

Documento informativo y posición de la FCA sobre los siguientes pasos a dar en el tema del comercio ilícito

Cuarta reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS, 15-20 de noviembre 2010, Punta del Este, Uruguay

Recomendaciones

- La FCA considera que serán necesarias más negociaciones antes de firmar un protocolo.
- Dado que las Partes y la Secretaría necesitan tiempo para conducir el trabajo preparatorio, la FCA recomienda que el ONI se realice después de 2011 y no antes.
- La FCA recomienda establecer un grupo de trabajo que informe al siguiente ONI y que involucre al personal y a los expertos de las agencias internacionales correspondientes, para ayudar a asegurar que las disposiciones adoptadas en el protocolo complementen y no dupliquen las disposiciones de los acuerdos internacionales existentes y el trabajo de las agencias existentes.
- Las Partes deben asegurar que el protocolo no aliente interacciones contrarias al artículo 5.3 u otras disposiciones del CMCT, entre la industria y los encargados de hacer cumplir la ley tanto de las Partes como de otras agencias correspondientes.

Antecedentes

En la cuarta sesión de la Conferencia de Partes (COP) de la Convención Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT) se presentarán los resultados de las negociaciones de las sesiones tercera y cuarta del Órgano de Negociación Intergubernamental sobre un Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco (INB), donde se incluirá un informe de la Presidencia del ONI y el texto actual del proyecto de protocolo (documentos FCTC/COP/4/4 y FCTC/COP/4/5). El Presidente informa que no obstante que el ONI no alcanzó un acuerdo definitivo sobre el proyecto de protocolo, “hizo progresos muy importantes y alcanzó consenso sobre 26 disposiciones, mientras que 23 siguen siendo objeto de debate.”¹

En preparación para que la COP considere los siguientes pasos en la elaboración del proyecto de protocolo, la Mesa de la COP solicitó que la Secretaría del Convenio prepare un documento para “informar a ésta sobre las posibles opciones para continuar las negociaciones y adoptar el protocolo” (documento FCTC/COP/4/INF.DOC/3). La Secretaría del Convenio informó que “La Conferencia de las Partes puede decidir prorrogar el mandato del Órgano de Negociación Intergubernamental para una quinta y última reunión, que se celebrarían en 2011, y transmitirle el proyecto del texto preparado por el propio órgano en su cuarta reunión, con la petición de que dé por terminadas las negociaciones para que el protocolo sea considerado y adoptado finalmente por la Conferencia de las Partes en una reunión posterior.”² También informó que “tendrían que transcurrir por lo menos seis meses entre el final de la quinta reunión del Órgano de Negociación Intergubernamental y la reunión siguiente de la Conferencia de las Partes.”³

¹ FCTC/COP/4/4 Informe del Presidente¹ del Órgano de Negociación Intergubernamental de un Protocolo sobre Comercio Ilícito de Productos de Tabaco a la Conferencia de las Partes en su cuarta reunión, párrafo 26.

² FCTC/COP/4/INF.DOC/3 Opciones para concluir las negociaciones en torno al protocolo para eliminar el comercio ilícito de productos de tabaco, párrafo 6.

³ *Ibid.*, párrafo 8.

Por qué combatir los problemas del comercio ilícito

El comercio ilícito es un asunto de importancia vital para el control del tabaco, en particular por sus efectos en las medidas para elevar los precios (en general por medio del aumento de impuestos). La elevación de precios es el medio más efectivo para reducir el consumo de tabaco. En la medida en que los productos de tabaco ilegal baratos sean asequibles en cualquier país, reduce el impacto que puede tener el aumento de precio en los índices de la prevalencia del uso del tabaco. La industria tabacalera, en todo el mundo, ha empleado la amenaza del comercio ilícito para realizar acciones de cabildeo con los gobiernos para evitar el incremento de impuestos. Esta fue la justificación primordial para incluir el artículo 15 en el FCTC.

La FCA piensa que un protocolo efectivo, vinculado de forma efectiva a las agencias internacionales existentes con experiencia destacada en asuntos relacionados con las aduanas y la aplicación de la ley, y en especial con la delincuencia organizada transnacional, sería una parte esencial de la estrategia del FCTC contra el comercio ilícito de productos de tabaco. Un protocolo efectivo tendrá un efecto real y permanente en la reducción del comercio ilegal de tabaco, sin socavar o contradecir ninguna previsión del FCTC.

Por ello, es el parecer de la FCA que son necesarias más negociaciones antes de la firma de un protocolo. Es preferible un ONI a la opción de suspender y volver a convocar a la COP para estudiar el protocolo, ya que es muy probable que las delegaciones de las Partes al ONI tengan un buen equilibrio de experiencia en materia de salud, derecho y aduanas.

Calendarizando una ONI

La Secretaría del Convenio "ha hecho una reserva preliminar en el Centro Internacional de Conferencias de Ginebra (CICG) para las semanas del 6 al 13 de marzo y del 4 al 11 de diciembre de 2011 (únicas fechas que se pueden conseguir en la ciudad ese año para una reunión de este tipo). La Secretaría también ha asegurado la posibilidad de prolongar los trabajos del 14 al 20 de marzo de 2011 en las instalaciones para conferencias de la OMS (con menor cupo en comparación con el CICG) por si acaso se necesitara una semana más, completa o parcialmente, para las negociaciones (y la adopción, si corresponde)."⁴

La FCA piensa que es más importante hacer preparativos a fondo para una ONI 5 que sostener una antes. Sería un retroceso grave y quizá hasta terminal para las negociaciones si el ONI 5 terminase sin un acuerdo sobre el texto del protocolo.

