



Documento relacionado con el punto 6.3 del orden del día provisional.

Quinta reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS, 12-17 de noviembre de 2012, Seúl, República de Corea

Documento de política de la FCA:

Proyecto de opciones y recomendaciones de política sobre Artículos 17 y 18

Recomendaciones clave

- Se requieren cambios sustantivos en el borrador antes de quedar pronto para su adopción por la COP.
- Las revisiones que se hagan en la COP pueden corregir algunos de los aspectos de redacción más problemáticos.
- Las Partes habrán de considerar seriamente prorrogar el mandato del grupo de trabajo, posiblemente utilizando métodos alternativos de trabajo.

Introducción

Como menciona el documento FCTC/COP/5/10, el grupo de trabajo sobre alternativas económicamente viables al cultivo del tabaco, quedó establecido en 2008, luego de dos años de trabajo de un grupo de estudio sobre el mismo tópico establecido por decisión de la COP1.¹

A diferencia de otros grupos de trabajo, éste no tiene el mandato de producir *directrices* para la aplicación de un artículo(s) del CMCT. Por el contrario, tiene un mandato amplio para (entre otros aspectos): realizar investigaciones comparativas que culminen con “un marco metodológico uniforme que podría usarse para evaluar medios de vida alternativos económicamente viables”; intercambio de información y la tarea de redactar un proyecto de “opciones y recomendaciones de políticas”.

Las partes nunca aclararon la exacta diferencia entre “directrices” y “opciones y recomendaciones de políticas”, sin embargo, resulta razonable suponer que estas últimas deben ser menos prescriptivas, reflejando la amplia variedad de situaciones que presenta cada una de las Partes con niveles sustanciales de cultivo de tabaco, la relativa falta de experiencia de las Partes con respecto a una transición, a gran escala, hacia medios de vida alternos y el extenso periodo que tomará un cambio general del cultivo de tabaco a otros medios de vida.

Como ya hizo hincapié la FCA en la COP4,² no obstante el avance sustancial en la aplicación del CMCT en cuanto a medidas para reducción de la demanda, no hay indicios (desafortunadamente para la salud pública) de una reducción acelerada de la demanda mundial de hoja de tabaco. El crecimiento de la población, particularmente en los países de ingreso bajo y medio, compensa en gran medida la reducción en la prevalencia del uso de tabaco. Un estudio reciente sobre el impacto potencial que tendrían las políticas para el control del tabaco sugiere que en el escenario más

¹ Véase FCTC/COP3(16).

² Véase <http://tinyurl.com/bss9shc>.

optimista, el número de fumadores en todo el mundo podría decrecer de 794 millones de personas en 2010 a 523 millones para 2030 (un descenso de 34 por ciento), pero en ausencia de las medidas más fuertes para el control del tabaco el número de fumadores más bien podría incrementarse, llegando a 872 millones de personas.³ Esta proyección no toma en consideración los productos de tabaco que no se fuman ni tampoco los posibles incrementos en el consumo promedio de cigarrillos al día en los fumadores, que sería de esperarse como resultado de un incremento en los niveles de ingreso.

La hoja de tabaco es un producto relativamente sencillo de transportar y su periodo de vida en almacenamiento es largo, al menos en comparación con la mayor parte de frutas y verduras. Como resultado, muchos productores de tabaco —particularmente en los países africanos que dependen fuertemente del cultivo de tabaco— suministran al mercado internacional más que al mercado nacional. Por ello el precio de sus productos no son mayormente afectados por las medidas para reducción de la demanda en sus propios países.

