

Grupo de Trabajo sobre alternativas económicamente viables al cultivo de tabaco (en relación con los Artículos 17 y 18: disposiciones para el apoyo de alternativas económicamente viables y protección del medio ambiente y la salud de las personas)

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

Recomendación

La cuarta reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS, decide continuar la labor del grupo de trabajo sobre alternativas económicamente sustentables para el cultivo de tabaco y exhorta a:

- Continuar sus esfuerzos para fomentar las sinergias y evitar la duplicidad de esfuerzos al identificar y desarrollar mecanismos y áreas de cooperación con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales¹ pertinentes para continuar con la investigación sobre medios de vida alternativos sustentables, y
- completar la elaboración de opciones y recomendaciones de una política para la aplicación de los artículos 17 y 18 y someter las opciones y recomendaciones de esta política a consideración en la quinta reunión de la Conferencia de Partes.

La Conferencia de Partes deberá también solicitar a la Secretaría del Convenio buscar la cooperación de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y/o otras organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales pertinentes, para obtener una a proyección sólida de la demanda global de hoja de tabaco para consideración por parte del grupo de trabajo antes de la quinta reunión de la COP.

Antecedentes

El cultivo de tabaco, y en especial el bienestar económico y social de los productores de tabaco (incluyendo los trabajadores), ha surgido como una preocupación de las Partes desde principios del proceso de negociación del CMCT. La principal preocupación expresada fue que las políticas efectivas del control al tabaco, aplicadas a escala mundial, causarían una disminución en la demanda de hojas de tabaco que podría privar a los productores de tabaco pobres de su forma de sustento. Una preocupación secundaria fue que en algunos países, la industria tabacalera se opone con frecuencia a las medidas del control de tabaco sobre la base (generalmente falsa) de que tendrían un impacto negativo en los productores de tabaco.

En ambos casos, se consideró que compartir las experiencias sobre la diversificación y sustento alternativo tendría un efecto positivo tanto para el control del tabaco como para los productores vulnerables económicamente, quienes dependen del cultivo del tabaco.

Varias Partes han puesto en marcha proyectos piloto (en algunos casos, programas) para explorar las alternativas al cultivo de tabaco.

Aun cuando no hay una solución técnica única para todos los casos respecto de la dependencia del cultivo de tabaco (p.ej. un cultivo único que pueda crecer bien y de manera rentable donde quiera

¹No asociados con la industria tabacalera.

que ahora se cultive tabaco), es claro que estas lecciones pueden ser compartidas entre las Partes y las regiones, de conformidad con el Artículo 20.4 del Convenio, sobre intercambio de información.²

Habiendo dicho esto, es importante recordar el principio que fundamenta al Artículo 4.6 de la Convención.

“Se debe reconocer y abordar la importancia de la asistencia técnica y financiera para ayudar a realizar la transición económica a los cultivadores y trabajadores cuyos medios de vida queden gravemente afectados como consecuencia de los programas de control del tabaco, en las Partes que sean países en desarrollo y en las que tengan economías en transición, y ello se debe hacer en el contexto de estrategias nacionales de desarrollo sostenible.”
[Énfasis nuestro]

El Artículo 17 del Convenio dice:

“Las Partes, en cooperación entre sí y con las organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales competentes, promoverán según proceda alternativas económicamente viables para los trabajadores, los cultivadores y eventualmente, los pequeños vendedores de tabaco.”

Y el Artículo 18 dice:

“En cumplimiento de sus obligaciones establecidas en el presente Convenio, las Partes acuerdan prestar debida atención a la protección ambiental y a la salud de las personas en relación con el medio ambiente por lo que respecta al cultivo de tabaco y a la fabricación de productos de tabaco, en sus respectivos territorios.”

Por ello, las Partes al CMCT se han encargado de promover alternativas económicamente viables para los productores “según proceda o sea apropiado”. Los artículos 4.6 y 18 proporcionan orientación para llevar a cabo esfuerzos en la consecución de opciones “según proceda o sea apropiado”: éstas muestran que las Partes están comprometidas para atender las necesidades de los cultivadores y trabajadores del tabaco que se vean afectados negativamente por el control del tabaco y a tomar en consideración las cuestiones de medio ambiente y salud relacionadas con la producción de tabaco.

