



ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO
SOBRE EL CONVENIO MARCO DE LA OMS
PARA LA LUCHA ANTITABÁQUICA
Punto 8 del orden del día provisional

A/FCTC/WG1/3
3 de septiembre de 1999

Temas de los protocolos posibles y relación de éstos con el convenio marco para la lucha antitabáquica

Debido al rápido desarrollo de las comunicaciones de masas internacionales y al marcado incremento del comercio mundial, legal o ilegal, de tabaco, es preciso luchar contra la epidemia de tabaquismo a nivel internacional. En el presente documento se examina el posible alcance de un convenio marco internacional para la lucha antitabáquica y protocolos conexos y las principales consideraciones que deben tenerse presentes desde la perspectiva de la salud pública. Las repercusiones internacionales de las principales esferas de lucha antitabáquica se resumen a continuación.

- C **Precios.** Es necesaria una armonización internacional de los impuestos sobre los productos del tabaco para evitar diferencias de precio excesivas entre países vecinos.
- C **Contrabando.** El transporte internacional de cigarrillos debería someterse a un estricto control a fin de impedir que un tercio de las exportaciones mundiales anuales se vendan de contrabando, como ocurre en la actualidad.
- C **Productos tabaqueros libres de impuestos.** Poner fin a las exenciones de derechos sobre el tabaco sería coherente con las metas de la política sanitaria de la OMS consistentes en reducir el uso de tabaco, ya que su venta libre de impuestos hace que los cigarrillos puedan obtenerse a bajo precio.
- C **Publicidad y patrocinio.** Tan sólo una prohibición mundial total de la publicidad del tabaco puede impedir la publicidad del tabaco en revistas importadas y durante la transmisión de acontecimientos nacionales e internacionales.
- C **Internet.** La publicidad y el comercio en Internet son de importancia internacional, ya que puede accederse a la red en prácticamente todos los países del mundo.
- C **Métodos de análisis.** Los procedimientos de análisis de los ingredientes de los productos del tabaco deberían basarse en métodos aceptados internacionalmente, que proporcionarían a los consumidores medidas significativas de lo que probablemente ingerirán al consumir esos productos.

- C **Diseño y etiquetado de los paquetes.** El logro de un acuerdo internacional sobre los elementos del diseño de los paquetes podría contribuir a mejorar las relaciones comerciales y a promover la salud pública.
- C **Agricultura.** Las subvenciones a la producción de tabaco pueden deformar los mercados y fomentar el consumo en países de bajos ingresos como consecuencia del dumping de tabaco barato.
- C **Intercambio de información.** Son precisos planteamientos uniformes para facilitar la vigilancia mundial de la epidemia de tabaquismo y la evaluación de la eficacia de las políticas de lucha antitabáquica.

Debe subrayarse que las propuestas presentadas en este documento se basan tan sólo en consideraciones relativas a la salud pública y deben evaluarse desde el punto de vista de su viabilidad política y jurídica. A este respecto, las propuestas esbozadas en el presente documento no presuponen la aceptación política por parte de los Estados Miembros. En definitiva, el contenido del convenio marco y los protocolos conexos dependerá de los Estados Miembros, dado que la negociación de convenciones internacionales es prerrogativa de los Estados soberanos. Sin embargo, puesto que el enfoque basado en un convenio marco y protocolos permitirá el establecimiento paulatino de un régimen jurídico internacional para la lucha antitabáquica a nivel mundial, podrían añadirse otros elementos, incluso después de la adopción del convenio marco y de los protocolos iniciales. No obstante, se sugiere que se aborden conjuntamente los componentes nacionales y transfronterizos de la lucha antitabáquica general, ya que de lo contrario no podrá garantizarse el éxito de la lucha contra la epidemia de tabaquismo.

En el anexo al presente documento se examina la relación entre los convenios marco y los protocolos, con objeto de complementar las propuestas que se hacen en el documento.

 ÍNDICE

	Página
I. Introducción	4
II. Precios e impuestos	
Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública	5
Repercusiones internacionales	5
Soluciones propuestas	6
III. El contrabando	
Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública	8
Repercusiones internacionales	10
Soluciones propuestas	11
IV. Productos del tabaco libres de derechos	
Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública	12
Repercusiones internacionales	13
Soluciones propuestas	13
V. Publicidad del tabaco y patrocinio	
Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública	14
Repercusiones internacionales	15
Soluciones propuestas	18
VI. Análisis de los ingredientes, tóxicos o no, e información al respecto	
Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública	20
Repercusiones internacionales	22
Soluciones propuestas	23
VII. Diseño y etiquetado de los paquetes de tabaco	
Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública	23
Repercusiones internacionales	25
Soluciones propuestas	25
VIII. Tabaco y política agrícola	
Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública	26
Repercusiones internacionales	26
Soluciones propuestas	27
IX. Cooperación e intercambio de información	
Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública	28
Repercusiones internacionales	28
Soluciones propuestas	28
Anexo: Relación existente entre los convenios marco y los protocolos	30

I. INTRODUCCIÓN

1. La enormidad y gravedad de la epidemia mundial de tabaquismo, presente y futura, hacen que sea urgente adoptar un instrumento internacional de lucha antitabáquica. Aunque 91 países han promulgado legislación nacional de lucha contra el tabaco, muchos países carecen aún de leyes al respecto, o si existen éstas son poco estrictas, y su respuesta a los peligros del uso de tabaco ha sido limitada. Las prácticas agresivas de comercialización empleadas por las empresas tabacaleras transnacionales amenazan la vida y la salud de los ciudadanos de países en desarrollo e industrializados por igual.

2. Cuatro factores constituyen la base de los esfuerzos actuales tendentes a dar una respuesta internacional colectiva a las muertes y las enfermedades provocadas por el tabaco: el alcance de los daños hace del tabaco una tragedia de primer orden en el plano de la salud pública; el problema afecta a todos los países; determinados elementos clave - como el contrabando - trascienden las fronteras nacionales; y el problema del tabaco no ha podido ser plenamente resuelto por los países de manera individual.

3. Durante la 52ª Asamblea Mundial de la Salud, celebrada en mayo de 1999, los 191 Estados Miembros de la OMS aprobaron por unanimidad la resolución WHA52.18, que allana el camino para el inicio de negociaciones multilaterales relativas al convenio marco de la OMS para la lucha antitabáquica y a los posibles protocolos conexos. Es la primera vez que los Estados Miembros ejercitan su mandato, conforme al Artículo 19 de la Constitución de la OMS, de elaborar un convenio.

4. Las organizaciones multilaterales han creado una variedad de mecanismos para fomentar la adopción de acuerdos y medidas internacionales sobre cuestiones de interés mundial. En general, existen dos categorías de acuerdos internacionales que podrían emplearse para promover las estrategias de la OMS en relación con el tabaco: resoluciones internacionales sin fuerza jurídica obligatoria e instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes.

5. Un convenio marco con protocolos conexos es un instrumento con fuerza jurídica obligatoria y brinda un enfoque que ya se ha empleado en numerosos tratados sobre derechos humanos o medio ambiente. Una ventaja importante del planteamiento consistente en adoptar un convenio marco y protocolos conexos es su flexibilidad, ya que de esa forma no se intenta resolver todos los problemas de fondo en un solo documento, sino que cada problema se afronta mediante un acuerdo separado. Los Estados adoptan primeramente un convenio marco por el que se comprometen a cooperar a fin de alcanzar objetivos generales, dejando abierta la posibilidad de que las partes en el convenio concluyan posteriormente protocolos específicos en los que se estipulen medidas concretas encaminadas a lograr esos objetivos.

6. La premisa subyacente al enfoque mencionado es que la división de las obligaciones en aspectos más reducidos y más fáciles de abordar favorece la consecución del objetivo general. La mayoría de los tratados marco estructuran los protocolos básicamente en función de líneas temáticas. En el contexto del tabaco, cabe contemplar ocho esferas, que se examinan a continuación, proporcionando en cada caso una descripción concisa de las consideraciones relativas a la salud pública, las repercusiones internacionales y las soluciones propuestas: precios e impuestos, contrabando, productos tabaqueros libres de derechos, publicidad y patrocinio, análisis y declaración de los componentes (tóxicos o no), diseño y etiquetado de los paquetes de tabaco, políticas agrícolas y relativas al tabaco y, por último, cooperación e intercambio de información.

7. Todas las propuestas presentadas en este documento se basan en consideraciones relacionadas con la salud pública y deben evaluarse desde el punto de vista de su viabilidad política y jurídica.

II. PRECIOS E IMPUESTOS

Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública

8. La tributación se considera por lo general uno de los medios más eficaces para reducir el consumo. La ley de la oferta y la demanda determina que cuanto más caro sea un producto, menos personas estarán dispuestas a comprarlo. A pesar de que el tabaco es un producto adictivo, se ha demostrado que el precio ejerce una influencia notable sobre su consumo. La finalidad de una política de precios relativa al tabaco es aplicar subidas reales del precio del tabaco, superiores a los efectos de la inflación. El efecto que previsiblemente producirá un aumento de los precios en cifras reales se mide en función de la elasticidad de los precios. De acuerdo con un examen de los estudios realizados en diversos países, la elasticidad de la demanda de cigarrillos o tabaco oscila entre -0,2 y -0,9 aproximadamente y se sitúa en promedio en el -0,5. Esto significa que, por término medio, el consumo de cigarrillos disminuye en cerca de un 0,5% por cada aumento del 1% del precio real.¹ Las investigaciones realizadas en los Estados Unidos de América indican que los adolescentes y adultos jóvenes son más sensibles a los precios que los adultos maduros: las estimaciones de la elasticidad general de la demanda de cigarrillos según el precio entre los estudiantes universitarios iban de -0,9 a -1,3.² La explicación de este hecho es que los estudiantes tienen una adicción menor que las personas de más edad y menos ingresos disponibles. El aumento de los impuestos y el consiguiente incremento de los precios de los cigarrillos tendrían como resultado reducciones considerables del número de fumadores y del consumo medio diario de cigarrillos entre los jóvenes.