Con respecto al cultivo de tabaco y medios de vida alternos económicamente viables, los desafíos más importantes que enfrentan las Partes en este momento son de carácter nacional/local y están vinculados con realidades y políticas socioeconómicas más amplias:

1. Las difíciles condiciones de vida y de trabajo que enfrenta la mayor parte de los productores y trabajadores de las plantaciones de tabaco, incluidos la servidumbre por la deuda y el trabajo infantil, que en muchas ocasiones justifican la acción de ofrecer alternativas aun cuando la demanda sea estable.
2. Los cambios en las condiciones económicas (p.ej., apreciación de la moneda corriente) o el comportamiento de las corporaciones que lleva a una reducción súbita en el cultivo de tabaco en un país o subregión.
3. La capacidad que tiene la industria tabacalera para movilizar grupos de presión que afirman representar los intereses de los productores y que se oponen a la aplicación de las medidas del CMCT para reducir la demanda, como el incremento en la carga fiscal o la prohibición total de la publicidad, promoción y patrocinio.

Desde el punto de vista de la FCA, la necesidad básica mundial con respecto al Artículo 17 es mejorar el intercambio de información entre los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, las ONG y los representantes legítimos de los trabajadores y los productores (libres de la influencia de las empresas tabacaleras y empresas comercializadoras de hoja de tabaco), con respecto a las tendencias en la demanda de hoja de tabaco, las condiciones de trabajo, las posibles alternativas al cultivo de tabaco como medio de vida y medidas de políticas y cumplimiento que puedan mejorar la suerte de los miles de productores de hoja de tabaco para quienes dicho cultivo proporciona, en el mejor de los casos, un medio de vida marginal. Las opciones y recomendaciones políticas deben ser vistas como una de varias herramientas para mejorar el intercambio de información referente a políticas nacionales exitosas.

En lo que respecta al Artículo 18 (que tiene que ver con temas ambientales), aun cuando ha habido discusiones sobre deforestación provocada por el uso de madera para curar la hoja de tabaco, así como el problema del uso extensivo de plaguicidas en las plantaciones de tabaco, no es claro que exista suficiente información y experiencia en las Partes para hacer firmes recomendaciones de políticas a escala mundial.

³ Méndez D., Alshanqeet O. y Warner K.E. The potential impact of smoking control policies on future global smoking trends. Tobacco Control 2012. doi:10.1136/tobaccocontrol-2011-050147.

Problemas de redacción en el proyecto de opciones y recomendaciones

Hay varias clases de problemas en la redacción del texto:

- La inclusión de información que muy pronto será obsoleta
- La falta de claridad con respecto a los principios básicos y las circunstancias bajo las cuales las Partes podrían querer aplicar las recomendaciones de políticas
- La falta de coherencia con instrumentos jurídicos y políticos ya existentes
- Recomendaciones políticas imprácticas.

1. Inclusión de información que muy pronto será obsoleta

El proyecto inicia con un “Panorama sobre la cadena de producción de tabaco en el mundo”. Esto incluye información demasiado específica que seguramente va a cambiar con el tiempo, como la participación en el mercado de las cinco grandes tabacaleras, la participación en producción de hoja de tabaco por continente/país, e incluso el valor del cultivo mundial a pie de plantación.

Ninguna de las directrices para la aplicación de otros artículos del CMCT proporciona este tipo de información que es susceptible de variar con el tiempo. Por ejemplo, las directrices para el Artículo 14 no inician con un panorama de los servicios disponibles para el abandono del tabaco en los distintos países; las directrices para el Artículo 13 no proporcionan un panorama de las prácticas de comercialización de la industria tabacalera, mientras que las directrices para el Artículo 11 tampoco comienzan con una discusión sobre las tendencias en el empaquetado de cigarrillos en distintas partes del mundo.

Recomendación: Recortar sustancialmente la sección de introducción para reducir el riesgo de obsolescencia. Aquella información susceptible de variar rápidamente con el tiempo puede, de ser necesaria, trasladarse a un anexo.

2. Falta de claridad con respecto a los principios básicos y las circunstancias bajo las cuales las Partes podrían querer aplicar las recomendaciones de política

La lista de principios básicos en el proyecto no es consistente con las prácticas de la COP en cuanto a la redacción preliminar de directrices, por lo que debe mejorarse.

