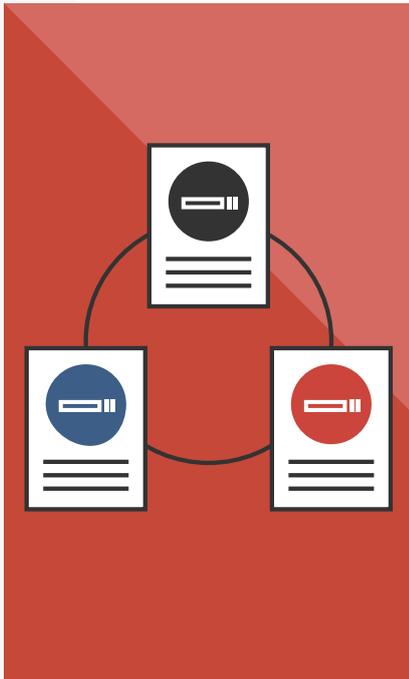




PROTOCOLO
PARA LA ELIMINACIÓN
DEL COMERCIO ILÍCITO
DE PRODUCTOS DE TABACO



FCTC
CONVENIO MARCO DE LA OMS
PARA EL CONTROL DEL TABACO
SECRETARÍA



¿Qué es el Protocolo?

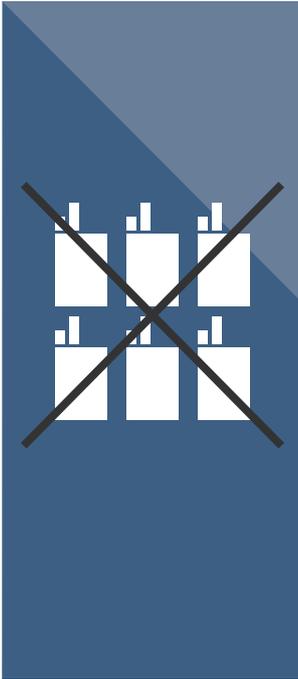
El Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco es una solución mundial a un problema mundial. El Protocolo es un tratado internacional que tiene por objeto eliminar todas las formas de comercio ilícito de productos de tabaco mediante un conjunto de medidas aplicadas por los países en cooperación mutua. Se trata del primer protocolo adoptado en virtud del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) y es un tratado internacional en sí mismo.

El Protocolo se elaboró en respuesta a la creciente preocupación de las Partes en el CMCT de la OMS por el comercio ilícito de productos de tabaco y su influencia en la expansión de la epidemia de tabaquismo. El Protocolo se basa en el artículo 15 del CMCT de la OMS, al que complementa, y por el que se requiere que las Partes apliquen medidas para contrarrestar el comercio ilícito de productos de tabaco y controlar más directamente la cadena de suministro.

La Conferencia de las Partes (COP) en el CMCT de la OMS adoptó el Protocolo por consenso el 12 de noviembre de 2012 durante su quinta reunión, celebrada en Seúl (República de Corea).

El Protocolo entró en vigor el 25 de septiembre de 2018, después de que una Parte en el CMCT de la OMS depositara el cuadragésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación, confirmación oficial o adhesión.¹

¹ Puede consultarse una lista actualizada de las Partes en el Protocolo en el siguiente enlace: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4-a&chapter=9&clang=_en.



¿Por qué es tan importante prevenir el comercio ilícito de productos de tabaco?

El comercio ilícito de productos de tabaco representa una seria amenaza para la salud pública y seguridad mundiales, así como para los ingresos públicos. La Organización Mundial de Aduanas (OMA) informa de que en 2019 se incautaron más de 3490 millones de cigarrillos ilícitos (frente a 2300 millones en 2018).² Según las estimaciones disponibles, si bien el tamaño del mercado de tabaco ilícito varía de un país a otro, supone en conjunto alrededor del 11,6% del mercado mundial.³

- ▲ El comercio ilícito aumenta la accesibilidad y asequibilidad de los productos de tabaco, lo que alimenta la epidemia de tabaquismo y socava las políticas de control del tabaco. Un mayor acceso (con frecuencia más barato) a productos de tabaco afecta principalmente a grupos vulnerables, en particular las poblaciones de ingresos bajos y los jóvenes. Se calcula que, si se eliminara el comercio ilícito de productos de tabaco en todo el mundo, se evitarían un millón de muertes prematuras cada seis años ya que los precios medios de los cigarrillos serían más altos y el consumo más bajo.
- ▲ Los grupos de delincuencia organizada sacan provecho de su participación directa en el comercio ilícito de tabaco; además se ha constatado que organizaciones terroristas, rebeldes armados y grupos insurgentes utilizan el tabaco ilícito para financiar sus actividades.^{4,5,6}
- ▲ El comercio ilícito de productos de tabaco causa abultadas pérdidas a los ingresos públicos por los impuestos especiales y tasas que dejan de recaudarse.⁷ Según un cálculo reciente, la eliminación de los cigarrillos ilícitos podría generar ingresos mundiales anuales de unos US\$ 47 400 millones.⁸

