

Informe de 2023 sobre
los progresos realizados
a escala mundial en la
aplicación del protocolo para la
eliminación del comercio ilícito
de productos de tabaco
Resumen ejecutivo



FCTC

CONVENIO MARCO DE LA OMS
PARA EL CONTROL DEL TABACO

S E C R E T A R Í A

**Informe de 2023 sobre
los progresos realizados a escala
mundial en la aplicación del protocolo
para la eliminación del comercio ilícito
de productos de tabaco**

Resumen ejecutivo



FCTC

CONVENIO MARCO DE LA OMS
PARA EL CONTROL DEL TABACO

S E C R E T A R Í A

Nota de agradecimiento

El presente informe fue preparado por la Secretaría del Convenio, que actúa de secretaría tanto del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco como del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco. El Dr. Tibor Szilagyi, Jefe de Equipo de Presentación de Informes y Gestión de los Conocimientos, dirigió el trabajo general relativo al análisis de datos y la preparación del informe. El informe contó con la enriquecedora orientación y aportación de la Dra. Adriana Blanco Marquizo, Jefa de la Secretaría del Convenio. Mohammad Ehteshamul Hoque, Oficial Técnico de Presentación de Informes y Gestión de los Conocimientos, redactó el informe. Hanna Ollila y Rosanna Ojala, del Centro de Intercambio de Conocimientos del CMCT de la OMS sobre Vigilancia, colaboraron en el análisis de los datos. Un agradecimiento especial por las aportaciones de Sara Hitchman, Kelvin Khaw Chuan Heng, Kathleen Lannan, Leticia Martínez López y Rodrigo Santos Feijo. Agradecemos profundamente todas esas aportaciones.

Resumen ejecutivo

La Secretaría del Convenio, que actúa de secretaría tanto del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) como del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, llevó a cabo el ciclo de presentación de informes de 2023 sobre el Protocolo de conformidad con la decisión FCTC/MOP1(10) entre enero y marzo de 2023, coincidiendo con el ciclo de presentación de informes del CMCT de la OMS. De las 62 Partes en el Protocolo que debían presentar informes en el ciclo de 2023, 53 (85%) los han presentado.

El Informe sobre los progresos realizados a escala mundial en la aplicación del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco de 2023 se ha elaborado sobre la base de los informes presentados por las Partes de conformidad con el artículo 32 del Protocolo, entre ellos algunos estudios de casos y ejemplos de las comunicaciones de las Partes.

La situación general de la aplicación del Protocolo se evaluó sobre la base de los principales indicadores de cada artículo sustantivo. Entre los artículos respecto de los cuales las Partes notificaron mayores progresos se cuentan el artículo 16 (Procesamiento y sanciones), el artículo 10 (Medidas de seguridad y prevención), el artículo 15 (Responsabilidad de las personas jurídicas), el artículo 14 (Conductas ilícitas, incluidos delitos penales) y el artículo 17 (Pagos relacionados con incautaciones). Por lo que respecta a la aplicación de

las prescripciones sujetas a plazos del artículo 8 (Seguimiento y localización), 35 Partes (57%) notificaron a la Secretaría del Convenio el establecimiento de un sistema de seguimiento y localización. Se observó una menor aplicación de las medidas relacionadas con los artículos de la Parte V del Protocolo (Cooperación internacional), por ejemplo el artículo 30 (Extradición), el artículo 31 (Medidas para garantizar la extradición), el artículo 29 (Asistencia jurídica recíproca) y el artículo 23 (Asistencia y cooperación: capacitación, asistencia técnica y cooperación en asuntos científicos, técnicos y tecnológicos).

Las tasas de aplicación por artículo varían, y se analizan con detalle en el presente informe. En los párrafos siguientes se presenta un resumen de los puntos principales

Article 5 (Protection des données à caractère personnel) – La plupart des Parties ont communiqué des informations sur leur législation en vigueur pour ce qui avait trait à la protection des données à caractère personnel, dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole. Quelques Parties ont signalé avoir mis en place des règlements en matière de protection des données depuis la présentation de leur rapport précédent. D'autres Parties ont indiqué mener des efforts en vue d'élaborer des règlements analogues en matière de protection des données. Cependant, neuf Parties ont déclaré qu'il n'existe aucun règlement spécifique sur la protection des données à caractère personnel dans leur juridiction.