Dadas las distorsiones publicadas en meses recientes con respecto al CMCT y el bienestar de los productores de tabaco, haciendo reclamos notoriamente falsos de que el CMCT busca eliminar el cultivo del tabaco o ciertos tipos del cultivo de tabaco, es importante hacer hincapié en que el CMCT no incluye:

- 1) Ni propone un plan para prohibir el cultivo de tabaco a escala mundial;
- 2) Ni compromete a las partes a restringir el suministro del tabaco. El Convenio hace hincapié en acciones que van dirigidas a reducir la demanda (aumento a los impuestos al tabaco, prohibiciones a la publicidad, etiquetado del producto, etc.), con medidas relativas al control de oferta (Art 15-17) que juegan un papel de apoyo.

La hoja de tabaco es relativamente fácil de almacenar y transportar, de manera que una alta proporción de hojas se vende en el mercado internacional (con la notable excepción de la producción de China y de la India que se dirige a sus mercados nacionales, especialmente para usarla en productos distintos a los cigarrillos). En el ámbito del mercado internacional, es difícil justificar que la situación prevista en el Artículo 4.6 — productores y trabajadores del tabaco vean sus medios de vida “gravemente afectados como consecuencia de los programas de control del tabaco”— ya haya ocurrido: más bien debido al aumento de la población y al continuo aumento de la prevalencia del

² CMCT, Art. 20.4: “Las Partes, con arreglo a la legislación nacional, promoverán y facilitarán el intercambio de información científica, técnica, socioeconómica, comercial y jurídica de dominio público, así como de información sobre las prácticas de la industria tabacalera y sobre el cultivo de tabaco, que sea pertinente para este Convenio, y al hacerlo tendrán en cuenta y abordarán las necesidades especiales de las Partes que sean países en desarrollo o tengan economías en transición.” [Énfasis nuestro]

uso del tabaco en algunas regiones, la demanda mundial de cigarrillos se ha incrementado a un ritmo constante, con pocas interrupciones, durante varias décadas.

Además, a pesar del éxito considerable de las Partes en la aplicación de algunos aspectos del Convenio, se espera que la demanda mundial siga aumentando. De acuerdo con la consultoría privada de pronóstico económico *Euromonitor International*, las ventas mundiales de cigarrillos cayeron 0.2% en 2009 comparadas con las de 2008 como resultado de la crisis financiera y la recesión que afectó a gran parte del mundo; pero se espera que las ventas aumenten significativamente en el periodo 2009-2014, gracias al crecimiento poblacional, especialmente en las regiones Asia-Pacífico, el Medio Oriente y África. Se prevé que el número de fumadores en los países desarrollados decrezca en 7 millones, sin embargo, en los países en vías de desarrollo el número de fumadores probablemente incrementará a 42 millones. En general, se puede esperar que las ventas de cigarrillos aumenten en más de 5% durante este periodo de cinco años.³

Además del consumo de cigarrillos, la demanda global de hoja de tabaco se ve afectada por varios otros factores, en especial:

- Las ventas de productos de tabaco que no son cigarrillos (shisha, bidi, productos de tabaco sin humo) especialmente en las regiones SEARO (Asia Sudoriental y Oceanía) y EMRO (Mediterráneo Oriental), sin embargo, es probable que la alta tasa de crecimiento poblacional en estas regiones evite una caída rápida en la demanda de estos productos.
- Ciertas prácticas introducidas en la manufactura de cigarrillos, especialmente los esfuerzos del fabricante para reducir la cantidad de hoja de tabaco en cada cigarrillo (mediante el uso de tabaco expandido y reconstituido).

En pocas palabras, no hay indicios de un colapso internacional inminente en la demanda de hoja de tabaco que pudiera requerir un esfuerzo mundial a gran escala para ayudar a los productores a encontrar una forma alternativa de ganarse la vida.