2 *Illicit trade report 2019*. Bruselas, Organización Mundial de Aduanas, 2019 (http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2019_en.pdf?db=web, consultado el 27 de enero de 2022).

3 Joossens L, Merriman D, Ross H, Raw M. *The impact of eliminating the global illicit cigarette trade on health revenue*. *Addiction*. 2010;105:1640–95.

4 Titeca K, Joossens L, Raw M. *Blood cigarettes: cigarette smuggling and war economies in central and eastern Africa*. *Tob Control* 2018; 2011;20(3):226–32.

5 Edwards C, Jeffray C. *On tap: Organised crime and the illicit trade in tobacco, alcohol, and pharmaceuticals in the UK*. Londres, Royal United Services Institute, 2015 (<https://rusi.org/explore-our-research/projects/on-tap-uk-organised-crime-and-the-illicit-trade-in-tobacco-alcohol-and-pharmaceuticals#project-outputs>, consultado el 27 de enero de 2022).

6 *Confronting illicit tobacco trade: a global review of country experiences*. Washington DC., Banco Mundial, 2019 (https://documents1.worldbank.org/curated/en/677451548260528135/pdf/133959-REPL-PUBLIC-6-2-2019-19-59-24-WBG_Tobacco_Illicit_Trade_FINAL_web.pdf, consultado el 27 de enero de 2022).

7 *WHO technical manual on tobacco tax policy and administration*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2021 (<https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>, consultado el 27 de enero de 2022).

8 Goodchild M, Paul J, Iglesias R, Bouw A, Perucic A-M. *Potential impact of eliminating illicit trade in cigarettes: a demand-side perspective*. *Tob Control*. 2022;31:57–64 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/early/2020/11/03/tobaccocontrol-2020-055980.full.pdf?with-ds=yes>, consultado el 27 de enero de 2022).



¿Cuáles son las principales disposiciones del Protocolo?⁹

A fin de prevenir la desviación de productos lícitos hacia el mercado ilícito y viceversa, y para evitar que surja la fabricación ilícita, en la parte III del Protocolo se prevén una serie de medidas que deben aplicar las Partes para asegurar la cadena de suministro de los productos de tabaco (artículos 6 a 13). Entre esas medidas se incluyen los requisitos de concesión de licencias y de mantenimiento de registros y las medidas de seguridad y prevención. En esa misma parte del Protocolo se contempla también la aplicación de medidas a las transacciones de productos de tabaco en zonas francas, en particular durante el tránsito internacional y en las ventas libres de impuestos, así como a las ventas por internet y por otros medios de telecomunicación u otros modos de venta a través de cualquier otra nueva tecnología. Un componente fundamental del Protocolo es el establecimiento de un régimen mundial de seguimiento y localización en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Protocolo. Este régimen comprende sistemas nacionales y/o regionales de seguimiento y localización, con un centro mundial para el intercambio de información adscrito a la Secretaría del CMCT de la OMS, que también actúa como Secretaría del Protocolo. El objetivo del régimen mundial de seguimiento y localización es asegurar la cadena de suministro de los productos de tabaco y dotar a las autoridades nacionales de una plataforma de intercambio de información que permita determinar el origen, la ruta de transporte, el mercado de venta previsto y el posible punto de desviación de los productos.

En la parte IV del Protocolo se tratan cuestiones importantes relativas al marco jurídico aplicable a las infracciones relacionadas con el comercio ilícito de productos de tabaco (artículos 14 a 19), con disposiciones sobre responsabilidad, procesamiento y sanciones, pagos relacionados con incautaciones y técnicas especiales de investigación, así como la eliminación y destrucción del tabaco, los productos del tabaco y el equipo de fabricación decomisados. El Protocolo establece qué conducta debe ser tipificada como ilícita con arreglo a la legislación nacional –lo que incluye en particular la fabricación, venta, transporte y distribución de productos de tabaco que infrinjan las disposiciones del Protocolo, y otras actividades relacionadas con el comercio ilícito de productos de tabaco. Asimismo, cada Parte debe decidir qué conducta ilícita constituye un delito penal.