Artículo 5 (Protección de datos personales).

La mayoría de las Partes han informado sobre sus legislaciones vigentes en materia de protección de los datos personales relacionados con la aplicación del Protocolo. Algunas Partes comunicaron que habían promulgado normativas de protección de datos desde la presentación de su informe anterior. Otras Partes informaron de que habían puesto en marcha iniciativas para elaborar reglamentos similares en materia de protección de datos. Sin embargo, nueve Partes indicaron que en sus jurisdicciones no existía una reglamentación específica sobre protección de datos personales.

Artículo 6 (Licencias, sistemas equivalentes de aprobación o control).

Treinta y ocho Partes (61%) indicaron que disponían de un sistema de concesión de licencias para la importación de productos de tabaco; 32 Partes (52%) comunicaron que exigían licencias para la fabricación de productos de tabaco; y 29 Partes (47%) indicaron que aplicaban ese mismo requisito para los exportadores. Menos Partes comunicaron que habían establecido los mismos requisitos para la producción (13%), la importación (23%) y la exportación (16%) de equipos de fabricación, pese a tratarse también de requisitos obligatorios en virtud del Protocolo. Aproximadamente la mitad de las Partes (53%) exigen licencias a las personas físicas o jurídicas que se dedican a la venta al por mayor, intermediación, almacenamiento o distribución de tabaco y de productos de tabaco o equipo de fabricación. Un número significativamente menor de Partes exige licencias a las personas físicas y jurídicas respecto a actividades tales como la venta al por menor (39%), el transporte de cantidades comerciales (29%) y el cultivo comercial de tabaco, excepto por lo que respecta a los cultivadores, agricultores y productores tradicionales en pequeña escala (18%).

La autoridad competente encargada de la expedición, renovación, suspensión, revocación o cancelación de licencias varía de unas Partes a otras. Los ministerios (o departamentos y dependencias específicos de los ministerios) encargados de estos asuntos van desde aduanas e impuestos especiales hasta finanzas, asuntos

económicos, comercio, control del tabaco, salud y agricultura. En 41 Partes (66%), la autoridad competente tiene la prerrogativa de expedir, renovar, suspender, revocar o cancelar las licencias para los importadores de productos de tabaco. En la mayoría de las Partes, los derechos de licencia se supervisan y recaudan una vez al año, mientras que en algunas Partes se aplica un periodo más largo. Las autoridades competentes tienen esa prerrogativa en relación con los fabricantes de productos de tabaco en 33 Partes (53%) y en relación con los exportadores de productos de tabaco en 28 Partes (45%). Algunas Partes cobran derechos de licencia una vez, en el momento de la expedición de la licencia, y otras no cobran derechos por la emisión de una licencia.

Artículo 7 (Diligencia debida). Solo 19 Partes (31%) informaron de que exigían que se llevara a cabo la diligencia debida para todas las personas físicas y jurídicas que intervengan en la cadena de suministro de tabaco antes del inicio de una relación comercial y durante la misma. La tasa de aplicación es menor por lo que respecta a los equipos de fabricación (20%). Diecinueve Partes (31%) informaron de que aplican prácticas basadas en el principio de diligencia debida con respecto a la identificación del cliente a los agentes que intervienen en la cadena de suministro de tabaco y productos de tabaco, y 12 de ellas (19%) informaron de que exigen documentación o una declaración relativa a los antecedentes penales a efectos de la identificación del cliente. Además, ocho Partes (13%) indicaron que aplican el principio de diligencia debida en la identificación de las cuentas bancarias que se utilizan en las transacciones comerciales.

Artículo 8 (Seguimiento y localización).

Alrededor de la mitad de las Partes (57%) informaron haber establecido un sistema de seguimiento y localización en sus jurisdicciones; sin embargo, en los informes presentados no hay suficiente información para evaluar si esos sistemas contienen todos los componentes esenciales de un sistema de seguimiento y localización requeridos en virtud del Protocolo. Además, el 57% de las Partes informó de que exigían marcas de identificación únicas, seguras

e indelebles en los paquetes (paquetes de cigarrillos) y el 53% informó de que las exigían en los envases (por ejemplo, cartones) y los embalajes externos de cigarrillos (por ejemplo, cajas). Menos Partes informaron de lo mismo para otros productos de tabaco. Estas respuestas deben evaluarse con cautela, ya que las Partes podrían interpretar de manera diferente las características de las marcas de identificación únicas, seguras e indelebles.

