

Nota informativa: Quinta reunión del Órgano de Negociación Intergubernamental sobre un Protocolo de Comercio Ilícito de Productos de Tabaco Ginebra, del 29 de marzo al 4 de abril de 2012

APLICACIÓN, ASISTENCIA TÉCNICA Y DESARROLLO DE CAPACIDADES

Recomendación fundamental

En su informe a la COP, el ONI debe hacer una propuesta de decisión que contemple pasos iniciales específicos para definir el alcance y naturaleza de la asistencia técnica y desarrollo de capacidades que generará la aplicación del Protocolo sobre Comercio Ilícito (PCI), así como posibles opciones que respondan a ello.

Introducción

Durante las discusiones que hasta ahora se han realizado en las reuniones del ONI, el tema central ha sido el alcance y naturaleza de las obligaciones contraídas por las Partes, y cómo pueden quedar estructuradas de la mejor forma para controlar el comercio ilícito de productos de tabaco. Las Partes que más se han manifestado al respecto, son aquellas que ya cuentan con amplias políticas de control y, por tanto, tienen una idea muy clara de los cambios que estarían o no estarían dispuestas a hacer en su ámbito nacional para contribuir al éxito del esfuerzo mundial. Resulta razonable suponer que dichas Partes requerirán poca asistencia técnica para aplicar el Protocolo.

Un control eficaz del comercio ilícito implica diversos aspectos como:

- Órganos que obliguen el acatamiento y que tengan experiencia en detección, investigación y enjuiciamiento de grupos o individuos implicados en el comercio ilícito de productos de tabaco.
- Reconocer que el comercio ilícito es una forma de crimen organizado (y frecuentemente transnacional).
- Sistemas de justicia capaces de imponer penas apropiadas a quienes son acusados y encontrados culpables de crímenes relacionados con el comercio ilícito; lo cual podría significar revisión de la legislación y procedimientos.
- Sistemas de aduanas capaces de detectar anomalías en patrones de comercio y mantener control de las fronteras nacionales.
- Los sistemas fiscales que aplican el impuesto al tabaco, que son difíciles de evadir y están bien protegidos contra la corrupción, con estampillas fiscales o medidas preventivas similares.
- Los sistemas de localización y seguimiento, que bien podrían implicar cooperación interministerial para operar apropiadamente (por ejemplo, entre autoridades hacendarias, aduanas y policía).



- Fuerte colaboración con los países vecinos y principales socios comerciales.

Por varias razones, es muy probable que muchas de las Partes carezcan de capacidad en una o varias de estas áreas. Primero, las Partes con tasas impositivas muy bajas para el tabaco podrían creer que no tienen buenas razones para invertir recursos significativos en el control del comercio ilícito de productos de tabaco. Segundo, las Partes cuyos territorios tienen fronteras extensas o grandes sectores informales o que estén ubicadas en o cerca de zonas de conflicto, podrían enfrentar desafíos particulares en relación con la seguridad de sus fronteras y, más en general, con la ley y el orden. Tercero, particularmente en países con escasos recursos, concertar esfuerzos para controlar el comercio ilícito de productos de tabaco simplemente podría no ser una prioridad (vale la pena señalar, sin embargo, que varios países en desarrollo tienen políticas vigorosas sobre comercio ilícito). En países con poca experiencia en el combate contra el comercio ilícito de productos de tabaco, podría ser un desafío incluso evaluar significativamente hasta qué punto hay necesidad de desarrollo de capacidades sin asistencia externa de algún tipo.

Esta variación en cuanto a capacidad, particularmente en los países en desarrollo, no debe verse sólo como un mero desafío sino como una oportunidad para adoptar mejores prácticas.

