos de asistencia vigentes, para evaluar si responden a las necesidades de las Partes.
- Examinar qué posibilidades hay de utilizar las tecnologías modernas para fortalecer el intercambio de información entre las Partes y otras partes interesadas, y para el desarrollo de capacidades de las Partes.
- Ofrecer opciones para establecer mecanismos nacionales de coordinación multisectorial, para fortalecer la aplicación del Artículo 5.2 inciso (a).

⁵ En 2013 quedó constituido el Grupo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades no Transmisibles que incorpora aunque no se limita al trabajo del Grupo de Trabajo Especial Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Lucha Antitabáquica (mediante resolución E/RES/2013/12).

Siendo que cada una de las medidas propuestas es extremadamente importante, la FCA recomienda que el futuro mandato del grupo de trabajo debiera ser formular una estrategia y un marco destinado a la asistencia para la aplicación, y asegurar que haya asistencia apropiada disponible para todas las Partes que podrían solicitarla. El desarrollo de un marco y la formulación de una estrategia debieran seguir la guía de las disposiciones del Artículo 26 del Convenio (recursos financieros). Esto permitiría al grupo de trabajo formular recomendaciones muy completas referentes a la asistencia para el cumplimiento.

Visión de un marco de asistencia para el cumplimiento

El marco de asistencia para el cumplimiento debiera permitir que las Partes enlacen de manera eficiente, no burocrática y oportuna sus necesidades con la asistencia apropiada. También debiera definir roles y responsabilidades para las distintas partes interesadas. Para establecer el marco será esencial entender mejor las necesidades de las Partes, los mecanismos de asistencia vigentes y qué apoyos o herramientas hacen falta.

Como se recomienda en este informe, el grupo de trabajo debiera revisar con qué tipo de asistencia se cuenta en este momento, qué institución(es) la proporcionan y qué procedimientos tiene que seguir una Parte para tener acceso a dicha asistencia. Asimismo, habría que revisar las contribuciones específicas y capacidades de los nuevos centros de intercambio de conocimientos del CMCT.⁶

Enseguida, el grupo de trabajo debería evaluar si los mecanismos de asistencia vigentes satisfacen las necesidades de las Partes. Esta actividad también constituye parte de su mandato, aunque su trabajo no debe detenerse ahí. En caso de identificar vacíos, el grupo de trabajo debería trabajar con partes interesadas pertinentes para asegurar que se satisfagan las necesidades de todas las Partes.

Por ejemplo, de conformidad con el Artículo 11, todas las Partes tienen tres años para adoptar y aplicar medidas legislativas para el empaquetado y etiquetado efectivo de los productos de tabaco. Este trabajo exige que las Partes redacten y adopten medidas legislativas, desarrollen mensajes efectivos e, idealmente, imágenes que aparecerán en todos los productos de tabaco. Dichos mensajes e imágenes debieran probarse con grupos focales antes de usarlas. Aun cuando se aprueben leyes para la aplicación del Convenio, ello no quiere decir que desaparezcan los obstáculos, ya que la industria tabacalera puede entablar demandas e iniciar litigios que tomarán tiempo y exigirán conocimientos jurídicos específicos, y pueden requerir campañas en medios para defender las medidas llevadas ante los tribunales y sensibilizar a la opinión pública.

En resumen, gracias a las directrices para la aplicación del Artículo 11 es claro qué es lo que tienen que hacer las Partes. Lo que no está tan claro es *cuándo* y *cómo* pueden acceder a la asistencia —apoyo jurídico para redactar leyes, asesoría técnica con respecto a cómo elaborar y probar advertencias sanitarias por escrito y en imágenes, así como asistencia jurídica para defender la legislación— mientras ponen en marcha las directrices.

⁶ Hasta el momento se han establecido tres centros de intercambio de conocimientos. Uno en Australia, otro en Finlandia y uno más en el Uruguay. Más información sobre este tema se proporciona en el informe FCTC/COP/6/18.

Aquí es donde entra en acción el marco de asistencia para la aplicación. Debiera aclarar si las Partes necesitan o no contactar en primer lugar una oficina del OMS en el país o a la Secretaría del Convenio o a alguien más, para solicitar asistencia. Luego, debería ofrecerse a las Partes el apoyo más apropiado e instrucciones claras sobre los requisitos para acceder a la asistencia. Asimismo, el marco debería asegurar que en caso de que el tipo de asistencia requerido no se encuentre disponible, se realice un esfuerzo coordinado para conseguirla. Es en este contexto que puede revisarse el papel que desempeñan las nuevas tecnologías para fortalecer el intercambio de información y el desarrollo de capacidades; una tarea que el grupo de trabajo realizará como parte de la prorroga de su mandato.

Visión de una estrategia de asistencia para el cumplimiento

El grupo de trabajo, con la asistencia de la Secretaría del Convenio, también debiera delinear una estrategia de largo plazo, de forma que gradualmente se satisfagan todas las necesidades de las Partes en lo que se refiere a asistencia para el cumplimiento. Por ejemplo, la octava reunión de la Conferencia de las Partes a la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD, por sus siglas en inglés) adoptó un plan estratégico de 10 años y un marco para mejorar la aplicación de la Convención.⁷ En el documento se hace una lista de objetivos y actividades para avanzar en la aplicación de la UNCCD, luego en una sección por separado se define el papel que desempeñan y las responsabilidades que tienen cada una de las instituciones de la UNCCD, los asociados y las partes interesadas para aumentar gradualmente el apoyo para la aplicación de la Convención.