Artículo 9 (Mantenimiento de registros).

Cuarenta y una Partes (66%) informaron de que exigían que todas las personas físicas y jurídicas que participan en la cadena de suministro de productos de tabaco mantengan registros completos y precisos de todas las transacciones pertinentes. Sin embargo, las tasas de aplicación son más bajas con respecto a los licenciarios que intervienen en la cadena de suministro de tabaco (50%) y con respecto al equipo de fabricación (21% de las Partes).

Artículo 10 (Medidas de seguridad y prevención). Muchas Partes informaron de la aplicación de una serie de medidas para prevenir la desviación de productos de tabaco hacia canales de comercialización ilícitos. Por otro lado, 44 Partes (71%) informaron de que habían introducido sanciones en su legislación para hacer frente a situaciones en que los licenciarios no cumplen las disposiciones del artículo 10.

Artículo 11 (Venta por internet, medios de telecomunicación o cualquier otra nueva tecnología). Treinta y seis Partes (58%) comunicaron haber aplicado medidas a todas las ventas de productos de tabaco contempladas en este artículo, mientras que 29 de ellas (47%) impusieron una prohibición total de las ventas en línea y las ventas que utilizan medios de telecomunicación y tecnologías similares.

Artículo 12 (Zonas francas y tránsito internacional). Treinta y ocho Partes (61%) informaron de que estaban facultadas para efectuar controles en zonas francas de conformidad con lo dispuesto en dicho artículo. Sin embargo, solo 21 Partes (34%) prohíben que en el momento de retirarlos de las zonas francas los productos de

tabaco estén entremezclados con otros productos distintos en un mismo contenedor o cualquier otra unidad de transporte similar. En 39 Partes (63%) se exige que se ejerzan controles sobre los productos de tabaco y/o el equipo de fabricación cuando las mercancías están en tránsito o transbordo. Sin embargo, 11 Partes (18%) informaron de que no contaban con controles eficaces en las zonas francas. Por último, algunas Partes mencionaron explícitamente la ausencia de zonas francas en sus territorios.

Artículo 13 (Ventas libres de impuestos).

Treinta y siete Partes (60%) informaron de que todas las disposiciones pertinentes del Protocolo se aplican a las ventas libres de impuestos de tabaco y productos de tabaco en sus jurisdicciones. La mayoría de las Partes regulan la venta de cigarrillos en tiendas libres de impuestos mediante normas y condiciones específicas, mientras que 15 Partes (24%) no permiten las ventas libres de impuestos en su jurisdicción.

Artículo 14 (Conductas ilícitas, incluidos delitos penales). La mayoría de las Partes informaron de que consideraban ilícitos actos tales como fabricar, vender al por mayor, intermediar, vender, transportar, distribuir, almacenar, enviar, importar o exportar de manera ilícita, así como la evasión fiscal, el contrabando o la tentativa de contrabando, la falsificación de marcas, la falsificación de productos, la ocultación, la mezcla con otros productos, las ventas por internet y otros modos de venta de tabaco usando medios de telecomunicación o cualquier otra nueva tecnología para la venta de tabaco, productos de tabaco y equipo de fabricación.

Artículo 15 (Responsabilidad de las personas jurídicas). Cuarenta y tres Partes (69 %) informaron de que habían considerado responsables de haber incurrido en conductas ilícitas a personas jurídicas, mientras que 46 Partes (74 %) informaron de que habían adoptado las medidas necesarias para garantizar que se impusieran a las personas físicas o jurídicas consideradas responsables de las conductas ilícitas sanciones penales o no penales efectivas, proporcionadas y disuasorias con arreglo a sus legislaciones nacionales, de conformidad con el **artículo**

16 (Procesamiento y sanciones).

Artículo 17 (Pagos relacionados con incautaciones). Treinta y seis Partes (58%) informaron de que habían adoptado medidas legislativas o de otra índole para que las autoridades competentes pudieran exigir a los implicados en el comercio ilícito, como el productor, fabricante, distribuidor, importador o exportador de tabaco, productos de tabaco y/o equipo de fabricación que hubieran sido incautados el pago de una cantidad proporcional al monto de los impuestos y derechos no percibidos.