9. Desde un punto de vista sanitario, resulta importante asimismo asegurarse de que se haga menos asequible toda la gama de productos del tabaco. Los promotores de la salud generalmente se concentran en la aplicación de impuestos a los cigarrillos. Sin embargo, es importante cerciorarse de que los productos gravados no tengan un sustituto barato. En el Canadá, Noruega y los Países Bajos muchos fumadores de cigarrillos fuman tabaco de liar como resultado de la existencia de impuestos más elevados sobre los cigarrillos manufacturados. En todos los países de la Unión Europea, excepto Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el tabaco de liar está sujeto a impuestos inferiores a los de los cigarrillos manufacturados. Las directivas europeas establecen un impuesto sobre el consumo del 57% como mínimo del precio al por menor de los cigarrillos, pero tan sólo de un 30% en el caso del tabaco de liar. Esa menor tasa impositiva ha dado lugar a una creciente diferencia entre el precio de venta del tabaco de liar y los cigarrillos manufacturados.

Repercusiones internacionales

10. Las diferencias en los precios de los productos tabaqueros entre países vecinos pueden conducir tanto a la compra transfronteriza legal ocasional como al contrabando ilegal. Aumentar los impuestos sobre el tabaco resulta más difícil cuando un país trata de hacerlo aisladamente. El peligro de que se realice contrabando desde países adyacentes en los que los impuestos son menores es un factor restrictivo. Las ventas transfronterizas pueden producirse incluso en el interior de un mismo país, como el Canadá o los Estados Unidos, dadas las diferencias internas de precios entre las provincias canadienses o entre los distintos Estados de los Estados Unidos. Ciertas investigaciones realizadas en los Estados Unidos indican que el consumo en determinados Estados aumenta cuando los precios en los Estados vecinos son más altos. Los consumidores cruzan a Estados vecinos para comprar cigarrillos cuando los precios en su Estado de residencia aumentan. Los datos sobre 46 Estados de la federación, referidos al periodo comprendido entre 1963 y 1988, muestran

¹ J. Townsend. Price and consumption of tobacco. *British Medical Bulletin*, 1996, 52: 132-142.

² F. J. Chaloupka, H. Wechsler. Price, tobacco control policies and smoking among young people. *Journal of Health Economics*, 1997, 16: 359-373.

que cada aumento del 10% del precio en un Estado provoca un aumento del 0,8% de las ventas en el Estado contiguo.¹

11. El contrabando es favorecido por las considerables diferencias de precio (con frecuencia superiores al 300%) de los productos del tabaco entre países vecinos. Grandes diferencias en los precios al por menor alientan la compra de productos libres de derechos en un país con impuestos bajos y su transporte a un país con impuestos elevados. Los contrabandistas utilizan a menudo furgonetas de transporte y camiones hechos a propósito, cuya estructura se ha modificado con mamparas o techos adicionales u otros escondrijos. En Polonia, el paquete de una determinada marca costaba US\$ 1 en 1997, mientras que en Alemania costaba US\$ 3. A lo largo de la extensa frontera oriental de Alemania con Polonia, el transporte clandestino de cigarrillos en coches y furgonetas pequeñas privados, con un vasto número de pequeños alijos, es muy común.

12. Otro ejemplo de contrabando es el tráfico ilegal de tabaco de liar entre Bélgica y el Reino Unido. En 1998, un paquete de 50 gramos de tabaco de liar costaba US\$ 11 en el Reino Unido, frente a US\$ 3 en Bélgica. Las bandas compran 50 kilogramos de tabaco de liar libre de derechos en Bélgica, los transportan al Reino Unido en coches pequeños, lo que dificulta su detección por los agentes de aduanas, y obtienen unos beneficios de US\$ 3000 al día. En 1997, se introdujeron ilegalmente en el Reino Unido unas 4000 toneladas de tabaco de liar procedente de Bélgica.²

13. El contrabando en pequeña escala es la forma clásica y tradicional de contrabando. Con frecuencia es organizado por bandas, pero no exige grandes inversiones. Para que este negocio ilegal sea rentable es esencial que haya grandes diferencias de precio. Este tipo de contrabando es un problema en algunas regiones del mundo, pero la existencia de enormes diferencias de precio entre países limítrofes es menos corriente que en el pasado, y la proporción del mercado correspondiente al contrabando en pequeña escala sigue siendo reducida. La mejor manera de combatirlo es incrementar los impuestos en los países donde éstos son bajos y no reducirlos en los países en los que son altos. Deberían promoverse tasas impositivas mínimas internacionalmente establecidas para evitar la existencia de diferencias de precio excesivamente elevadas entre países vecinos.

Soluciones propuestas

14. Es necesario armonizar los impuestos sobre los productos del tabaco a nivel internacional, para evitar que haya diferencias de precio excesivas entre países vecinos. En el plano mundial, la armonización es complicada, ya que el precio del paquete de una misma marca internacional de cigarrillos puede oscilar entre US\$ 1 en los países en desarrollo y US\$ 5 a 7 en algunos países desarrollados. Además, la estructura de los impuestos sobre el tabaco varía considerablemente de un país a otro, por lo que sería difícil conseguir un sistema tributario uniforme. A corto plazo, parece imposible lograr que la estructura de los impuestos sobre el tabaco sea igual en todo el mundo o que las tasas impositivas alcancen el mismo nivel fijando objetivos precisos al respecto. Esta última medida tendría como resultado la disminución de los precios en algunos países (inaceptable desde el punto de vista sanitario) y aumentos muy acusados de los precios en otros países (medida difícil de introducir desde un punto de vista político).

15. La experiencia de la Unión Europea podría servir como ejemplo de un planteamiento más flexible y políticamente aceptable de la armonización a nivel internacional de los impuestos sobre el tabaco. El artículo 99 del Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea prevé la armonización de las

¹ B. H. Baltag, D. Levin. Cigarette taxation: raising revenues and reducing consumption. *Structural change and economic dynamics*, 1992, 3: 321-335.

² L. Allen et al. *Report of the alcohol and tobacco fraud review*. Salford, HM Customs and Excise, 1998.

legislaciones relativas a los impuestos sobre el consumo en la Comunidad. El proceso de armonización de los impuestos sobre los productos del tabaco, no obstante, ha sido largo y problemático. Las dificultades con que se ha tropezado a fin de alcanzar un acuerdo sobre esa armonización se han debido en parte a las diferencias significativas de los tipos de sistemas tributarios y en parte al hecho de que dichas medidas deben adoptarse por unanimidad. El 19 de octubre de 1992, 35 años después de la entrada en vigor del Tratado de Roma, el Consejo de la Unión Europea aprobó un conjunto de tres directivas relativas a la armonización de los impuestos sobre los productos del tabaco en la Unión Europea. Con arreglo a esas directivas, los impuestos sobre el consumo aplicados por los Estados Miembros a los cigarrillos deben representar al menos el 57% del precio de venta al por menor. Además de los impuestos sobre el consumo, otra directiva estipuló una tasa mínima del impuesto sobre el valor añadido (IVA) de alrededor del 13% del precio final al por menor, lo que quiere decir que las directivas relativas a los impuestos sobre el tabaco imponen un nivel tributario mínimo del 70% respecto de los cigarrillos.

16. Dado que las tasas se expresan como porcentajes y no como cantidades concretas, siguen existiendo diferencias de precio considerables en el interior de la Unión Europea, pero la distancia entre el país más barato y el más caro se redujo durante el periodo comprendido entre enero de 1992 y septiembre de 1996. Las normas fiscales relativas al tabaco de la Unión Europea parecen constituir un compromiso aceptable entre la armonización total (en virtud de la cual todos los cigarrillos tendrían prácticamente el mismo precio de venta, al ser iguales las tasas fiscales) y la ausencia de armonización. De acuerdo con un informe de la Comisión Europea sobre la aplicación de las directivas relativas a los impuestos sobre el tabaco, de 1998, el sistema ha resultado bastante satisfactorio en conjunto y no se propusieron modificaciones sustanciales del mismo. Desde un punto de vista sanitario, esas directivas se consideraban positivas puesto que condujeron a aumentos de los precios en los países con bajos impuestos y no a reducciones de los precios en los países con impuestos altos.

17. En el plano internacional, una opción consistiría en proponer que los impuestos (impuestos sobre el consumo más IVA) sobre los cigarrillos representen al menos el 70% del precio final al por menor y que se apliquen los mismos impuestos al tabaco de liar que a los productos del tabaco manufacturados.

18. Podrían establecerse periodos de transición para los países donde los impuestos son bajos para permitirles cumplir esas metas, con los siguientes plazos:

Tasa fiscal respecto de los cigarrillos (1 de enero de 2000)	Duración del periodo de transición
<55%	3 años
<45%	6 años
<35%	9 años
<25%	12 años

Podrían autorizarse periodos de transición similares en relación con los impuestos sobre el tabaco de liar.