De conformidad con el Artículo 26.5 inciso (a), uno de los objetivos de la estrategia debiera ser movilizar y usar todos los recursos pertinentes, potenciales y existentes, financieros, técnicos o cualquiera otros —sean públicos o privados— disponibles para llevar a cabo actividades para el control del tabaco. La estrategia también puede identificar áreas prioritarias hacia las cuales debiera mobilizarse la asistencia y proponer objetivos y una calendarización para los próximos años. El grupo de trabajo debería presentar esta estrategia en la COP7 para profundizar en la discusión y respaldo.

Fortalecer la aplicación del Artículo 5.2 inciso (a)

El grupo de trabajo identificó la necesidad de establecer ciertos mecanismos de asistencia y propone su formulación. A la fecha, no ha habido herramientas o apoyo para que las Partes establezcan mecanismos nacionales de coordinación multisectorial que sean operativos; una obligación en el marco del Artículo 5.2 inciso (a).

La FCA está de acuerdo en que debe continuarse con el trabajo de fortalecimiento de la aplicación del Artículo 5.2 inciso (a). Sin embargo, también considera que podría resultar más apropiado apoyarse en los esfuerzos existentes, en lugar de pedir que el grupo de trabajo se ocupe también de esta tarea.

Más que subsanar un único vacío, el grupo de trabajo debiera identificar todos los vacíos que enfrenta la asistencia para la aplicación y trabajar junto con la Secretaría del Convenio, la OMS, las agencias de desarrollo, los donantes filantrópicos, la sociedad civil y otros asociados para abordar dichos vacíos.

⁷ El texto completo del marco puede consultarse en el documento que contiene las decisiones de la COP8 de la UNCCD: <http://www.unccd.int/Lists/OfficialDocuments/cop8/16add1spa.pdf>.

Ya se ha extendido una invitación al PNUD para que apoye la aplicación de este artículo,⁸ y al respecto se firmó un marco de cooperación con la Secretaría de Convenio.⁹ Ya está en marcha un proyecto para cartografiar la aplicación del Artículo 5.2 inciso (a) en la región de África.¹⁰

En la COP6 la Secretaría del Convenio y el PNUD debieran informar sobre su trabajo y hallazgos hasta el momento. Debiera solicitárseles que para la COP7 propongan opciones para establecer mecanismos nacionales de cooperación multisectorial operativos (la tarea que originalmente se había propuesto que estuviera a cargo del grupo de trabajo). Posteriormente, la COP7 podría decidir si es necesario que las Partes trabajen más en el tema entre sesiones.

Colocar nuevamente en la agenda de la COP los “mecanismos de asistencia y recursos financieros”

Promover y facilitar la movilización de recursos financieros para la aplicación de la Convención es una de las principales responsabilidades de la COP (Artículo 23.5(e)). Desde la COP1, en todas sus reuniones se ha presentado un informe de los mecanismos de asistencia y recursos financieros.¹¹ Sin embargo en la COP6 la Secretaría del Convenio no presentará dicho informe, pues se supone que la COP revisará el informe del grupo de trabajo, en el cual se abordan dichos mecanismos de asistencia.

Resulta esencial que en cualquier reunión futura de la COP se presente un resumen de los mecanismos de asistencia y recursos financieros disponibles para que las Partes puedan avanzar en la aplicación del CMCT. La COP6 debiera solicitar a la Secretaría del Convenio que informe sobre los mecanismos de asistencia vigentes y recursos financieros en cada reunión de la COP. Asimismo, podría especificar qué información tendría que incluir en dichos informes.

Conclusiones

En la próxima reunión de la COP, las Partes deberían recibir un informe que les permita tener una idea clara de los mecanismos de asistencia disponibles, cómo pueden acceder a ella, qué instituciones desempeñan un papel de coordinación en primer lugar y cuáles son ante todo responsables de proporcionar los diversos mecanismos de asistencia. En caso de identificar un desfase entre necesidades de las Partes y los mecanismos de asistencia, debiera proponerse un plan para movilizar apoyo adicional a las Partes, de forma que estén suficientemente equipadas para hacer una aplicación expedita del CMCT.

Dada la cantidad de trabajo que esta tarea conlleva, por lo menos debieran organizarse dos reuniones del grupo de trabajo entre la COP6 y la COP7. Debiera invitarse la participación de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes, así como expertos. Las reuniones debieran recibir financiamiento del fondo principal del presupuesto del CMCT, de forma que habría que ajustar el presupuesto y plan de trabajo para ambos bienios (2014-2015 y 2016-2017).

⁸ Informe del Secretario General sobre el Grupo de Trabajo Especial Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Lucha Antitabáquica (E/2013/61).

⁹ En el informe FCTC/COP/6/18 se proporciona más información con respecto a marcos de cooperación (párrafo 18).

¹⁰ En el informe FCTC/COP/6/18 se proporciona más información con respecto a este proyecto (párrafo 10).

¹¹ Mediante la decisión FCTC/COP2(10) se solicita a la Secretaría del Convenio que prepare y presente en cada reunión de la COP un informe sobre la aplicación del Convenio, en el cual se informe de las actividades realizadas para poner en práctica las decisiones FCTC/COP1(13) y FCTC/COP2(10), incluyendo la información más reciente sobre los mecanismos para brindar asistencia a las Partes que así lo requieran.