Artículo 18 (Eliminación o destrucción). Veintiocho Partes (45%) informaron de que en sus jurisdicciones se había destruido todo tabaco, producto de tabaco o equipo de fabricación decomisado, y 26 de ellas (42%) agregaron que utilizan métodos respetuosos con el medio ambiente para destruir o eliminar los productos de tabaco decomisados.

Artículo 19 (Técnicas especiales de investigación). Treinta y seis Partes (58%) confirmaron que emplean técnicas especiales de investigación para combatir el comercio ilícito de tabaco, productos de tabaco o equipo de fabricación. Además, 24 Partes (39%) notificaron a la Secretaría del Convenio que habían firmado acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales para la utilización de esas técnicas a efectos de investigar los delitos tipificados con arreglo al artículo 14 del Protocolo.

Artículo 20 (Intercambio de información general). Aunque las Partes están obligadas a comunicar pormenores sobre incautaciones de tabaco, productos de tabaco o equipo de fabricación, las cantidades, el valor de las mercancías incautadas, la descripción de los productos, la fecha y el lugar de fabricación y los impuestos evadidos, pocas Partes proporcionaron información cuantitativa y cualitativa sobre las incautaciones.

Artículo 21 (Intercambio de información sobre el cumplimiento de la ley). Solo 17 Partes (27%) comunicaron haber intercambiado información sobre el cumplimiento de la ley con otra Parte, por

iniciativa propia o a petición de otra Parte, en los dos años precedentes, a los efectos de detectar o investigar el comercio ilícito de tabaco, productos de tabaco o equipo de fabricación.

Artículo 22 (Intercambio de información: confidencialidad y protección de los datos). Veintidós Partes (36%) indicaron que habían notificado a la Secretaría del Convenio la autoridad nacional competente designada a los efectos de los artículos 20, 21 y 24.

Artículo 23 (Asistencia y cooperación: capacitación, asistencia técnica y cooperación en asuntos científicos, técnicos y tecnológicos). Solo unas pocas Partes informaron haber prestado asistencia financiera o técnica a otra Parte o haberla recibido de otra Parte. En lo que respecta a la cooperación para la creación de capacidad (capacitación) entre las Partes, las esferas de cooperación más frecuentemente citadas son la aplicación de la ley y la recopilación de información. Diez Partes informaron haber desarrollado o realizado investigaciones sobre las posibilidades de determinar el origen geográfico exacto del tabaco y los productos de tabaco incautados.

Artículo 24 (Asistencia y cooperación: investigación y persecución de infracciones). Solo 14 Partes (23%) informaron de acuerdos de colaboración al respecto.

Artículo 26 (Jurisdicción). Veintisiete Partes (44%) informaron haber adoptado medidas para establecer jurisdicción sobre los delitos penales tipificados en el artículo 14.

Artículo 27 (Cooperación en materia de cumplimiento de la ley). Treinta y nueve Partes (63%) informaron de que habían establecido un mecanismo nacional de coordinación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley, y solo la mitad de ellas informaron de que habían establecido una coordinación con los organismos encargados de hacer cumplir la ley de otras Partes (principalmente mediante acuerdos bilaterales o multilaterales).

Artículo 28 (Asistencia administrativa recíproca). Diecisiete Partes (27%) informaron haber firmado acuerdos



Fotografía cedida por la Autoridad Fiscal y Aduanera de Portugal

bilaterales, regionales o multilaterales con otras Partes a fin de favorecer la asistencia administrativa recíproca.

Artículo 29 (Asistencia jurídica recíproca).

Dieciocho Partes (29%) comunicaron haber designado una autoridad central a los efectos de la prestación de asistencia jurídica recíproca. Sin embargo, solo siete Partes (11%) informaron de haber participado en iniciativas de asistencia jurídica recíproca con otra Parte o Partes.

Artículo 30 (Extradición). Solo tres Partes mencionaron que habían utilizado el Protocolo a los efectos de la extradición, lo que hace que esta disposición sea la menos aplicada.