III. EL CONTRABANDO

Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública

19. De acuerdo con un informe sobre el comercio internacional de tabaco, se calcula que el contrabando de cigarrillos aumentó en un 73% en todo el mundo entre 1990 y 1995. El incremento de las ventas de cigarrillos de contrabando a comienzos de los años noventa se debió a la disolución del bloque del este en conjunción con el aumento de la demanda de los consumidores de marcas internacionales en los mercados emergentes de Asia.¹

20. La magnitud del problema del contrabando puede estimarse considerando la diferencia entre las exportaciones y las importaciones mundiales; la mayor parte de los cigarrillos *perdidos* se vende de contrabando. La producción mundial de cigarrillos se conoce con bastante exactitud, y puesto que los cigarrillos no se conservan durante demasiado tiempo, la producción mundial es muy cercana al consumo mundial, es decir, no hay cantidades demasiado grandes de cigarrillos almacenadas. Las importaciones mundiales deberían por lo tanto ser cercanas a las exportaciones, una vez descontado el volumen de comercio legítimo normalmente excluido de las estadísticas nacionales (principalmente las importaciones para la venta libre de impuestos a los viajeros, la comunidad diplomática y las fuerzas militares). Pero durante muchos años las importaciones han sido inferiores a las exportaciones en una medida que no puede explicarse adecuadamente por las ventas libres de impuestos legítimas. Aunque el volumen del comercio libre de impuestos no es de dominio público, la industria tabacalera ha estimado, con relativa confianza, que se sitúa en alrededor de 45 000 millones de cigarrillos al año. Ni siquiera el retraso de tres a seis meses entre la elaboración de las estadísticas sobre exportaciones e importaciones puede explicar las diferencias entre unas y otras, que se han mantenido en niveles altos durante años. El cuadro 1, en el que se muestran las exportaciones e importaciones anuales desde 1975 hasta 1996, indica un aumento constante del número de cigarrillos perdidos. En 1996 se exportaron 1107 billones de cigarrillos, pero sólo se importaron 707 000 millones, una diferencia de 400 000 millones. Tras deducir 45 000 millones para ventas libres de impuestos legítimas, siguen faltando 355 000 millones de cigarrillos. La única explicación plausible de la desaparición de esos cigarrillos es el contrabando.

CUADRO 1. IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES MUNDIALES DE CIGARRILLOS

(en miles de millones de unidades)

Año	Importaciones	Exportaciones	Diferencia
1975	171	223	43
1980	254	323	69
1985	313	356	43
1990	418	543	125
1991	526	712	186
1992	568	804	236
1993	600	780	179
1994	886	1 156	270
1995	668	987	319
1996	707	1 107	400

Fuente: Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos.

¹ World Tobacco. *World tobacco file, Emerging markets in Asia 1997*. Londres, 1997.

21. El contrabando de cigarrillos está tan extendido y bien organizado en la actualidad que representa una grave amenaza para la salud pública y para las haciendas gubernamentales, que están perdiendo ingresos de miles de millones de dólares. El peligro para la salud pública es la consecuencia más directa de la utilización del contrabando como argumento para oponerse a la aplicación de tasas fiscales altas al tabaco. La tributación se ha considerado tradicionalmente una de las medidas más eficaces para reducir el consumo. La industria se opone al aumento de los impuestos y aduce que los impuestos más altos constituyen un incentivo para el contrabando. En algunos países, la industria tabacalera ha utilizado ese argumento para convencer a los gobiernos de que no aumentarían los impuestos sobre los productos del tabaco. En el Reino Unido, por ejemplo, la Tobacco Manufacturers' Association advirtió al Gobierno que el Ministerio de Hacienda se enfrentaría a la disyuntiva de aumentar los impuestos sobre el tabaco, fomentar la criminalidad y perder ingresos o reducir los impuestos, reducir la criminalidad y recaudar más ingresos.¹ De acuerdo con la industria, un aumento de los impuestos sobre el tabaco sólo reduce las ventas legales, pero no las ventas totales (ventas legales e ilegales combinadas). El contrabando hace que disminuyan los ingresos de los gobiernos e incluso perjudica los esfuerzos sanitarios por limitar el número de fumadores. Por ejemplo, en un anuncio de una página completa publicado en el *New York Times* y el *Washington Post* el 1 de mayo de 1998, pagado por las cinco principales compañías tabacaleras de los Estados Unidos, se sostenía que un aumento de los impuestos de US\$ 1,10 crearía un mercado negro de cigarrillos que daría a los niños acceso sin control a los cigarrillos.²
22. El mercado negro conlleva asimismo una disminución de los ingresos de los tabaqueros y mayores oportunidades para la criminalidad organizada. El contrabando ha pasado a ser el argumento más convincente en contra de la política de los gobiernos que desean reducir el consumo de tabaco mediante los impuestos. En su informe relativo a los impuestos sobre los productos del tabaco de mayo de 1998, la Comisión Europea subrayó que el factor del contrabando debía tenerse en cuenta al considerar un aumento de los impuestos, ya que el objetivo de la sanidad pública de reducir el consumo mediante la aplicación de impuestos elevados no podrá alcanzarse si los productos del tabaco escapan a esa tributación.³
23. El contrabando también representa un peligro grave para la salud pública porque los cigarrillos de contrabando se venden a precios inferiores a los de mercado. Los cigarrillos pueden conseguirse a bajo precio, lo que favorece un aumento del consumo y socava los esfuerzos encaminados a disuadir a los jóvenes de fumar. El contrabando pone las primeras marcas internacionales al alcance de consumidores de bajos ingresos a precios asequibles, y de jóvenes preocupados por la imagen en países en desarrollo donde los productos occidentales se consideran sofisticados y a la moda. Dado que un tercio de las exportaciones mundiales anuales se destina al contrabando, como muestra el cuadro 1, este efecto es enorme. En los países más pobres especialmente, causa un tremendo incremento de la carga de morbilidad.
24. Un tercer motivo de preocupación es que los cigarrillos de contrabando eluden las restricciones legales y los reglamentos sanitarios, como la prohibición de venta a los menores de edad, los requisitos en materia de etiquetado y las normas sobre aditivos. Por último, un mayor contrabando de cigarrillos entraña también más oportunidades para las redes organizadas de delincuentes activas en otros campos como las drogas y puede hacer que se incremente el nivel de corrupción general en un país.

¹ Tobacco Manufacturers' Association. *Warning: from tobacco manufacturers to H. M. Government*. Anuncio publicado en el *Evening Standard* del 25 de febrero de 1999.

² *Tobacco industry ad claims tobacco tax will create black market*. SCARC Daily Bulletin, 1 de mayo de 1998.

³ Comisión de las Comunidades Europeas. Informe de la Comisión sobre la estructura y las tasas de los impuestos sobre el consumo establecidas por la Directiva del Consejo 92/79/EEC, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aproximación de los impuestos sobre los cigarrillos y por la Directiva del Consejo 92/80/EEC, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aproximación de los impuestos sobre los productos del tabaco distintos de los cigarrillos. COM 98 (320) definitiva. Bruselas, 15 de mayo de 1998.

Repercusiones internacionales

25. El contrabando en gran escala se ve favorecido por la presencia de organizaciones criminales, un sistema relativamente complejo de distribución de los cigarrillos de contrabando a nivel local y la falta de control del movimiento internacional de cigarrillos libres de impuestos.

26. Las consecuencias internacionales del contrabando en gran escala son evidentes. Se centra en marcas internacionales, producidas por empresas transnacionales y distribuidas por organizaciones criminales que operan en todo el mundo y están en condiciones de comprar grandes cantidades de cigarrillos libres de impuestos que han *desaparecido+ previamente durante el transporte internacional.

27. La forma más corriente de obtener cigarrillos libres de impuestos es comprarlos mientras se encuentran *en tránsito+. El tránsito es un sistema de concesión encaminado a facilitar el comercio. Su esencia consiste en autorizar la suspensión temporal de los derechos de aduana, los impuestos sobre el consumo y el IVA pagaderos sobre bienes procedentes de un tercer país, o destinados a un tercer país, durante su transporte a través del territorio de una zona aduanera definida. Por ejemplo, si cigarrillos procedentes de los Estados Unidos entran en Bélgica para su transporte al norte de África, se aplicaría a los bienes un régimen de tránsito para el transporte por carretera hasta España, desde donde se enviarían por barco al norte de África. A condición de que se confirme la reexportación de los bienes, no se deberán pagar impuestos en la Unión Europea. En 1996, cerca de 100 000 millones de cigarrillos pasaron a través del puerto de Amberes, en Bélgica; por consiguiente, es probable que alguien que desee adquirir cigarrillos americanos libres de derechos para los mercados negros de Europa compre productos almacenados allí. El fraude se produce cuando los cigarrillos en tránsito no llegan a su destino declarado y son vendidos sin mediar el pago de impuestos en el mercado negro.

28. Casos similares ocurren en otras partes del mundo:

C a comienzos de los años noventa, la industria canadiense exportaba miles de millones de cigarrillos a almacenes en el norte del Estado de Nueva York. Puesto que los cigarrillos se exportaban, estaban exentos de impuestos en el Canadá. Los contrabandistas los transportaban a continuación a través de Akwesasne - una reserva india que abarca partes del Estado de Nueva York y de las provincias canadienses de Quebec y Ontario a lo largo del río San Lorenzo - a grandes ciudades canadienses. El movimiento de esos productos no estaba demasiado limitado y el río servía como canal principal de distribución de los productos de contrabando. Los nativos indios pagaban Can \$ 8 por un cartón y lo vendían al precio de Can \$ 18 en la parte canadiense de la reserva. El cartón se vendía entonces a Can \$ 22 en las tiendas canadienses. En aquel momento, los canadienses pagaban entre Can \$ 40 y 60 por un cartón de cigarrillos sujetos a impuestos.¹

C de acuerdo con investigaciones realizadas en 1995 por la Independent Commission Against Corruption in Hong Kong, se cargaban grandes buques con cigarrillos en Hong Kong, indicando en el permiso otro destino en el sudeste asiático. Una vez en aguas internacionales, los barcos se encontraban con botes pequeños procedentes del continente y se descargaban los cigarrillos. Como los cigarrillos estaban *oficialmente+ destinados a la exportación, no se pagaban impuestos de importación, impuestos sobre el consumo o IVA.

¹ J. O'Brien. Indians say they had help at front end. Akwesasne case could topple industry arguments against proposed cigarette tax. *Herald American*, 7 de junio de 1998.