No obstante, existe evidencia de violación a los derechos humanos y otras prácticas nocivas asociadas con el cultivo y el curado de la hoja de tabaco, que incluyen trabajo infantil, exposición a insecticidas, contratos abusivos, deudas cautivas y manipulación en la gradación y establecimiento del precio del tabaco. Esto amerita respuesta política en sí misma y sugiere que una gran parte de productores de tabaco podrían escoger una forma de vida diferente si pensarán que existiera una forma viable a su alcance.

En este respecto, el grupo de trabajo y su predecesor, el grupo de estudio sobre alternativas económicamente sustentables al cultivo de tabaco, han considerado en algún grado los problemas económicos y sociales que son comunes a las áreas de cultivo de tabaco:

- El tabaco es un cultivo intensivo en fuerza de trabajo, en la etapa de cosecha, curado y clasificación. En la práctica, muchos productores de tabaco requieren del trabajo de todos los miembros de la familia, incluyendo a los niños, para mantenerse al menos, marginalmente viables económicamente. El trabajo infantil está muy difundido en la mayoría de las áreas de cultivo de tabaco.
- Hay una gran variedad de convenios para la compra/venta de la hoja de tabaco. El mercado mundial de hoja de tabaco está controlado por un pequeño número de compañías de tabaco; ellos o sus intermediarios a menudo dan préstamos a los agricultores para que se incorporen al negocio del cultivo de tabaco, construir almacenes para la cura del tabaco o la compra de insumos como fertilizantes o insecticidas. Las condiciones de dichos préstamos muchas veces son desfavorables; los agricultores que se dan cuenta de que el tabaco no es un cultivo viable, pueden encontrar muy difícil el cambiar a otro tipo de cultivos a causa del peso de sus deudas y la obligación de liquidar los préstamos en especie.
- El uso de insecticidas está muy difundido en el cultivo del tabaco. Las tabacaleras proporcionan frecuentemente los insecticidas sin el equipo adecuado de protección ni la capacitación adecuada, resultando en reportes de envenenamiento por insecticidas.

Por ello, la tarea principal del grupo de trabajo sobre alternativas económicamente sustentables al cultivo del tabaco, debería ser vista como preparativo para la reducción en algunas zonas del mundo

³ *Euromonitor International*, *The Shapes and Sizes of Recovery in 2010*, informe, junio 2010. (Disponible por suscripción)

en la demanda de tabaco hoja (p.ej. debido a fluctuaciones en los tipos de cambio por ejemplo) así como a responder a las continuas condiciones sociales y económicas difíciles para una parte sustancial de los cultivadores de tabaco que han estado largo tiempo en la actividad.

El mandato del grupo de trabajo

La tercera sesión de la Conferencia de las Partes (COP-3) estableció al grupo de trabajo para recomendar alternativas económicamente sustentables al cultivo de tabaco para reemplazar al grupo de estudio establecido por la primera reunión de la COP (COP-1) y que se continuó en la segunda reunión de la COP (COP-2).⁴

Al grupo de trabajo se le dio un mandato ambicioso:

- (a) elaborar un marco metodológico normalizado para evaluar exhaustivamente la viabilidad y sostenibilidad del cultivo de tabaco y de medios de subsistencia alternativos, que incluyan, entre otros, sistemas agrícolas alternativos y tengan en cuenta factores sanitarios, sociales, ambientales y económicos;
- (b) unificar, para los fines del Convenio, la terminología, las herramientas y las variables utilizadas en este ámbito, en consonancia con las normas y prácticas internacionales;
- (c) promover la realización de estudios acerca de los efectos del cultivo de tabaco sobre la salud, el medio ambiente y la estructura social en las Partes que son países en desarrollo y las Partes que tienen economías en transición;
- (d) encontrar información y experiencias y promover activamente su intercambio entre países que lleven adelante iniciativas para ayudar a los agricultores a cambiar a otros medios de vida alternativos al cultivo de tabaco;
- (e) evaluar, recopilar y compartir, según sea oportuno, las fuentes de información, las investigaciones, las experiencias, las prácticas idóneas y las normativas existentes acerca de la situación del cultivo de tabaco, el empleo en el sector y el papel de la industria tabacalera;
- (f) promover las sinergias y evitar la duplicación de tareas definiendo e instituyendo mecanismos y ámbitos de cooperación con organizaciones intergubernamentales competentes que posean conocimientos técnicos pertinentes para la promoción de medios de vida alternativo al cultivo de tabaco, por ejemplo, sistemas agrícolas alternativos, y
- (g) elaborar, sobre la base de lo anterior, y según estime oportuno el grupo de trabajo, recomendaciones y opciones de política relativas a la aplicación de los artículos 17 y 18 del Convenio para someterlas a la consideración de la Conferencia de las Partes.