Casi todas las Partes informaron sobre sus **prioridades nacionales** para la aplicación del Protocolo, muchas de ellas dando prioridad a combatir el comercio ilícito de productos de tabaco como cuestión general. En el ciclo de presentación de informes, las Partes siguieron considerando de gran importancia el establecimiento de un sistema de seguimiento y localización de tabaco y los productos del tabaco (conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo). Otras medidas a las que las Partes han

dado prioridad son el establecimiento de mecanismos institucionales para la coordinación y cooperación de los diversos organismos responsables de la aplicación del Protocolo a nivel nacional, así como la elaboración de una legislación exhaustiva o la revisión de la legislación vigente para permitir y fortalecer la aplicación del Protocolo.

Por otro lado, 12 Partes (19%) informaron de la existencia de desfases entre los recursos disponibles y las necesidades evaluadas para la aplicación del Protocolo. De ellas, nueve han proporcionado detalles sobre los **desfases** detectados, como la falta de recursos financieros, materiales o humanos para la aplicación del Protocolo; la falta de investigación, el intercambio insuficiente de prácticas óptimas y experiencias en relación con la aplicación; y la movilidad inadecuada para el control de fronteras y la vigilancia del mercado. Algunas Partes destacaron la necesidad de asistencia técnica y creación de capacidad de los agentes pertinentes para la aplicación del Protocolo. Algunas Partes indicaron que disponen de una asignación presupuestaria para la aplicación del Protocolo (incluido el establecimiento de un sistema de seguimiento y localización), mientras que muchas otras informaron no

disponer de asignaciones presupuestarias del erario público para la aplicación de la estrategia nacional de control del tabaco en relación con las disposiciones del Protocolo.

Con respecto a las **limitaciones y obstáculos** a la aplicación del Protocolo, varias Partes se refirieron a la injerencia de la industria tabacalera como una limitación para la aplicación del Protocolo. Además de la falta de recursos, entre las limitaciones y obstáculos más señalados se encontraban la falta de una legislación y una estrategia nacional amplias, obstáculos técnicos y relacionados con la capacidad y problemas vinculados con la coordinación nacional. Algunas Partes señalaron que la falta de conocimientos y orientación a nivel nacional y regional para poner en marcha un sistema eficiente de seguimiento y localización era uno de los principales desafíos para la aplicación del Protocolo.

Muchas Partes informaron de problemas con el establecimiento o la puesta en marcha de mecanismos o plataformas nacionales de coordinación para la aplicación (que podían faltar por completo o ser ineficaces), mientras que algunas otras señalaron que la falta general de comprensión de las necesidades y de sensibilización sobre el comercio ilícito de productos de tabaco a nivel nacional son factores que entorpecen la aplicación del Protocolo.

Teniendo en cuenta que el Protocolo es un tratado relativamente reciente, la tasa de aplicación de la mayoría de sus

disposiciones es alentadora. Las Partes informan de que han centrado su atención en las medidas de control de la cadena de suministro y en el procesamiento y las sanciones por el comercio ilícito de tabaco, productos de tabaco y equipo de fabricación. Sin embargo, la aplicación varía enormemente entre las Partes de las distintas regiones y en función de su diversa situación social y económica.

Si bien aproximadamente la mitad de las Partes informaron de que habían establecido un sistema de seguimiento y localización de cigarrillos, en los informes presentados no había suficiente información para evaluar si tales sistemas contenían todos los componentes esenciales de un sistema de seguimiento y localización requeridos por el Protocolo.

Los informes sobre la aplicación presentados parecen indicar que muchas Partes siguen careciendo de los recursos financieros y los conocimientos especializados necesarios para la aplicación del Protocolo. Algunas Partes están elaborando planes de trabajo nacionales para la aplicación efectiva del Protocolo. Una mayor atención a la cooperación internacional, la asistencia y el intercambio de información entre las Partes, a través de la cooperación bilateral, regional, multilateral y Sur-Sur y triangular, así como la asistencia técnica en asuntos científicos, técnicos y tecnológicos, ayudarían a las Partes en su esfuerzo por eliminar el comercio ilícito de productos de tabaco.



Secretaría del Convenio Marco de la
OMS para el Control del Tabaco

Alojada en: Organización Mundial de la Salud

Avenue Appia 20,
Ginebra 27,
Suiza

Tel: +41 22 791 50 43

FAX: +41 22 791 58 30

Correo electrónico: fctcsecretariat@who.int

Sitio web: fctc.who.int