- C en Sudáfrica, el contrabando de cigarrillos adopta la forma de exportación *de ida y vuelta+, como en el Canadá. Se exportan a países vecinos, pero reaparecen en las calles de Sudáfrica a precios rebajados, sin el pago de impuestos.
- C los cigarrillos brasileños se exportan libres de derechos al Paraguay, desde donde son transportados ilegalmente al Brasil por contrabandistas profesionales.
- C se calcula que de los 30 000 millones de cigarrillos que se venden anualmente en Colombia, el 64% es de contrabando, mientras que el 26% es de producción nacional y el 10% es importado ilegalmente. De los 5500 millones de cigarrillos de una marca determinada que entraron en Colombia durante los nueve primeros meses de 1997, 4400 millones procedían de las zonas francas de Aruba y Panamá, lo que quiere decir que se introdujeron de contrabando, libres de impuestos. Aunque el fabricante está legalmente registrado en Colombia, tan sólo se vendieron 1100 millones de unidades por conducto de la empresa. El precio de los cigarrillos de contrabando es inferior al de los cigarrillos de producción nacional sujetos al pago de impuestos.¹

29. En las transacciones fraudulentas intervienen por lo general varios compradores distintos desde la compra inicial de los cigarrillos hasta su desaparición de la circulación legítima. La cuestión fundamental para un defraudador es no ser descubierto. Un mecanismo empleado para dificultar la investigación es hacer que los cargamentos pasen a través de un número increíble de propietarios en un corto espacio de tiempo. El objetivo es conseguir que sea imposible determinar el propietario final y hacer los vínculos entre los sucesivos propietarios lo más oscuros posible.

Soluciones propuestas

30. Es posible reducir el contrabando de cigarrillos, pero también en este caso deberán adoptarse medidas internacionales entre las que deberían figurar medidas para simplificar las rutas comerciales. El transporte internacional de cigarrillos debería someterse a un estricto control a fin de prevenir la situación actual, en la que un tercio de las exportaciones mundiales anuales acaba distribuyéndose de contrabando. A continuación se describen diversas medidas con objeto de intensificar el control.

31. Los contrabandistas se dedican al contrabando porque los beneficios son mayores que los riesgos. Deberían endurecerse las penas para lograr que las multas, combinadas con la probabilidad de ser descubierto, hagan que el contrabando deje de ser atractivo desde el punto de vista económico.

32. En los productos del tabaco deberían ser obligatorios timbres para demostrar el pago de impuestos, a fin de distinguir claramente entre productos legales e ilegales, lo que haría más fácil detectar los productos de contrabando y aplicar las leyes. Los timbres deberían ser fácilmente visibles y colocarse en todos los paquetes, bajo el envoltorio de celofán. Deberían diseñarse de modo que sean difíciles de falsificar.

33. La lucha contra el contrabando exige un control estricto del transporte de cigarrillos libres de impuestos. En la medida en que esas ventas estén permitidas, en tiendas libres de impuestos o en otros lugares, los paquetes deberían identificarse claramente como exentos de impuestos. Debería ser fácil para los comerciantes, los consumidores y el personal de las fuerzas del orden distinguir los productos exentos de impuestos de los que no lo están.

¹ D. Farah. In Colombia Marlboro is smugglers' haven. *Washington Post*, 30 de agosto de 1998.

34. Los fabricantes, exportadores, importadores, mayoristas, transportistas, almacenistas y vendedores al por menor deberían estar obligados a contar con licencias específicas para el tabaco. Las licencias ayudan a identificar y vigilar a los distintos agentes que intervienen en el sector del tabaco, y facilitan la lucha contra el contrabando. Podrían imponerse condiciones en las licencias, que podrían dar lugar a la suspensión de éstas en caso de contravención de dichas condiciones o de las leyes sobre el tabaco. La amenaza de pérdida de la licencia podría servir para disuadir a los posibles vendedores de cigarrillos de contrabando.

35. Cada fabricante de productos tabaqueros debería estar obligado a imprimir un número de serie único de modo legible en todos los paquetes de productos del tabaco. Ello permitirá a las autoridades identificar el fabricante de los productos y el lugar y la fecha de fabricación. Cuando se disponga de la tecnología necesaria, la marca podría ser sustituida por una marca de la cadena de custodia, que no sólo revelaría a los funcionarios públicos la identidad del fabricante, sino que también indicaría la identidad del distribuidor, mayorista y exportador.

36. Son necesarios sistemas de registro y seguimiento que hagan recaer en los fabricantes la obligación de demostrar que los cigarrillos llegan legalmente a los mercados de destino final. Sólo podrían transportarse cigarrillos si todos los comerciantes intermediarios, la ruta y el destino final fueran conocidos. Un sistema informatizado de control debería permitir a los países hacer comprobaciones en tiempo real y un análisis del riesgo antes del envío de cada cargamento de productos del tabaco. De esta forma, los países tendrán información sobre cada envío individual y podrán llevar a cabo inspecciones específicas inmediatas siempre que lo deseen. En Hong Kong, por ejemplo, el uso de ordenadores para seguir los movimientos de los cigarrillos y la cooperación con otros países contribuyeron a una reducción significativa del contrabando de cigarrillos.

37. La mayoría de los países cuentan con reglamentos que obligan a las empresas a imprimir advertencias de índole sanitaria en los paquetes de productos del tabaco. El estilo, las palabras concretas, la atribución y los términos de esas advertencias varían de un país a otro. Los exportadores deberían indicar el país de destino final en la etiqueta y asegurarse de que los productos para ese país concreto lleven las advertencias sanitarias apropiadas. También pueden exigirse etiquetas específicas para los cigarrillos que no se destinan a la exportación. Los cigarrillos internacionales fabricados en Viet Nam, por ejemplo, deben exhibir advertencias sanitarias y una etiqueta que certifique que están *Fabricados en Viet Nam+ desde enero de 1997. La etiqueta en la que se señala que *El tabaco perjudica a la salud+ debe aparecer en vietnamita, mientras que la etiqueta de *Fabricado en Viet Nam+ puede estar en inglés o vietnamita. El Gobierno de Viet Nam ha declarado que la finalidad de las etiquetas es aumentar la concienciación respecto de los efectos del tabaco sobre la salud y combatir el contrabando.

38. Debería obligarse a los exportadores a depositar fianzas en relación con los cargamentos de cigarrillos, que sólo puedan restituirse una vez que se haya demostrado que los cigarrillos han llegado a su destino final.

IV. PRODUCTOS DEL TABACO LIBRES DE DERECHOS

Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública

39. Las ventas de productos libres de derechos han aumentado a causa del incremento del número de viajeros internacionales en los últimos años. En 1996 se vendieron en tiendas de artículos libres de derechos alrededor de 45 000 millones de cigarrillos, lo que representa el 0,8% de los cigarrillos vendidos en todo el mundo. El 39% de las ventas libres de derechos se efectuó en los aeropuertos, el 20% en transbordadores, el 12% en aviones y el 29% en otras tiendas. La mayor concentración de ventas de productos del tabaco en

tiendas de artículos libres de derechos corresponde a Europa, con el 69% de las ventas, seguida por Asia y el Pacífico con el 18%, América con el 12% y África con el 1%.¹

40. Los argumentos en favor de la suspensión completa de la venta de cigarrillos libres de impuestos proceden de dos direcciones principales. En primer lugar, las ventas libres de impuestos hacen que los cigarrillos puedan obtenerse baratos, por lo que aumenta el consumo. La suspensión de la venta de tabaco libre de derechos sería coherente con las metas de la política sanitaria de la OMS, tendente a reducir el uso de tabaco.

41. En segundo lugar, la desaparición total del tabaco libre de derechos facilitaría la lucha contra el contrabando. El contrabando de cigarrillos tiene su origen fundamentalmente en el fraude basado en los cigarrillos libres de derechos (véase la sección III) y el contrabando se ve favorecido por la existencia de zonas francas y ventas libres de impuestos. Depende de los cigarrillos exentos de impuestos que desaparecen durante su transporte internacional y que quedan clasificados en las estadísticas sobre el comercio mundial como *extraviados*. A fin de impedir que haya cigarrillos *extraviados*, no deberían seguir tolerándose el transporte y la venta de cigarrillos libres de impuestos.

Repercusiones internacionales

42. La eliminación completa de las cantidades de productos del tabaco que los viajeros pueden comprar libres de derechos entrañaría la enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros, o Convenio de Kyoto, de 1973, administrado por la Organización Mundial de Aduanas. Dicho convenio se encuentra actualmente en examen y debería considerarse la supresión de los artículos 22(a) y 39(a) del Anexo F3, en los que se estipulan las cantidades de productos del tabaco que los viajeros están autorizados a importar libres de derechos de importación e impuestos (200 cigarrillos o 50 cigarros o 250 gramos de tabaco, o una combinación de esos productos cuyo peso total no exceda de 250 gramos). En la Unión Europea, las ventas libres de derechos se limitaron considerablemente a partir del 1 de julio de 1999. Las Directivas 92/12/EEC y 77/388/EEC disponían la abolición del estatuto libre de impuestos en el tráfico intracomunitario para el 30 de junio de 1999: las ventas de cigarrillos libres de impuestos para uso personal dejaron de estar permitidas para los viajeros que permanezcan en el interior de la Unión Europea, y se toleran únicamente en el caso de los viajeros que salgan de la Unión o entren en ella. Esta decisión es importante, ya que cerca del 47% de las ventas mundiales de tabaco libre de derechos tiene lugar en la Unión Europea sola.

Soluciones propuestas

43. El gran incremento de los viajes internacionales ha tenido un efecto considerable sobre el trabajo de las administraciones de aduanas, ya que los viajeros con sus bienes y medios de transporte deben pasar por el control de aduanas durante su viaje.

44. Los acuerdos internacionales vigentes deberían reconsiderarse a la luz de las graves consecuencias para la salud del uso de tabaco. En particular, deberían suprimirse los artículos 22(a) y 39(a) del Anexo F3 del Convenio de Kyoto sobre la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros, relativos a los servicios de aduanas aplicables a los viajeros.