⁹ Para un panorama general del Protocolo y sus artículos véase: <https://fctc.who.int/es/publications/m/item/the-protocol-an-overview> (consultado el 27 de enero de 2022).

La parte V incorpora un grupo fundamental de artículos sustantivos que abordan la cooperación internacional (artículos 20 a 31). En ellos se incluyen medidas sobre el intercambio de información, la cooperación en cuestiones técnicas y el cumplimiento de la ley, la protección de la soberanía, las jurisdicciones y la asistencia judicial y administrativa mutua y la extradición. Habida cuenta del carácter transfronterizo del comercio ilícito de productos de tabaco, puede que las Partes necesiten intercambiar información para facilitar la detección y/o investigación del comercio ilícito. El Protocolo incluye disposiciones para garantizar la asistencia judicial y administrativa mutua entre las Partes y alentarlas a aplicar los marcos jurídicos necesarios para el cumplimiento.

El Protocolo establece las obligaciones de presentación de informes de las Partes (artículo 32), que están vinculadas al sistema de presentación de informes del CMCT de la OMS, así como los arreglos institucionales y financieros (artículos 33 a 36) que son necesarios para la aplicación del Protocolo.

Con el fin de garantizar la plena aplicación de las disposiciones del Protocolo, es de vital importancia lograr la cooperación multisectorial entre los sectores de la salud, las finanzas, las aduanas, el cumplimiento de la ley, el comercio y otros sectores y organismos pertinentes, a nivel nacional y mundial.

Gobernanza del Protocolo

El Protocolo establece la Reunión de las Partes (MOP), que comprende a todas las Partes en el Protocolo, como su órgano rector (artículo 33).

Tras una decisión de la MOP¹⁰, sus periodos de sesiones de sesiones se convocan inmediatamente después de las reuniones de la Conferencia de las Partes (COP) en el CMCT de la OMS.

El primer periodo de sesiones de la MOP (MOP1) se celebró en Ginebra del 8 al 10 de octubre de 2018¹¹ y el segundo periodo de sesiones (MOP2) se celebró virtualmente del 15 al 18 de noviembre de 2021.¹² El Reglamento Interior de la MOP se adoptó en el primer periodo de sesiones.¹³



10 Decisión FCTC/MOP1(11). Coordinación entre los órganos deliberantes del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco y el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco. Reunión de las Partes en el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, primer periodo de sesiones, Ginebra, 8 -10 de octubre de 2018. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2018 ([https://fctc.who.int/es/publications/m/item/fctc-mop1\(11\)-coordination-among-the-governing-bodies-of-the-who-framework-convention-on-tobacco-control-and-the-protocol-to-eliminate-illicit-trade-in-tobacco-products](https://fctc.who.int/es/publications/m/item/fctc-mop1(11)-coordination-among-the-governing-bodies-of-the-who-framework-convention-on-tobacco-control-and-the-protocol-to-eliminate-illicit-trade-in-tobacco-products), consultado el 27 de enero de 2022).

11 Primer periodo de sesiones de la Reunión de las Partes en el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, Ginebra, 8 -10 de octubre de 2018. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2018 (<https://fctc.who.int/es/protocol/governance/meeting-of-the-parties-of-the-parties/first-session-of-the-meeting-of-the-parties>, consultado el 27 de enero de 2022).

12 Segundo periodo de sesiones de la Reunión de las Partes (MOP2) en el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, 15-18 de noviembre de 2021. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2021 (<https://fctc.who.int/es/protocol/governance/meeting-of-the-parties/second-session-of-the-meeting-of-the-parties>, consultado el 27 de enero de 2022).

13 Reglamento Interior de la Reunión de las Partes en el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2019 (<https://www.who.int/fctc/protocol/mop/WEB-MOP-ES.pdf?ua=1>, consultado el 27 de enero de 2022).

Protección contra los intereses de la industria tabacalera



Partiendo del artículo 5.3 del CMCT de la OMS, el Protocolo se refiere expresamente a la necesidad de que las Partes protejan las políticas de control del tabaco contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera. Además, en el artículo 8 del Protocolo se estipula específicamente que las obligaciones asignadas a una Parte en relación con el establecimiento y mantenimiento de un sistema de seguimiento y localización no serán cumplidas por la industria tabacalera ni delegadas en esta. Es más, en su primer periodo de sesiones la MOP decidió que la aplicación del Protocolo también debería protegerse contra los intereses creados de agentes económicos y comerciales cuyo negocio principal esté relacionado con la aplicación del Protocolo.