Mundialmente, el gasto en control eficaz del comercio ilícito de productos de tabaco debe verse como una inversión más que un costo. Debe facilitar recabar ingresos, lo que a su vez debe producir beneficios de salud significativos (mediante precios altos) e ingresos sustanciales. No obstante, podría haber varias problemáticas:

- La industria tabacalera tiene poderosos intereses en auto-posicionarse como fuente de asistencia técnica y desarrollo de capacidades. Sin embargo, los fabricantes también tienen fuerte interés en dirigir (erradamente) los esfuerzos para obligar el acatamiento en relación con ciertos tipos específicos de comercio ilícito, particularmente el comercio de productos falsificados (que afectan su participación en el mercado y sus márgenes de utilidades) y fabricación ilícita, y alejarlos del contrabando de sus propios productos. Asimismo, están interesados en presentar el comercio ilícito como un problema que sólo podrá solucionarse mediante tasas impositivas bajas.
- Varios vendedores de productos de seguridad están interesados en vender máquinas y sistemas muy caros a los gobiernos (como escáneres de rayos X para verificar el contenido de los contenedores), y podrían dar asesoría interesada que podría entrar en conflicto con los intereses de las Partes, que no resulte adecuada a las necesidades locales o regionales.
- En la medida que esfuerzos exitosos para controlar el comercio ilícito implicarían la participación de múltiples ministerios y agencias públicas, la coordinación resulta esencial para evitar duplicidades y asegurar la asignación óptima de recursos. Desarrollar una estrategia gubernamental integral podría exigir conocimiento experto sustancial.
- Desarrollar estructuras o programas gubernamentales totalmente nuevos implica en sí mismo un desafío, particularmente en contextos con restricciones financieras. Es posible evitar errores aprendiendo de la experiencia y sistemas que ya operan en territorio de otras Partes.

El éxito del PCI dependerá en gran medida de la voluntad que tengan las Partes para superar este desafío con múltiples aristas y asegurar que aquellas Partes que tengan poca capacidad o experiencia en el control del comercio ilícito de productos de tabaco tengan acceso a asistencia técnica apropiada y desarrollo de capacidades.

Historia

Durante el ONI3, la Secretaría presentó un estudio de factibilidad sobre un régimen mundial de localización y seguimiento (véase FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./5), así como una “Evaluación de posibles requisitos a nivel nacional de un sistema internacional de seguimiento y localización de productos de tabaco” (FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./8), que abordó la factibilidad en tres países de ingreso bajo/ingreso medio-bajo. En gran medida el objetivo de estos documentos fue informar a las Partes si algunas disposiciones que propone el Protocolo eran o no factibles, más que intentar establecer las necesidades de asistencia técnica y desarrollo de capacidades que el Protocolo en su conjunto podría generar.

En la COP4, la Secretaría proporcionó un documento informativo sobre las implicaciones financieras del PCI, FCTC/COP/4/INF.DOC./1. En dicho documento se asumió que la aplicación del PCI comenzaría durante el bienio 2012-2013 y seguiría el patrón básico de la aplicación del CMCT: anticipó seis talleres regionales, 25 visitas a países y la redacción de seis documentos por parte de expertos (por bienio). Asimismo, proporcionó directrices para las Partes en cuanto consideró el presupuesto de la COP.

Como señalara el documento, la asistencia necesaria dependerá de las disposiciones finales del PCI. Además, no es probable que la Secretaría sola pueda satisfacer todas las necesidades de desarrollo de capacidades y asistencia técnica. En efecto, no es probable que cualquier organización existente tenga (o que razonablemente pueda esperarse que adquiera) suficiente experiencia en todas las áreas de aplicación del CPI para ofrecer asistencia técnica amplia y desarrollo de capacidades.

En breve, aun cuando la Secretaría (en cooperación con las Partes) ha conducido o comisionado investigación en varios temas pertinentes para la aplicación del CMCT, a la fecha no ha recibido mandato para iniciar una evaluación amplia de las necesidades de asistencia técnica y desarrollo de capacidades, en relación con la aplicación del Protocolo.