V. PUBLICIDAD DEL TABACO Y PATROCINIO

¹ World Tobacco. *World tobacco file, Emerging markets in Asia 1997*. Londres, 1997.

Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública

45. De acuerdo con el informe de 1988 del Surgeon General (Ministro de Sanidad) de los Estados Unidos, los mecanismos directos mediante los cuales la publicidad y promoción pueden hacer que aumente el consumo de tabaco son los siguientes:

- C induciendo a los niños y jóvenes a comenzar a experimentar con los productos del tabaco y de esta forma empezar a fumar regularmente;
- C alentando a los adultos a empezar a fumar;
- C alentando a quienes ya fuman a fumar más;
- C socavando la motivación de los fumadores para dejar de fumar;
- C alentando a los ex fumadores a recaer en el hábito.

46. En un informe del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social del Reino Unido de octubre de 1992 se examinaron diversos tipos de pruebas para evaluar si la publicidad del tabaco afecta a la demanda agregada de productos del tabaco.¹ Para el estudio se seleccionaron cuatro países (Canadá, Finlandia, Nueva Zelanda y Noruega) debido a que todos ellos habían introducido una prohibición de la publicidad que aplicaban efectivamente. En los cuatro países se disponía de suficiente información para evaluar de manera científica la prohibición. La conclusión principal del informe fue que las pruebas disponibles en ese momento sobre los cuatro países indicaban que el efecto de la publicidad era significativo. En todos los casos, la prohibición de la publicidad había ido seguida por una reducción del número de fumadores en un grado que no podía atribuirse de manera plausible a otros factores.

47. Cinco años después, se examinaron los datos disponibles sobre tres de esos países en un informe para la Unión Internacional contra el Cáncer.² El Canadá fue sustituido por Francia (que prohibió la publicidad a partir del 1 de enero de 1993) en vista de los cambios realizados en la legislación canadiense sobre el tabaco. En los cuatro países, el consumo per cápita de cigarrillos entre la población de 15 años o más disminuyó entre el 14% y el 37% tras la introducción de la prohibición.

CUADRO 2. EFICACIA DE LAS PROHIBICIONES DE LA PUBLICIDAD DEL TABACO

País	Fecha de la prohibición	Disminución del consumo para 1996
Noruega	1 de julio de 1975	-26%
Finlandia	1 de marzo de 1978	-37%
Nueva Zelanda	17 de diciembre de 1990	-21%
Francia	1 de enero de 1993	-14%

¹ Department of Health and Social Security del Reino Unido. *Effect of tobacco advertising on tobacco consumption*. Londres, HMSO, 1992.

² L. Joossens. *The effectiveness of banning advertising for tobacco products*. Bruselas, Unión Internacional contra el Cáncer, 1997.

48. En tres de los cuatro países estudiados, la prevalencia del tabaquismo entre los jóvenes disminuyó, mientras que en uno permaneció estable. La conclusión fue que la prohibición de la publicidad es eficaz si se aplica de forma correcta y como parte de una política general de lucha contra el tabaco.

Repercusiones internacionales

49. Varios países de todo el mundo han prohibido la publicidad del tabaco por medio de leyes. Entre ellos figuran Italia (1962), Islandia (1970), Noruega (1973), Finlandia (1976), Portugal (1982), Nueva Zelandia (1990), Francia (1991), Australia (1992), Tailandia (1992), Suecia (1994), Turquía (1996) y Bélgica (1997). Más recientemente, el Parlamento y el Consejo europeos han aprobado la Directiva 98/43/EC, de 6 de julio de 1998, por la que se prohíbe toda la publicidad del tabaco en los 15 Estados Miembros de la Unión Europea. En virtud de esta directiva, toda la publicidad directa e indirecta (incluida la realizada mediante el patrocinio) de productos del tabaco quedará prohibida en la Unión cuando entren plenamente en vigor de forma definitiva todas las disposiciones. A continuación se enumeran algunos puntos fundamentales de la directiva:

- C todos los Estados Miembros de la Unión Europea deben introducir legislación nacional para el 30 de julio de 2001 a más tardar;
- C en el plazo de un año desde ese momento deberán dejar de publicarse anuncios en los medios de comunicación escrita;
- C en el plazo de dos años desde ese momento quedará prohibido el patrocinio (con la excepción de acontecimientos o actividades de ámbito mundial);
- C el patrocinio por fabricantes de tabaco de acontecimientos mundiales, como las carreras de fórmula uno, podrá proseguir durante un máximo de otros tres años, pero no podrá prolongarse más allá del año 2006. Durante el periodo de eliminación gradual, deberá reducirse el monto del apoyo total de los patrocinadores, y ello deberá ir acompañado de restricciones voluntarias de la publicidad de tabaco relacionada con esos acontecimientos;
- C la información sobre los productos se permitirá en los puntos de venta;
- C las publicaciones de la industria tabacalera podrán incluir anuncios de tabaco;
- C las publicaciones de terceros países, no dirigidas específicamente al mercado europeo, no resultan afectadas por la prohibición.

50. Esta legislación impone una prohibición total sobre los anuncios de tabaco, pero prevé las siguientes excepciones que pueden ser controladas únicamente en el plano internacional y debilitan la legislación nacional: publicaciones extranjeras; publicidad incidental en la televisión; patrocinio de acontecimientos mundiales; e Internet.

Publicaciones extranjeras

51. En casi todos los instrumentos legislativos por los que se prohíbe la publicidad del tabaco, se permite por lo general la publicidad en publicaciones extranjeras importadas. La excepción es la ley francesa de 1991, que prohíbe también la publicidad del tabaco en las publicaciones extranjeras. Esta disposición de la ley francesa, sin embargo, no se respeta en la práctica; por ejemplo, las revistas alemanas que contienen publicidad de tabaco siguen importándose a Francia. La justificación de la excepción relativa a las publicaciones extranjeras es el temor de que una prohibición de la publicidad del tabaco conduzca a la censura de las

publicaciones extranjeras. Tan sólo una prohibición mundial de la publicidad del tabaco podría llevar a una prohibición de esa publicidad en todas las publicaciones.

Publicidad incidental en la televisión

52. Las leyes sobre publicidad del tabaco de Australia, Bélgica, el Canadá, Francia y Noruega eximen de la prohibición la publicidad incidental en transmisiones de acontecimientos que tienen lugar fuera del país, a menos que el propósito principal sea anunciar productos del tabaco en el país interesado.

53. La justificación es la misma que explica la excepción relativa a las publicaciones extranjeras, esto es, el temor de que una prohibición de la publicidad del tabaco conduzca a la censura de la transmisión de acontecimientos deportivos en países en los que la publicidad del tabaco sigue estando autorizada. Como en ese caso, tan sólo una prohibición mundial de la publicidad del tabaco podría llevar a una prohibición de la publicidad incidental. Es preciso subrayar que los efectos de la publicidad incidental en la televisión no pueden ser subestimados. De acuerdo con un estudio, el patrocinio de una escudería de automóviles de carreras en la temporada de 1989 por una marca muy conocida concedió a los cigarrillos de ésta casi tres horas y media de exposición en televisión. Las repercusiones de los acontecimientos televisados como esas carreras de automóviles son considerables: más de 10 millones de personas al año asisten a esos acontecimientos en los Estados Unidos, y 900 millones de personas los presencian por televisión.¹

Patrocinio de acontecimientos mundiales

54. De todas las lagunas existentes en las diversas iniciativas legislativas nacionales que permiten eludir su cumplimiento, el patrocinio es con mucho la mayor. El patrocinio por empresas tabacaleras (especialmente de deportes) socava los intentos por frenar el consumo de tabaco porque funciona de la misma manera que la publicidad; llega al mercado juvenil con mucha eficacia; asocia el tabaco con actividades e imágenes saludables y populares; y la naturaleza internacional de los acontecimientos patrocinados puede permitir la exención de las prohibiciones nacionales de patrocinar esos acontecimientos.

55. La eficacia del patrocinio puede medirse por el aumento del conocimiento por los consumidores sobre un producto o una empresa y el cambio de sus actitudes al respecto. Una encuesta mostró que los muchachos que mencionaban las carreras de coches como su deporte televisado favorito podían nombrar en un mayor porcentaje que los demás las principales marcas de tabaco patrocinadoras. Si no eran ya fumadores habituales, casi el doble de los muchachos que veían las carreras de coches, respecto a los que no las veían, se convirtieron en fumadores habituales.²

56. Las leyes de varios países de todo el mundo prevén exenciones para los acontecimientos internacionales patrocinados, algunos ejemplos de los cuales se exponen a continuación. El principal argumento en favor de esas exenciones es que una prohibición total de la publicidad del tabaco conduciría a la transferencia del acontecimiento internacional a otro país que aún autorice esa publicidad.

- Ⓒ En Portugal, la ley de 30 de enero de 1987 eximió a todas las carreras patrocinadas de la prohibición de hacer publicidad del tabaco durante un periodo de 10 años.
- Ⓒ En Nueva Zelanda, el Parlamento enmendó la prohibición de publicidad del tabaco seis meses después de la promulgación de la ley de 1990, con objeto de autorizar el patrocinio de aconteci-

¹ J. Slade. *Tobacco product advertising during motorsports broadcast: a quantitative assessment*. Ponencia presentada en la Novena Conferencia Mundial sobre Tabaco y Salud, París, 10 a 14 de octubre de 1994.

² A. Charlton, D. While, S. Kelly. Boy's smoking and cigarette-brand sponsored motor racing. *Lancet*, 1997, 350: 1474.

mientos multinacionales, definidos como aquellos en los que participan al menos tres países, entre ellos Nueva Zelanda.