El “Principio 1” no es un principio, sino una definición de “diversificación de los medios de vida”.

El “Principio 2” hace referencia a la participación de los cultivadores y trabajadores del sector del tabaco “de conformidad con el párrafo 3, artículo 5”, lo cual es importante pero no proporciona mayor información sobre cómo se aplicaría en países donde organizaciones dominadas por la industria son las “representantes” más visibles de los cultivadores de tabaco.

El “Principio 3” establece que las políticas y programas “deben basarse en las mejores prácticas”. Este es un principio básico para formular políticas, pero no es evidente que su importancia sea de particular pertinencia para los artículos 17 y 18.

Los otros principios parecen pertinentes, pero se puede sostener que son insuficientes para guiar a muchas de las Partes.

Un área donde principios básicos serían particularmente bienvenidos es aquella referente a cuándo las Partes deben desarrollar esfuerzos sustanciales para aplicar el Artículo 17. Invertir recursos en medios de vida alternativos económicamente viables cuando no hay presiones para hacerlo puede ocasionar que se desvíen los escasos recursos para el control del tabaco; el no prepararse para cambios mayores en las condiciones económicas para los cultivadores también puede resultar problemático.

El propio Artículo 17 simplemente señala que las Partes “promoverán *según proceda* alternativas económicamente viables para los trabajadores, los cultivadores y eventualmente, los pequeños vendedores de tabaco”. En el párrafo 6 del Artículo 4 del CMCT se hace referencia a “la transición económica [de] 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”.

¿Cuándo resultaría apropiado promover alternativas económicamente viables?

Evidentemente este es un asunto que las Partes deben decidir individualmente, sin embargo, hay algunas situaciones que bien valdría la pena mencionar en las opciones y recomendaciones de política:

- a) Cuando haya un cambio drástico en la demanda o suministro de hoja de tabaco a escala nacional o sub-nacional, o la probabilidad razonable de que dicho cambio se dé en el futuro próximo, sea que esté relacionado o no con las políticas para el control del tabaco. Por ejemplo, cuando a causa de la apreciación de una moneda resulta que el precio de la hoja de tabaco de un país dado queda fuera del mercado mundial.
- b) Cuando las condiciones económicas o sociales de los cultivadores de tabaco o los trabajadores agrícolas en el sector del tabaco son particularmente malas (p.ej., hay altos niveles de trabajo infantil, contratos de explotación, niveles insostenibles de endeudamiento).
- c) Cuando la seguridad alimentaria es un tema significativo y la poca tierra arable se utiliza para cultivar hoja de tabaco.
- d) Cuando el cultivo de tabaco y la cura de la hoja de tabaco es una fuente significativa de deforestación u otro tipo de problemas ambientales.

Recomendación: La sección de Principios Básicos requiere de mayor discusión y revisión para asegurar que proporcione directrices apropiadas a los responsables de formular políticas.

3. Falta de coherencia con instrumentos jurídicos y de política ya existentes

Muchos de los problemas que se señalan para el sector productor de tabaco no se restringen a la producción de hoja. Por ejemplo, en países donde el trabajo infantil en las plantaciones de tabaco es un problema significativo, también lo es en otros sectores; si bien puede verse agravado por la recolección y la cura de la hoja, debido a que son actividades intensivas en mano de obra. De forma similar los productores de otros cultivos también se ven sujetos a “prácticas de explotación” por parte de compradores, como fijación del precio, bajas gradaciones y contratos abusivos. Así mismo, los “sindicatos patronales” —esto es, las organizaciones que se supone representan los intereses de los trabajadores pero que de hecho se encuentran bajo el control de los patrones— son una práctica común no sólo en la agricultura sino en otros sectores económicos.