Debido a la amplitud de este mandato, al grupo de trabajo se le instruyó “que presentara a la Conferencia de las Partes, en su cuarta reunión, un informe sobre los progresos realizados, que incluyera, de ser posible, un primer conjunto de recomendaciones y opciones de política relativas a la aplicación de los artículos 17 y 18 del Convenio.” [Énfasis nuestro]

Los lineamientos de las opciones y recomendaciones de políticas que presenta el grupo de trabajo

La Alianza para el Convenio Marco (FCA, por sus siglas en inglés) tiene en alta consideración al grupo de trabajo por sus esfuerzos en formular algunas recomendaciones para las políticas iniciales en relación con una cuestión complicada y multifacética, como lo son los medios de vida alternativos

⁴ “Establecimiento de grupo de estudio sobre cultivos alternativos” (Organización Mundial de la Salud, Conferencia de las Partes al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, primera reunión, decisión FCTC/COP1(17)); “Grupo de estudio sobre alternativas económicamente sostenibles al cultivo de tabaco” (Organización Mundial de la Salud, Conferencia de las Partes al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, segunda reunión, decisión FCTC/COP2(13)); “Grupo de trabajo sobre alternativas económicamente sostenibles al cultivo de tabaco (en relación con los artículos 17 y 18)” (Organización Mundial de la Salud, Conferencia de las Partes al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, tercera reunión, decisión FCTC/COP3(16)).

y sustentables al cultivo de tabaco. Estos lineamientos (Anexo al documento CMCT/COP/4/9) contienen varios puntos importantes:

- El principio de que “los cultivadores y trabajadores de tabaco deben estar involucrados en cada etapa de la elaboración y ejecución de las políticas”, debe equilibrarse con el principio de que “las políticas para promover los modos alternativos y económicamente viables para ganarse la vida deben ser protegidas de los intereses comerciales y otros intereses creados de las empresas tabacaleras y las dedicadas a la producción de hoja de tabaco.” Desafortunadamente, algunas “asociaciones de productores” están estrechamente alineadas con las empresas que intervienen en el mercado de hojas de tabaco, a pesar de la clara divergencia de intereses entre las mismas y muchos productores, en especial aquellos más necesitados.

FCA sugiere que estos principios deberán complementarse con otro vinculado a ellos: los esfuerzos para promover medios de vida alternativos deben concentrarse en aquellos productores económicamente marginados o que preferirían abandonar el cultivo de tabaco por otras razones. Aun en los casos en que los programas a diseñar deban enfrentar reducciones localizadas en algunos mercados, es probable que aquellos programas focalizados de esa manera serán más eficientes y eficaces.

- Con respecto al intercambio internacional de información, el grupo de trabajo recomienda “cooperación con las organizaciones internacionales y secretarías competentes y “un sistema internacional de intercambio de información sobre modos alternativos y económicamente viables de ganarse la vida y la demanda mundial de hoja de tabaco.”

Relativo a la cooperación con otras organizaciones, hay una clara necesidad de recurrir a las fuentes establecidas de experiencia internacional sobre cuestiones de trabajo y de agricultura para promover sinergias y evitar duplicidad de esfuerzos, como lo reconoce la decisión de la COP al establecer el grupo de trabajo. Esto se debe hacer con clara conciencia de los artículos 5.3 y 13 de CMCT: las compañías tabacaleras han incluido protección contra el trabajo de niños entre sus actividades de “responsabilidad social empresarial” y han buscado sociedades con organizaciones tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Con referencia a los pronósticos de la evolución de la demanda mundial de hoja de tabaco, es esencial que las Partes tengan acceso a proyecciones fidedignas y autorizadas para determinar el nivel de esfuerzo requerido para cumplir sus compromisos según el Artículo 17. Lo ideal sería presentar los pronósticos actualizados en cada reunión de la COP.