Hacia una evaluación amplia: algunas ideas

En un mundo ideal, las Partes al CMCT que decidieron ratificar el Protocolo comenzarían por evaluar su legislación presente, regulaciones y políticas para verificar hasta qué punto: 1) cumplen con las obligaciones del PCI, y 2) controlan con eficacia el comercio ilícito de productos de tabaco. En países que aún no cuentan con un mecanismo o estrategia de coordinación sobre comercio ilícito de productos de tabaco, esta evaluación inicial podría resultar particularmente complicada, ya que disposiciones importantes podrían encontrarse diseminadas en diversas partes de la legislación fiscal y aduanera, estrategias de obligación de acatamiento *vis-à-vis* con el crimen organizado, legislación para el control del tabaco en el marco del ministerio de salud, etcétera (este es un proceso que resulta común a muchos instrumentos internacionales y, frecuentemente, se lo inicia utilizando un formato de

autoevaluación.¹ En este caso, una autoevaluación exitosa requiere de un alto grado de compromiso entre diversas agencias gubernamentales).

Un segundo paso implicaría identificar necesidades de desarrollo de capacidades y asistencia técnica. Si, por ejemplo, una de las Partes no tiene experiencia con estampillas fiscales o ningún otro tipo de marca para identificación, podría requerir de asistencia técnica sustancial para que seleccione e instrumente un sistema apropiado (en su forma presente, el proyecto de Protocolo no requiere que las “marcas de identificación únicas, seguras e indelebles” especificadas en el Artículo 7.3 queden íntimamente relacionadas con el estatus fiscal de una cajetilla de cigarrillos, esto es, que indiquen si han sido pagados o no los impuestos correspondientes. Un aspecto que las Partes tienen que considerar en lo individual es si combinan o no ambas funciones. Desde el punto de vista de la FCA, las estampillas fiscales u otro tipo de marcas emitidas por los gobiernos deben tener preferencia por encima de marcas controladas por la industria, como el sistema de “codificación” (*Codentify*) desarrollado *Philip Morris International* y del cual dicha empresa emite licencias de uso). Las fuerzas policiales podrían requerir adiestramiento en técnicas de investigación; los servicios de aduanas capacitación en el uso de sistemas de supervisión, etcétera. Las Partes con poco desarrollo de capacidades podrían requerir asistencia incluso para identificar necesidades de asistencia técnica en algunas áreas.

Un tercer paso es considerar qué asociado(s) y mecanismo(s) serían los más adecuados, y de los cuales se podría obtener asistencia técnica y desarrollo de capacidades pertinentes. Una comparación con otros instrumentos internacionales sugiere que los mecanismos para abordar las necesidades de asistencia técnica pueden ir de simples directrices escritas sobre instrumentación² y juegos de herramientas de evaluación de necesidades, a talleres, cursos de capacitación y visitas periódicas a cargo de expertos técnicos.³

Todo este trabajo llevaría a un cuarto paso: la asistencia técnica misma y el desarrollo de capacidades.

Podría haber la impresión que las Partes cuentan con tiempo considerable para lidiar con estos aspectos conforme se van presentando: el régimen mundial de localización y seguimiento, por ejemplo, debe estar operando plenamente cinco años después de la entrada en vigor del Protocolo, esto es, hacia 2018 como primera fecha. Sin embargo, esperar hasta la primera Reunión de las Partes (al PCI) (RPP) no sólo será una fuente de retraso sino un posible error, ya que dificultará que la RPP tome decisiones informadas sobre gobierno, necesidades de personal y tipo de colaboraciones con otras organizaciones, entre otros aspectos.

Además, es necesario que la acción comience lo antes posible en los ámbitos nacionales, para que el régimen mundial tenga un impacto significativo en cinco años.

Vale la pena examinar la experiencia que se tiene en la estimación de necesidad de asistencia técnica en el caso de otros instrumentos internacionales.

1 Cfr. Survey on Capacity Building Needs and Priorities for the Implementation of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. IT/CBCM-1/08/3.

2 Cfr. Directriz sobre la aplicación nacional del Protocolo de 1996 sobre el Convenio de Londres 1972 (sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias).

3 Cfr. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Assessment of Existing Capacity Building Needs to Analyse Persistent Organic Pollutants (POPs) in Developing Countries. Final Report. June 2008.