Además, hay un amplio cuerpo de legislación internacional y nacional que aborda temas como el trabajo infantil y derechos laborales; las salvaguardas jurídicas contra contratos abusivos también son amplias. Sin embargo, particularmente la sección 4.5 del proyecto (“Reconocimiento y regulación de las estrategias de la industria tabacalera que promuevan el cultivo de tabaco y la fabricación de productos de tabaco”) parece partir del supuesto que las Partes requieren desarrollar regulaciones referentes a las relaciones laborales y de seguridad laboral para el sector productor de tabaco. Tal es el caso de los siguientes párrafos:

- “Las Partes deberán formular políticas que protejan a los cultivadores de tabaco de determinadas prácticas de la industria tabacalera, tales como la fijación de precios desventajosa para los agricultores u otras prácticas que vulneren los derechos laborales.”
- “Las Partes deberán... crear mecanismos de regulación para el control y la inspección de las actividades de la industria tabacalera en materia de relaciones laborales y salud laboral. Las Partes deberán elaborar políticas y programas destinados a los cultivadores de tabaco y sus trabajadores que se ocupen de los problemas de salud.”

De igual manera en la sección 5.1, aparece la sugerencia que “Deben formularse medidas legislativas, políticas y programas que garanticen que los niños de las regiones productoras de tabaco no estén presentes en la producción de tabaco ni participen en ésta.”

La realidad es que hay varias convenciones internacionales sobre trabajo infantil ampliamente ratificadas (entre ellas las convenciones 183 y 182 de la OIT) y que muchos países cuentan con legislación y programas nacionales que cubren este tema.⁴ Si bien es evidente que aún hay mucho por hacer, incluso en el área legislativa, es poco probable que muchos países adopten legislación que aborde el trabajo infantil únicamente en el cultivo del tabaco. Un enfoque más realista para abordar el trabajo infantil en el cultivo del tabaco se centraría en mejorar el cumplimiento y aplicación de las legislaciones y políticas existentes en las zonas donde se cultiva tabaco.

En temas como la definición de precios y condiciones de trabajo es sorprendente que el proyecto no haga referencia a los sindicatos ni a las cooperativas de productores, sugiriendo, en su lugar (en 4.5), que las organizaciones gubernamentales deben “prestar apoyo a los pequeños productores a la hora de negociar con las empresas de primera transformación”. No obstante que las Partes difieren ampliamente con respecto a los sistemas que utilizan para establecer precios justos para los agricultores, es práctica común que organizaciones independientes que representan a los agricultores desempeñen un papel importante.

Finalmente en la sección 4.5 (Auditoria ambiental), el proyecto recomienda que las Partes “deberán controlar por ley la deforestación, la contaminación del agua y el suelo y la cantidad de residuos de plaguicidas y fertilizantes en los cultivos de tabaco. Hay que establecer normas para los trabajadores encargados de la manipulación de plaguicidas y fertilizantes.” Nuevamente, parece muy poco probable que muchos gobiernos quieran establecer reglas ambientales únicamente para el sector productor de hoja de tabaco.

⁴ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Combatir el trabajo infantil, del compromiso a la acción. Publicaciones y otros recursos, junio, 2012. Puede consultarse en línea: http://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_181971/lang--es/index.htm.

Recomendación: Hay que revisar y modificar las secciones 4.5, 4.7, 4.9 y 5.1 (entre otras) según corresponda para que hagan referencia a los sistemas ya existentes y a la protección de los derechos laborales, contratación colectiva, higiene y seguridad laboral, y trabajo infantil, destacando que hay que asegurar que la protección existente se aplique efectivamente en las zonas productoras de tabaco. Habrá que modificar la sección 5.4 para que refleje el rango de prácticas legislativas y normativas con respecto a la protección ambiental, por ejemplo, sugiriendo que las Partes comiencen por revisar la legislación y políticas existentes relacionadas con el medioambiente, para establecer si son apropiadas en los problemas ambientales ocasionados por el cultivo del tabaco y, si tal es el caso, se cumplan/apliquen adecuadamente.