- C En Australia, el artículo 18 de la ley sobre publicidad del tabaco (1992) concedió al Ministro de Sanidad la facultad de excluir determinados acontecimientos deportivos internacionales de la prohibición general de publicidad del tabaco siempre que se cumplan ciertas condiciones.
- C En el Canadá, la ley (C-71) de prohibición de la publicidad del tabaco y el patrocinio debía haber entrado en vigor el 1 de octubre de 1998. Sin embargo, en junio de 1998 la ley 444 de la provincia de Quebec autorizó demoras suplementarias de dos años para el patrocinio de algunos acontecimientos y un aplazamiento de cinco años para el patrocinio de escuderías de carreras que participaran en el Gran Premio del Canadá o el Gran Premio de Trois Rivières.
- C En la Unión Europea, como ya se ha mencionado, el periodo de transición hasta la prohibición del patrocinio por marcas de tabaco de acontecimientos mundiales es tres años más largo que el de otros acontecimientos patrocinados.

57. La mayoría de los países han prohibido la publicidad del tabaco en la televisión. El patrocinio ha pasado a ser un elemento central de los esfuerzos promocionales de la mayoría de las empresas tabacaleras porque permite la utilización de nombres comerciales en los medios de comunicación audiovisual en los que están prohibidas. En muchas partes del mundo, el patrocinio de acontecimientos y actividades se usa para llegar a las audiencias de los medios audiovisuales incluso cuando las leyes locales vetan específicamente el acceso de las empresas tabacaleras a los medios de comunicación audiovisual. El patrocinio por las empresas tabacaleras de las carreras de fórmula uno alcanza un monto de US\$ 100 millones cada año. Las empresas tabacaleras están dispuestas a gastar esas ingentes sumas a fin de llegar a 350 millones de telespectadores por carrera en más de 200 países de todo el mundo.^{1,2} Tan sólo una prohibición mundial de toda la publicidad del tabaco y el patrocinio puede impedir que la promoción del tabaco siga siendo sumamente visible durante la transmisión de acontecimientos deportivos internacionales populares.³

Internet

58. Se calcula que en 1998 había 50 millones de puntos de acceso a Internet en el mundo, y algunas predicciones indicaban que para el fin del milenio su número podría aumentar a 500 millones. Aunque la publicidad en Internet es un fenómeno que comenzó hace tres años tan sólo, los gastos anuales en publicidad en Internet ascienden a cientos de millones de dólares. Las empresas tabacaleras han comenzado también a anunciarse abiertamente en Internet. En los Estados Unidos las empresas tabacaleras se vieron obligadas a informar de sus gastos en publicidad en Internet por primera vez en 1996; el total ascendía a US\$ 432 000.⁴ En Alemania, la mayoría de las empresas tabacaleras han abierto sitios Web en dominios alemanes integrados en la red mundial de ordenadores conocida como Internet.

¹ J. Griffiths. Steering into a broadcasting chicane. *Financial Times*, 6 de marzo de 1998.

² H. Dawley, Walczak. Fast money, making big profits from Grand Prix racing. *Business Week*, 22 de septiembre de 1997: 42-46.

³ Para más detalles sobre los sistemas de patrocinio, véase A. Henry, E. MacAskill. Analysis of tobacco sponsorship. *The Guardian*, 6 de noviembre de 1997.

⁴ Cigarette sales, ad spending up. *FTC: Watch*, 23 de marzo de 1998 (Nº 497).

59. Internet representa una preocupación en muchos sentidos, como por ejemplo la promoción, la publicidad y la venta transfronteriza de productos medicinales.¹ Las actividades de las empresas varían: es preciso hacer una distinción entre la publicidad en la World Wide Web (que se dirige a todos los consumidores), la publicidad por medio del correo electrónico dirigida a consumidores individuales concretos y las ventas en línea. El comercio en Internet entraña generalmente un elemento extranjero. Las ventas en línea se dirigen cada vez más a consumidores en otros países también. Sobre todo, se puede acceder a la publicidad en Internet en todos los países en los que es posible conectarse a la red, es decir, prácticamente en todos los del mundo.

60. La necesidad de abordar la publicidad en Internet mediante una convención internacional es evidente. En su Smoking (Public Health) (Amendment) Ordinance de 1997, Hong Kong ha prohibido ya la publicación de anuncios de tabaco en Internet. En Bélgica, el Ministro de Sanidad ha estipulado que la prohibición de publicidad del tabaco en Bélgica incluye la publicidad en Internet. No obstante, es difícil controlar o sancionar a los sitios Web situados en países extranjeros. Una convención internacional debería incluir una prohibición de la publicidad del tabaco en Internet y prohibir la venta y posterior distribución de cigarrillos por correo en Internet. La venta de cigarrillos en Internet ha causado grave preocupación en Suecia, donde muchas personas compraban a través de Internet cigarrillos, que recibían por correo, en países donde los precios eran inferiores.

Soluciones propuestas

61. Una prohibición total de la publicidad y el patrocinio es esencial para que pueda reducirse de manera considerable y rápida el consumo de tabaco. En 1979 el Comité de Expertos de la OMS sobre Lucha Antitabáquica instó a la prohibición total de todas las formas de promoción del tabaco.² En 1986 la 39ª Asamblea Mundial de la Salud, en su resolución WHA39.14, deploró todas las prácticas que, directa o indirectamente, tienen por finalidad fomentar el uso del tabaco. Cuatro años después, en su resolución WHA43.16, la Asamblea Mundial de la Salud instó a todos los Estados Miembros a considerar la posibilidad de aplicar restricciones progresivas y acciones concertadas para la eliminación final de la publicidad, la promoción y el patrocinio, tanto directos como indirectos, del tabaco.

62. La prohibición debería basarse en los siguientes principios:

- C debería incluir tanto la publicidad directa como la indirecta;
- C debería aplicarse a todos los medios de comunicación (radio, televisión, prensa, carteleras publicitarias, cine, Internet, etc.);
- C debería incluir el patrocinio de acontecimientos nacionales e internacionales por igual;
- C debería abarcar todo el mundo, pero introducirse gradualmente teniendo en cuenta los progresos hechos en el plano nacional con vistas a limitar la publicidad del tabaco.

63. La mayor parte de los países han limitado la publicidad del tabaco en cierta medida. Una prohibición total en todos los países es posible, pero debería introducirse progresivamente. Podría permitirse un periodo de transición más largo para los países que deban poner en práctica iniciativas legislativas laboriosas para

¹ Véase la resolución WHA51.9.

² *Lucha contra el tabaquismo epidémico: informe del Comité de Expertos de la OMS sobre Lucha Antitabáquica*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1979 (OMS, Serie de Informes Técnicos, N° 636).

conseguir una prohibición total. Para determinar la duración del periodo de transición podría utilizarse un baremo de control de la restricción de la publicidad. En 1989 ya se elaboró un baremo de ese tipo con objeto de clasificar a los países con arreglo al número de medios de comunicación en los que la publicidad del tabaco está limitada, prohibida o matizada por advertencias de índole sanitaria. En el cuadro 3 se ha adaptado ligeramente la escala añadiendo, por ejemplo, puntos por la limitación o la prohibición de la publicidad indirecta y el patrocinio internacional.

CUADRO 3. BAREMO DE CONTROL EN RELACIÓN CON LA LIMITACIÓN DE LA PROMOCIÓN DEL TABACO

	Restricción	Prohibición	Total
Anuncios en la radio	0,5 puntos	+0,5 puntos	1 punto
Anuncios en la televisión	0,5 puntos	+0,5 puntos	1 punto
Anuncios en el cine	0,5 puntos	+0,5 puntos	1 punto
Anuncios al aire libre	0,5 puntos	+0,5 puntos	1 punto
Anuncios en la prensa	0,5 puntos	+0,5 puntos	1 punto
Anuncios en los puntos de venta	0,5 puntos	+0,5 puntos	1 punto
Patrocinio de acontecimientos nacionales	0,5 puntos	+0,5 puntos	1 punto
Patrocinio de acontecimientos internacionales	0,5 puntos	+0,5 puntos	1 punto
Publicidad indirecta	1 punto	+1 punto	2 puntos
			10 puntos

Una puntuación total igual a 0 equivale a la ausencia total de restricciones sobre la publicidad del tabaco o el patrocinio.

Una puntuación total igual a 10 equivale a una prohibición total de la publicidad directa e indirecta de productos del tabaco y el patrocinio por éstos de acontecimientos.

64. Se propone que todos los países prohíban toda la publicidad directa e indirecta de productos del tabaco y el patrocinio, pero que se permita un periodo de transición en función de la puntuación sobre el control de limitación de la publicidad en cada país, de la manera siguiente:

Puntuación en 1 de enero de 2000	Periodo de transición
\$7	3 años
4-6	6 años
0-3	9 años

VI. ANÁLISIS DE LOS INGREDIENTES, TÓXICOS O NO, E INFORMACIÓN AL RESPECTO

Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública

65. Se calcula que el humo del tabaco contiene más de 4000 compuestos, muchos de los cuales son activos desde el punto de vista farmacológico, tóxicos, mutagénicos y cancerígenos. El humo del tabaco contiene más de 43 agentes cancerígenos conocidos.¹

66. A medida que ha aumentado la preocupación sobre los problemas sanitarios causados por el tabaquismo, varios países han aplicado una política consistente en reducir el riesgo de perjuicios para las personas que siguen fumando disminuyendo las cantidades de sustancias nocivas a las que están expuestos los fumadores. Desde comienzos de los años setenta, las autoridades de los Estados Unidos y el Reino Unido han recomendado a las personas que no desean o no son capaces de dejar de fumar que consuman cigarrillos con contenidos menores de alquitrán y nicotina, en la esperanza de reducir los efectos adversos del tabaco.

67. Asimismo se han adoptado medidas de reglamentación. El contenido de alquitrán de los cigarrillos comercializados en la Unión Europea está regulado por la Directiva 90/239/EEC, aprobada en mayo de 1990, en la que se estipula que el contenido de alquitrán de los cigarrillos comercializados en la Comunidad Europea no debería superar los 15 miligramos por cigarrillo a partir del 31 de diciembre de 1992 y 12 miligramos por cigarrillo a partir del 31 de diciembre de 1997. Desde enero de 1992 otra Directiva (89/622/EEC) ha estipulado que en los paquetes de cigarrillos debe indicarse el contenido de alquitrán y nicotina, y que éste debe medirse empleando los métodos especificados por la Organización Internacional de Normalización (ISO) (ISO 4387 e ISO 3400).