En el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CAC), adoptada en 2003 y que entró en vigor en 2005, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) adoptó una resolución en 2005 exhortando a que los estados miembro “sigan haciendo aportaciones voluntarias adecuadas al Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal”, proporcionen asistencia técnica para la aplicación del CAC e hizo un llamado a que la Secretaría General “proporcione a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) los recursos necesarios que le permitan promover, de manera eficaz, la entrada en vigor y aplicación” de la CAC.⁴ Durante la primera reunión de la Conferencia de las Partes de la CAC, las Partes a la Convención decidieron establecer un Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre asistencia técnica.⁵ Dicho grupo de trabajo se reunió por primera ocasión en 2007, durante ese tiempo la UNODC ha producido una extensa cantidad de documentos de antecedentes sobre prácticas y coordinación exitosas para asistencia técnica eficaz (*“Successful practices and coordination for effective technical assistance”*).⁶ Desde entonces, la UNODC ha desarrollado una extensa variedad de mecanismos para proporcionar asistencia técnica a las Partes al CAC, que van de listas de auto-evaluación a talleres regionales de capacitación, capacitación nacional específica, una base de datos de expertos anti-corrupción, proyectos de legislación, revisión de legislación y políticas nacionales, entre otros.⁷

Aquí, los aspectos a destacar son:

- En el caso de la CAC, el mecanismo para proporcionar asistencia técnica ya era conocido y ya existía al momento en que entró en vigor la Convención; ya existía una agencia, comparativamente extensa, con conocimiento experto que cubría toda la gama de temáticas implicadas en la Convención.
- Desde un inicio se identificó la asistencia técnica como un elemento fundamental para una aplicación exitosa.
- La Secretaría necesitó de suficiente tiempo y presupuesto para preparar o comisionar documentos de contexto apropiados.
- Las Partes decidieron que la asistencia técnica era tan importante que establecieron un grupo de trabajo intergubernamental para examinar el tema.

Si lo comparamos con el PCI, vale la pena hacer notar:

- Como ya señalamos, el tipo de conocimiento experto que se necesita para proporcionar asistencia técnica para la aplicación del PCI es muy diverso y es muy poco probable que se lo encuentre en una sola organización. Si bien la Secretaría del CMCT evidentemente puede y debe desempeñar un papel coordinador, es muy poco probable que desarrolle conocimiento experto interno en lo referente a sistemas de aduanas o técnicas de investigación, para mencionar dos ejemplos.
- A la fecha, el único mecanismo con el que cuentan las Partes para discutir las necesidades de asistencia técnica para el PCI es la discusión en el ONI o en la COP. En tanto que órgano que está pensando especialmente sobre el PCI, el ONI se encuentra mejor posicionado para hacer recomendaciones sobre qué se necesita hacer.

4 ECOSOC Resolution 2005/18.

5 CAC Resolution 1/5.

6 CAC/COSP/WG.3/2007/2.

7 CAC/COSP/2011/10.

Dadas estas diferencias, las Partes deben considerar a la brevedad posible:

1. Mediante pruebas, iniciar un proceso para estimar necesidades de aplicación, asistencia técnica y desarrollo de capacidades. Aunque es probable que un proceso de evaluación de necesidades más amplio tendrá que esperar hasta después de la primera RPP, es importante tener por lo menos una visión general de los *tipos* de asistencia técnica que probablemente se requerirán con mayor urgencia, de tal manera que las Partes al PCI consideren posibles arreglos de colaboración durante su primera reunión. Esto puede hacerse de varias formas, como un agrupamiento *ad hoc* de las Partes para que evalúen su propia situación y que presenten un informe. Será importante asegurar que las Partes incluyan un corte transversal razonable de grupos de ingresos y de experiencia en el combate al comercio ilícito.
2. Establecer un grupo de expertos con conocimiento especializado en áreas pertinentes (aduanas, policía, administración tributaria, asistencia técnica para la aplicación de otros instrumentos internacionales, etcétera), con el fin de que desarrollen opciones para la estimación de necesidades de asistencia técnica y desarrollo de capacidades y que responda a dichas necesidades, para su presentación a la COP6 (o posiblemente durante la primera RPP del PCI, dependiendo de la fecha de entrada en vigor). Para identificar expertos apropiados, lo mejor es que las Partes lleguen a la COP5 con sus listas de nominaciones. Una posibilidad para este grupo de expertos es que también revisen los informes de las Partes “voluntarias” mencionadas en el punto previo.