4. Recomendaciones de política imprácticas

En varios casos, el proyecto incluye recomendaciones de política que simplemente son imprácticas. Esto es particularmente el caso de la sección 4.4 (“Restricción de las políticas que promuevan y apoyen el cultivo de tabaco”). El principal objetivo de dicha sección es loable: las Partes pueden y deben buscar coherencia entre las políticas referentes a la producción de tabaco, ya que resulta ineficiente y contraproducente que una agencia pública busque que los cultivadores de tabaco cambien a otros productos o medios de vida, mientras que otra proporciona subsidios a los agricultores para que se inicien en el cultivo de tabaco. Sin embargo, es muy probable que las medidas coercitivas no resulten efectivas ni justificadas.

En particular, como la FCA ha señalado en el pasado, la idea de “establecer un tope en la tierra cultivada dedicada al tabaco” resulta impráctica en la mayoría de los países, particularmente en cualquier país donde los productores no requieren de aprobación previa para definir el producto que desean cultivar en un año dado. Incluso es todavía menos práctico proponer —como lo hace la sección 6.3 del proyecto— que las Partes deben coordinarse “de tal manera que los esfuerzos realizados por una Parte para disminuir la producción de tabaco no sean neutralizados por otra que aumente esa producción.”

Desde el punto de vista de la FCA también es objetable la sugerencia general de que “las políticas públicas encaminadas a [...] garantizar los precios remuneradores pagados a los cultivadores *han de suspenderse* de forma gradual, conforme a plazos definidos.” Tomada literalmente contradice directamente la recomendación de la siguiente sección que exhorta a que las Partes protejan de la fijación de precios a los cultivadores.

En la COP4, la FCA sugirió un texto sobre el tema de coherencia política y subsidios al cultivo de tabaco:

Las Partes deben identificar y analizar subsidios u otros mecanismos gubernamentales que podrían apoyar el cultivo del tabaco y la transformación primaria de la hoja de tabaco. El objetivo del análisis es determinar si los mismos tienen como efecto alentar que los productores cambien el cultivo de tabaco por otros cultivos o lo evitan. En tales casos, deberían ser modificados para que haya cada vez menos productores incursionando en el cultivo de tabaco y se fomente una transición ordenada a medios de vida alternativos.

Otra sección del proyecto que podría mejorarse sustancialmente tiene que ver con las auditorías ambientales (5.4). Dos recomendaciones son particularmente sorprendentes:

- “Las Partes deben regular las estaciones del año en que se permite el cultivo de tabaco, para proteger otros recursos agrícolas y velar por la conservación del medio ambiente y la seguridad alimentaria.”
- “La normativa debe prohibir la apertura de nuevas explotaciones individuales, salvo que se haya realizado una evaluación de impacto ambiental y las autoridades nacionales ambientales competentes hayan concedido las licencias o aprobaciones pertinentes.”

No obstante que el control gubernamental sobre las actividades agrícolas es diferente dependiendo de la Parte de que se trate, es muy probable que muchas de las Partes encontrarán que la aplicación de estas recomendaciones es impráctica.

Recomendación: Cambiar la redacción de las secciones 4.4, 5.4 y 6.3 para eliminar las recomendaciones imprácticas.

Conclusión

El grupo de trabajo sobre los artículos 17 y 18 se ha reunido en tres ocasiones desde que quedó establecido en 2008. Los temas que ha discutido hasta la fecha son importantes para muchas Partes y podrían convertirse en temas muy importantes para otras más en los próximos decenios. No obstante, temas agrícolas como el cultivo del tabaco son complejos y requieren de conocimiento experto en múltiples áreas (agronomía, relaciones laborales, desarrollo rural, ciencias ambientales, etc.). Es claro que el grupo de trabajo requerirá más reuniones para culminar las diversas tareas que le asignara la COP3.

Tomando en consideración los recursos limitados de los que dispone la COP, la FCA recomienda que las Partes discutan métodos de trabajo alternativos o complementarios (como reuniones virtuales o pequeños grupos de redacción) con el fin de que el grupo de trabajo culmine su tarea.