68. La máquina de fumar estándar, utilizando los procedimientos y el equipo ordinarios de la ISO, tiene una boca mecánica que da un número fijo de caladas normales (un volumen de 35 mililitros inhalado a lo largo de dos segundos y repetido cada 60 segundos hasta que el cigarrillo se consume hasta una longitud predeterminada). A continuación se miden los residuos de alquitrán y nicotina depositados en la máquina.

69. Los resultados de las pruebas no ofrecen a los consumidores mediciones significativas de lo que previsiblemente ingerirán cuando fumen. Uno de los mayores defectos de la prueba es que las personas sencillamente no fuman como máquinas. De hecho, los fumadores pueden absorber más nicotina que la máquina, dependiendo del número y la intensidad de las caladas que den y de si bloquean con los labios o dedos los orificios de ventilación que pueden diluir el humo de los cigarrillos *bajos en alquitrán+. Se ha demostrado, por ejemplo, que los fumadores que comienzan a fumar cigarrillos con contenidos menores de nicotina *compensan+ fumando el cigarrillo bajo en nicotina con mayor intensidad, y que el contenido de nicotina declarado no es un buen indicador de la cantidad de nicotina absorbida por los fumadores.²

70. En la mayoría de los casos, la disminución del contenido de nicotina de los cigarrillos se debe a las características del filtro (orificios de ventilación en el papel que recubre la boquilla) y a que el humo se diluye con aire. Aunque las máquinas de fumar oficiales no interfieren en la ventilación del filtro, los fumadores

¹ Department of Health and Human Services de los Estados Unidos. *Reducing the health consequences of smoking: 25 years of progress. A Report of the Surgeon General*. Rockville, Maryland, Center for Disease Control, 1989.

² Department of Health and Human Services de los Estados Unidos. Reglamentos de limitación de la venta y distribución de cigarrillos y productos del tabaco sin humo con objeto de proteger a los niños y adolescentes. Análisis de las normas propuesto en relación con la jurisdicción de la FDA sobre los cigarrillos y productos del tabaco sin humo que contienen nicotina. Notice of the Food and Drug Administration. *Federal Register*, 11 de agosto de 1995, 60: 41314-41787.

humanos pueden bloquear esos orificios de los filtros, y lo hacen de hecho, con los labios o los dedos, lo que se traduce en la absorción de cantidades más elevadas de alquitrán y nicotina.

71. La política de análisis y control del contenido de alquitrán se basaba en el concepto de que la disminución del alquitrán produciría una reducción de la actividad cancerígena del humo del tabaco. El concepto de *alquitrán+ debe ser examinado nuevamente con atención, especialmente a la luz de las nuevas tecnologías de los cigarrillos y de las diferentes características del alquitrán. Los resultados de las investigaciones realizadas en relación con 55 tipos de cigarrillos en Alemania indicaron, por ejemplo, que no había correlación alguna entre las nitrosaminas específicas del tabaco y el contenido de alquitrán en la corriente principal de humo (el humo inhalado por el fumador). En Polonia se llegó a conclusiones similares, sobre la base de la información obtenida en pruebas realizadas con cigarrillos polacos durante el periodo 1983-1995. Los cigarrillos bajos en nicotina no equivalen automáticamente a cigarrillos menos cancerígenos. Dos estudios recientes basados en investigaciones llevadas a cabo en Suiza y los Estados Unidos mostraron que los cigarrillos bajos en nicotina no sólo no son más seguros, sino que han contribuido a un aumento del adenocarcinoma, un tipo de cáncer de pulmón localizado en la parte más profunda del órgano. Los fumadores de esos cigarrillos inhalan más profundamente y están expuestos a cantidades desproporcionadamente más elevadas de algunos de los constituyentes del humo, incluidas sustancias cancerígenas particuladas más pequeñas o *N*-nitrosaminas. Se ha sugerido que las marcas de cigarrillos existentes deberían analizarse para determinar la presencia de una selección de sustancias cancerígenas conocidas, por ejemplo la 4-(metilnitrosamina)-1-(3-piridil)-1-butanona (NNK). Por lo que hace a las sustancias cuyo contenido varía sustancialmente de una marca a otra, las concentraciones medianas podrían establecerse como límite máximo, y podría darse tiempo a los fabricantes para adaptarse a ese objetivo. Las marcas que no logran ajustarse al nivel previsto deberían ser excluidas del mercado de un país.

72. Otra preocupación es el empleo de productos químicos agrícolas en la producción de tabaco y de aditivos de sabor o de otro tipo durante la elaboración. Para el cultivo del tabaco se utiliza de forma habitual una amplia gama de productos químicos, como herbicidas, fungicidas e insecticidas, con objeto de lograr la máxima producción comercial. Se ha probado que los residuos de plaguicidas en la corriente principal de humo pueden ser retenidos por el fumador. Al reducirse los niveles de alquitrán y nicotina, se añaden a los componentes del tabaco diversas sustancias a fin de modificar el sabor y la apetecibilidad del humo, alterar la composición y concentración del humo, modificar la velocidad de combustión y alterar el pH para optimizar la absorción de la nicotina.

73. De hecho, los cigarrillos no son un simple producto agrícola, esto es, hojas de tabaco picadas y liadas en un tubo de papel. Los cigarrillos se encuentran entre los productos de consumo más complejos disponibles. Hay pruebas de que la absorción de la nicotina por el fumador puede ser hábilmente controlada de manera que el cigarrillo proporcione una dosis suficiente de nicotina para crear, y posteriormente mantener, la adicción. Se ha señalado que las empresas tabacaleras consideran que los cigarrillos son un sistema de administración de nicotina y han investigado múltiples caminos para manipular la nicotina hasta alcanzar las concentraciones de administración deseadas. Las empresas tabacaleras han dedicado también decenios a la investigación con objeto de estudiar la alteración de la forma química de la nicotina para aumentar el porcentaje de nicotina base que se proporciona al fumador. Diversos documentos de las empresas tabacaleras indican que esto puede lograrse aumentando el pH del humo mediante el uso de aditivos, especialmente amoníaco. Con un pH más elevado y una mayor concentración de nicotina base, la velocidad de absorción - y la respuesta fisiológica - resultan potenciadas. En los Estados Unidos se han usado ampliamente compuestos del amoníaco en la elaboración de cigarrillos. La industria tabacalera aduce que los compuestos de amoníaco se añaden para mejorar el sabor, no para aumentar la cantidad de nicotina base. Ese argumento,

sin embargo, es rebatido por documentos internos de la propia industria tabacalera y por los principios básicos de la química y la física.¹

74. Dada su naturaleza extremadamente adictiva, la eliminación gradual de la nicotina de los cigarrillos es una opción política que ha sido ampliamente debatida durante los últimos cinco años. La viabilidad de un enfoque de ese tipo plantea numerosas preguntas. La principal es si la reducción de la nicotina podría conducir a mayores perjuicios para la salud de los fumadores adictos que compensan la reducción de los niveles de nicotina fumando más cigarrillos y/o fumando cada cigarrillo con mayor intensidad. La reducción de la nicotina podría ser útil para quienes empiezan a fumar, pero no para quienes ya han adquirido el hábito.

75. Por el momento, la reducción de la nicotina es una opción que debería mantenerse abierta y explorarse cuidadosamente a causa de su potencial efecto benéfico sobre la salud pública. Sin embargo, es preciso llevar a cabo investigaciones mucho más amplias antes de que pueda considerarse la posibilidad de aplicar este enfoque.

Repercusiones internacionales

76. Se han promulgado leyes tendentes a controlar las sustancias perjudiciales presentes en el tabaco:

- C controlando la composición del tabaco;
- C exigiendo que se declaren los aditivos e ingredientes;
- C autorizando al gobierno a inspeccionar y aprobar los productos del tabaco;
- C autorizando al gobierno a establecer límites máximos de alquitrán y nicotina.

77. En Alemania, la Tobacco Ordinance de 20 de diciembre de 1977, por ejemplo, contiene detalles sobre las sustancias que pueden utilizarse en la elaboración del tabaco. En Nueva Zelanda, la Toxic Substances Act de 1979 faculta al Gobernador General a promulgar reglamentos para prescribir métodos de análisis del tabaco a fin de determinar su composición, así como la cantidad máxima de determinadas sustancias tóxicas que pueden encontrarse en cualquier tabaco o clase de tabaco. En Tailandia, la orden ministerial BE 2535 exigía que para el 20 de febrero de 1998 se declararan al Ministerio de Salud Pública los ingredientes de los productos del tabaco que quisieran venderse en el país. En el Canadá, la Tobacco Sales (Amendment) Act de la Columbia Británica obligaba a las compañías tabacaleras a declarar todos los aditivos e ingredientes para el 15 de septiembre de 1998, incluidos los productos químicos utilizados para tratar los papeles y los filtros. A partir del 31 de octubre de 1998, las compañías tabacaleras deben proporcionar información sobre 44 sustancias tóxicas escogidas presentes en el humo del tabaco, utilizando procedimientos de análisis elaborados por la sanidad canadiense.