Constituirse en Parte en el Protocolo

El Protocolo está sujeto a la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de los Estados y a la confirmación oficial o la adhesión de las organizaciones de integración económica regional que sean Partes en el CMCT de la OMS (artículo 44).

La ratificación, aceptación y aprobación son actos internacionales por los que los Estados que han firmado el Protocolo establecen a nivel internacional su consentimiento en quedar obligados por él. La confirmación oficial es el equivalente a la ratificación de las organizaciones internacionales, como las organizaciones de integración económica regional.

El Protocolo estuvo abierto a la firma hasta el 9 de enero de 2014 (artículo 43). No obstante, un Estado que no firmara el Protocolo en esa fecha puede constituirse en Parte mediante la adhesión. La adhesión tiene el mismo efecto jurídico que la ratificación, la aceptación o la aprobación.

El Secretario General de las Naciones Unidas es el depositario del Protocolo (artículo 46). La fecha oficial de depósito de la acción de un Estado en relación con un tratado es la fecha de recepción del instrumento de ratificación, aceptación, aprobación, confirmación oficial o adhesión por la Sección de Tratados de las Naciones Unidas, que desempeña la función de depositario en nombre del Secretario General.

Recursos y asistencia

En su segundo periodo de sesiones la MOP acordó fortalecer la cooperación internacional para garantizar una mayor asistencia entre las Partes, una medida que se prevé que acelere la adopción de prácticas óptimas y apoye la introducción de innovaciones. En ese mismo periodo de sesiones la Reunión adoptó también una Estrategia sobre Mecanismos de Asistencia y Movilización de Recursos Financieros para fortalecer la aplicación del Protocolo.

¿Cómo se financiará la aplicación del Protocolo?

El Protocolo ofrece a las Partes diversos medios para movilizar recursos financieros con el fin de que alcancen los objetivos del Protocolo (artículos 6.3 c) y 36), en particular a través de tasas en concepto de licencias, la utilización de canales bilaterales, multilaterales y regionales, y haciendo que la industria tabacalera asuma los costos relacionados con el establecimiento y el mantenimiento de un sistema de seguimiento y localización. En el ámbito nacional, cada Parte debe – de conformidad con sus planes, prioridades y programas nacionales– generar y garantizar financiación para las actividades nacionales destinadas a alcanzar los objetivos del Protocolo. La aplicación de los requisitos del Protocolo aumentará la capacidad de las Partes para recaudar impuestos sobre productos que de otro modo se comercializarían ilícitamente y, por tanto, no estarían sujetos a impuestos.



Las Partes cooperarán entre sí directamente y/o a través de las organizaciones internacionales y regionales competentes para aplicar el Protocolo proporcionando formación y asistencia técnica y cooperando en actividades científicas, técnicas y tecnológicas.

La Secretaría del Convenio buscará de manera activa y recibirá contribuciones extrapresupuestarias de las Partes y otros donantes internacionales –incluidas organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales competentes e instituciones financieras y de desarrollo– para la aplicación de la Estrategia sobre Mecanismos de Asistencia adoptada por la MOP en su segundo periodo de sesiones.¹⁴ En este mismo periodo de sesiones de la MOP, las Partes decidieron también poner en funcionamiento un Fondo de Inversión para apoyar la aplicación del Protocolo.¹⁵

¹⁴ Decisión FCTC/MOP2(11). Recursos financieros y mecanismos de asistencia. Reunión de las Partes en el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, segundo periodo de sesiones, Ginebra, 17 de noviembre de 2021 (https://untobaccocontrol.org/downloads/mop2/decisions/FCTC_MOP2_11_SP.pdf, consultado el 27 de enero de 2022).

¹⁵ Decisión FCTC/MOP2(8). Fondo de Inversión para apoyar la aplicación del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, segundo periodo de sesiones, Ginebra, 16 de noviembre de 2021 (https://untobaccocontrol.org/downloads/mop2/decisions/FCTC_MOP2_8_SP.pdf, consultado el 10 de febrero de 2022).



PROTOCOLO
PARA LA ELIMINACIÓN
DEL COMERCIO ILÍCITO
DE PRODUCTOS DE TABACO

CONTACTO

Para obtener información y asistencia,
sírvese ponerse en contacto con la
Secretaría del Convenio en:

protocolfctc@who.int.