Es preciso continuar el diálogo entre las Partes sobre los artículos restantes referentes al control de la cadena de suministro (en particular los temas de las licencias y de la diligencia debida).

Existe también una necesidad continua de trabajar para asegurar que las disposiciones del protocolo complementen y no dupliquen las disposiciones de los acuerdos internacionales existentes ni el trabajo de las Naciones Unidas y de otras agencias intergubernamentales, y para considerar cómo los esfuerzos para combatir el comercio ilícito del tabaco se pueden integrar a los acuerdos existentes. Cuando la segunda reunión del COP tomó la decisión de establecer el ONI, pidió que éste "que tenga en cuenta los acuerdos y arreglos vigentes de interés para el objetivo del órgano de negociación intergubernamental a fin de maximizar la sinergia y la complementariedad, evitar la duplicación, entre el protocolo y esos acuerdos y arreglos."⁵

La FCA recomienda que se establezca un grupo de trabajo de las Partes para estudiar más este aspecto del mandato del ONI antes de la siguiente sesión de negociaciones. Para facilitar el análisis sobre la forma de elevar al máximo la sinergia, la complementariedad y evitar la duplicación, se deben llevar a cabo todos los esfuerzos para asegurar que el personal de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNUDD), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y otras agencias con experiencia en la materia participen en el grupo de trabajo.

Dado que las Partes y la Secretaría necesitan evidentemente tiempo para realizar los trabajos preparatorios, la FCA recomienda que la reunión del ONI se realice después de 2011 y no antes.

⁴ *Ibid.*, párrafo 22.

⁵ A/FCTC/COP/2/DIV/9 Decisiones, documento de la COP 2, página 32, punto 3.

Costos

Hay preocupaciones serias plenamente justificadas sobre el financiamiento de las negociaciones extra. De acuerdo a la Secretaría: "El costo de la quinta reunión del Órgano de Negociación Intergubernamental sería aproximadamente de US\$ 2 100 000 por una semana... y unos US\$ 3 050 000 por dos semanas... Si las negociaciones fuesen a continuar y finalizar en la quinta reunión del Órgano de Negociación Intergubernamental, sería necesaria una reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes más adelante el mismo año para adoptar el protocolo, a menos que la adopción se delegara a la Conferencia de las Partes en su quinta reunión. El costo de esta reunión extraordinaria breve (posiblemente dos días) realizada en los locales de la OMS sería aproximadamente de US\$ 565 000."⁶

Si las Partes abordan con seriedad la necesidad de firmar un protocolo, es vital que proporcionen los fondos necesarios para que un trabajo de tanta importancia como el de la Secretaría no esté amenazado por una crisis financiera.

Por solicitud del ONI, la Secretaría también presentó una estimación de los costos probables asociados para poner en práctica el protocolo (documento FCTC/COP/4/INF.DOC/1). Para los dos primeros años luego de entrar en vigor, los costos se estiman en 6,45 millones de dólares, de los cuales 3,4 millones de dólares corresponderían a gastos de administración (entre ellos los de seis secretarios extra), aproximadamente 1,7 millones para ayuda técnica y apoyo para viajes, y aproximadamente 1,36 millones para apoyo en tecnologías de la información (TI). Los costos posteriores por bienio se estiman en 5,95 millones de dólares. Estos son costos a escala internacional: son todavía mayores los gastos iniciales de cada Parte en particular (en especial los de las Partes correspondientes a países de ingreso medio y bajo) para poner en práctica el protocolo, aunque a mediano y largo plazo el protocolo habrá de producir aumentos significativos de ingresos por impuestos a medida que el comercio ilícito decline. El tema de los costos se tiene que abordar como parte de las negociaciones continuas sobre ayuda mutua, transferencia de tecnología y otros medios de ayuda para su aplicación.

Acuerdos con la industria

La FCA ha publicado un análisis jurídico de los acuerdos disponibles al público que son jurídicamente vinculantes para la Unión Europea (UE) y Philip Morris International, British American Tobacco, Japan Tobacco Inc. e Imperial Tobacco Ltd.⁷ Este análisis causa preocupación en relación con los acuerdos respecto a las obligaciones asumidas por las Partes en el marco de los artículos 5.3, 12 y 13 del CMCT.

Los acuerdos de la UE no son los únicos acuerdos entre gobiernos y la industria del tabaco con respecto al comercio ilícito que provocan esas preocupaciones. La FCA proseguirá sus investigaciones de otros acuerdos que existen entre gobiernos y la industria, algunos que tienen carácter jurídico vinculante (por ejemplo en Canadá y Colombia) y otros no (como los acuerdos de entendimiento en muchos países).

Es de enorme importancia que el protocolo no aliente interacciones entre la industria y las Partes encargadas del cumplimiento de la ley y de otras agencias correspondientes que sean contrarias al artículo 5.3 u a otras disposiciones del CMCT. En los esfuerzos para fomentar un sistema internacional firme para dominar el comercio ilícito de productos de tabaco, las Partes necesitarán salvaguardarse de la interferencia de la industria, en particular evitar los arreglos secretos, no transparentes o interacciones, intercambio inapropiado de datos e información, en particular de información y de técnicas sobre la aplicación de la ley, ni depender de los recursos de la industria.

⁶ FCTC_COP4_ID3-sp.pdf, párrafos 26 y 27.

⁷ http://www.fctc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=430:legal-analysis-of-eu-agreements-with-multinational-tobacco-companies&catid=165:illicit-trade&Itemid=192.