- FCA desea sugerir que, en sus trabajos futuros, el grupo de trabajo depure su recomendación sobre la reducción de producción de tabaco y/o la no promoción de la producción. En los lineamientos actuales actual, el grupo de trabajo recomienda:

6.6 Las Partes, en cooperación con las organizaciones nacionales, regionales e internacionales competentes, no deberían invertir en la producción ni en la promoción del tabaco. También deberían reducir gradualmente la zona de cultivo de tabaco y adoptar medidas para redefinir la función de las instituciones o juntas creadas para promover el tabaco y los productos de tabaco. [...]

El principio subyacente, según lo entiende FCA, es que las Partes y las organizaciones intergubernamentales deben esforzarse para que la política sea coherente. Es decir, obviamente es contraproducente si un ministerio, agencia o programa gubernamentales promueve alternativas para el cultivo de tabaco, mientras que otras subsidian a los agricultores para que cambien a/ cultivo de tabaco. Para evitar malas interpretaciones, especialmente por parte de la industria tabacalera y sus aliados, la FCA sugiere la siguiente reformulación:

“Las Partes deben identificar y analizar los subsidios y otros mecanismos gubernamentales que puedan apoyar el cultivo de tabaco y el procesamiento primario de las hojas de tabaco, con el propósito de

determinar si tienen como efecto estimular a los agricultores a cambiar al cultivo de tabaco o evitar que los productores de tabaco existentes se cambien parcial o completamente a otros cultivos. En tales casos, deberán ser modificados para reducir nuevos ingresos al cultivo de tabaco y para estimular una transición ordenada a medios de vida alternativos.”

Esta reformulación que se recomienda toma en consideración la realidad de que, aún en un plazo más largo, es probable que la demanda mundial de hoja de tabaco decline gradualmente y que la producción de dicha hoja pueda continuar creciendo durante un tiempo en algunos países, influidos por fluctuaciones en los tipos de cambio, el clima, los costos laborales y muchos otros factores.

En forma más amplia, la FCA le recuerda a las Partes que el Convenio propone tomar en cuenta la transición económica de los productores de tabaco “en el contexto de estrategias nacionales de desarrollo sostenible.” (Artículo 4.6). Esto significa, un planteamiento multisectorial sostenido para aumentar las oportunidades de ingreso en actividades agrícolas y no agrícolas en áreas donde se cultiva tabaco. Los recursos técnicos y financieros para afrontar tales temas multifacéticos no deberían provenir únicamente de los limitados presupuestos asignados al control del tabaco.

- La FCA también recomienda que el grupo de trabajo considere posibles mecanismos para el financiamiento de cualquier tipo de programa que refuerce la transición hacia actividades de sustento alternativas, incluyendo el uso de ingresos por impuestos al tabaco.

El futuro del grupo de trabajo

La difícil situación de los productores de tabaco representa un obstáculo potencialmente importante para la aplicación del CMCT, sin embargo, al momento presente parece haber malinterpretaciones considerables o incluso deliberadas del impacto actual de la aplicación de medidas de control a la producción de tabaco. El grupo de trabajo ha realizado un importante comienzo con respecto a esta situación. La FCA recomienda que:

- 1) El mandato del grupo de trabajo debe extenderse por lo menos hasta la COP-5.
- 2) Se debería pedir a la Secretaría que busque un pronóstico fidedigno sobre la demanda mundial de hoja de tabaco a tiempo para presentar en la COP-5, probablemente en estrecha colaboración con la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) u otras organizaciones intergubernamentales.
- 3) Las opciones y recomendaciones de la política deberán ser completadas para presentarlas en la COP-5
- 4) Estos aspectos del mandato del grupo de trabajo que tienen que ver con la investigación (párrafos (1) (a) a (1)(e) de la resolución CMCT/COP3(16) son importantes pero es probable que requieran de considerable trabajo adicional. El grupo de trabajo deberá continuar sus esfuerzos con respecto al párrafo (1) (f) de su mandato para así poder identificar posibles socios y/o mecanismos de cooperación para este trabajo.