78. La utilización de métodos de análisis imprecisos y diferentes de los ingredientes es una preocupación internacional. Los procedimientos de análisis pueden variar de un país a otro. La utilización de diferentes métodos de análisis entraña que los resultados obtenidos en un país no son comparables a los obtenidos en otros lugares. Los procedimientos de análisis no sólo deberían ser comparables, sino también exactos y válidos. Las pruebas sobre la inocuidad de los aditivos se realizan a menudo de acuerdo con las sustancias ingeridas. Se desconoce el efecto de la combustión sobre muchos aditivos. Se considera que las normas de

¹ R. Hurt, C. Robertson. Prying open the door to the tobacco industry's secrets about nicotine. *The Journal of the American Medical Association*, Vol. 280, No. 13: 1173-1181.

la Unión Europea sobre el contenido de alquitrán, por ejemplo, que se basan en los métodos estándar de la ISO, subestiman el nivel de alquitrán de los cigarrillos y de esa forma proporcionan a los fumadores información inexacta.

Soluciones propuestas

79. Aunque los productos del tabaco son de uso generalizado además de complejos, han escapado a una reglamentación significativa, en parte debido a la falta de conocimiento sobre ellos fuera de la industria. Es precisa más información acerca de la función de los componentes, productos químicos, aromatizantes y otros aditivos. Debe establecerse la inocuidad de esas sustancias al quemarse. Antes de que se reconozca la inocuidad de los aditivos, la industria debería probar que son seguros cuando se usan en condiciones reales (esto es, quemados, en conjunción con otros ingredientes y aditivos). Podría facilitarse la reunión de esta información imponiendo a la industria tabacalera la obligación de declarar todos los ingredientes y aditivos presentes en todos los productos del tabaco e informar de los principales componentes tóxicos, utilizando métodos de análisis internacionalmente aceptados.

80. Existen diversas oportunidades para hacer que los productos del tabaco resulten menos peligrosos. Por ejemplo, un comité internacional de expertos supervisado por la OMS podría:

- C determinar qué aditivos contribuyen a la toxicidad del tabaco y a hacerlo más adictivo;
- C fijar un límite máximo al contenido de ingredientes tóxicos como las nitrosaminas específicas del tabaco y establecer reducciones progresivas;
- C determinar qué ingredientes que potencian la administración de nicotina o interactúan con sus cualidades de refuerzo deberían eliminarse;
- C revisar las normas de la ISO para la medición del contenido de alquitrán y nicotina en los cigarrillos de conformidad con la revisión de los métodos de prueba del alquitrán realizada por la Federal Trade Commission (Comisión Federal de Comercio) de los Estados Unidos;
- C explorar las posibilidades de eliminar gradualmente la nicotina de los productos del tabaco.

VII. DISEÑO Y ETIQUETADO DE LOS PAQUETES DE TABACO

Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública

Tamaño de los paquetes

81. En muchos países en desarrollo la venta de cigarrillos sueltos y de paquetes pequeños es común, si no la norma, porque el menor nivel de los ingresos disponibles hace que los paquetes más grandes estén fuera del alcance de la mayoría de los fumadores. La misma lógica de comercialización se aplica obviamente en países más ricos en la medida en que las personas con menores ingresos (las personas pobres, los desempleados y los niños) pueden obtener con más facilidad el dinero para un paquete pequeño que para el paquete normal, más caro.

82. En documentos confidenciales sobre la estrategia de comercialización que fueron divulgados como resultado de órdenes judiciales en los Estados Unidos,¹ se recomendaba la venta de *medios paquetes+ por las siguientes razones:

- C el medio paquete es un tamaño lógico para los fumadores que están comenzando. Al alcanzar la madurez como fumadores, la tasa de consumo puede duplicarse, como mínimo. La lealtad a la marca trasladaría esta ganancia a los paquetes de 20 cigarrillos de esa marca;
- C los fumadores más jóvenes parecen ser más sensibles al desembolso total que se necesita que al costo por cigarrillo;
- C el precio bajo no equivaldría a una *marca barata+, ni exige sacrificios en el beneficio por unidad, el apoyo para la comercialización o la calidad.

83. Diversas investigaciones realizadas en Australia, el Canadá y los Países Bajos han confirmado que quienes compraban los paquetes pequeños de cigarrillos eran principalmente los fumadores adolescentes. Un estudio realizado en Australia mostró que el 56% de los adolescentes fumadores compraba paquetes pequeños, en comparación con un 9% de los fumadores adultos únicamente.² Datos recientes procedentes de los Países Bajos indican que en 1998 el 38% de los fumadores de entre 15 y 19 años de edad compraba paquetes pequeños, en comparación con el 12% de los fumadores adultos.³

Etiquetado

84. El etiquetado de los productos del tabaco se reconoce como un elemento importante en las políticas de prevención del tabaquismo. En ese contexto, su función principal es disuadir a las personas de empezar a fumar y alentar a los fumadores a dejar de fumar o fumar menos. El etiquetado influye en el comportamiento relativo al hábito proporcionando información adicional para apoyar la motivación para no fumar o dejar de fumar. Sin embargo, es necesario hacer progresos aún en muchos países. En un informe de la OCDE se llegó a la conclusión de que de los 77 países que exigían la impresión de advertencias en 1991, 48 obligaban únicamente a incluir la declaración de que el tabaco es perjudicial para la salud.⁴ Un nuevo informe sobre la investigación relativa a las advertencias sanitarias en 56 países, de 1998, subrayó que las advertencias en los países en desarrollo eran con diferencia más ineficaces que las advertencias en los países desarrollados, pese a que incluso éstas eran inadecuadas.⁵ Se preparó una escala de evaluación de las advertencias sanitarias que tenía en cuenta varios criterios, entre los cuales figuraban la presencia, el número, el idioma, el tamaño, la colocación y el sistema de rotación de las advertencias sanitarias. La puntuación media de los países en desarrollo fue inferior a la de los países desarrollados, aunque algunas naciones en desarrollo obtuvieron puntuaciones altas. Vale la pena mencionar el ejemplo de Polonia, que obligó recientemente a las empresas tabacaleras a incluir advertencias que ocupen al menos el 30% de la superficie del paquete.

¹ Consent Judgment, *The State of Minnesota and Blue Cross and Blue Shield of Minnesota vs. Philip Morris Incorporated et al.*, Ramsey County District Court No. C1-84-8565, 8 de mayo de 1998.

² D. H. Wilson et al. 15s: they fit in everywhere, especially the schoolbag. *Community Health Studies*, 1987, 11: 16-20.

³ Datos inéditos correspondientes a 1998 proporcionados por Stivoro, la organización sobre tabaquismo y salud de los Países Bajos.

⁴ R. Roemer. *Legislative action to combat the world tobacco epidemic*, 2ª edición. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1993.

⁵ D. Kolben, P. Lurie, S. M. Wolfe. *Smokescreen: double standards of U.S. tobacco companies in international cigarette labelling*. Washington, D.C., Public Citizen's Health Research Group, 1998.

Pretensiones de los productos

85. Deberían establecerse normas internacionales mínimas sobre el texto que debería aparecer en el paquete (advertencias sanitarias) y lo que no debería aparecer. Debería impedirse a los productores hacer afirmaciones de índole sanitaria no demostradas en sus productos (mediante el uso de términos como *ligero+, *suave+ y *bajo en nicotina+), delimitando tanto el uso de palabras como de elementos visuales en los paquetes y el diseño de los productos que transmiten una sensación de seguridad falsa. La promoción de los cigarrillos ligeros ha hecho que siguiera fumando mucha gente que de otra manera habría hecho un esfuerzo más determinado por dejarlo. Se considera que los cigarrillos bajos en alquitrán o en nicotina alientan a las personas - en particular a las mujeres - a empezar a fumar y pueden influir en los fumadores haciendo que sigan fumando en la creencia de que el producto ofrece cierta protección. El efecto neto de la introducción y la comercialización masiva de esas marcas puede haber sido, y podría seguir siendo, un incremento del número de muertes imputables al tabaquismo.

Repercusiones internacionales

86. Las relaciones comerciales deberían basarse en reglas aplicables a todos los países. La introducción de reglas mínimas sobre el diseño de los paquetes de cigarrillos debería ser obligatoria, a fin de evitar que unos pocos países que de lo contrario no respetarán esas reglas logren ventajas económicas. La conclusión de un acuerdo sobre el diseño de los paquetes a nivel internacional podría hacer que mejoraran las relaciones comerciales, promover la salud pública e incluso facilitar la lucha contra el contrabando.

87. Como se ha indicado en la sección III, un problema en relación con el comercio de cigarrillos es que cada año 400 000 millones de cigarrillos exportados *desaparecen+ durante su transporte internacional. El contrabando podría controlarse con mayor eficacia si el país de destino final se conociera con antelación. Si todos los países exigieran la impresión de advertencias sanitarias bien visibles, que serían automáticamente distintas en cuanto al idioma empleado y el contenido de algunos de los mensajes impresos en el paquete, los exportadores estarían obligados a demostrar que sus productos exhiben las advertencias sanitarias del país de destino final (véase asimismo la sección IV).

Soluciones propuestas

88. Para hacer frente a esos problemas se proponen las siguientes medidas:
- C prohibir la venta de cigarrillos en paquetes de menos de 20 unidades;
 - C eliminar de los paquetes de productos del tabaco afirmaciones no demostradas relacionadas con la salud, como *ligero+, *suave+ o *bajo en alquitrán+;
 - C introducir advertencias sanitarias múltiples y obligatorias en todos los productos del tabaco, impresas en negro sobre blanco o blanco sobre negro y que ocupen como mínimo el 25% de las dos superficies grandes del paquete.

VIII. TABACO Y POLÍTICA AGRÍCOLA

Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública

89. La producción mundial de tabaco ha venido aumentando constantemente. Se calcula que la producción mundial de tabaco sin elaborar en 1997 alcanzó siete millones de toneladas, un 27% más que la cosecha de 1995. La mayor parte de este crecimiento puede imputarse a la continua expansión en China.¹

90. La hoja de tabaco se cultiva en al menos 120 países y la mayor parte de la producción mundial de tabaco proviene de países en desarrollo. En muchos países productores, los gobiernos proporcionan a los agricultores de tabaco subvenciones y ayudas para el sostenimiento de los precios. La Unión Europea proporciona subvenciones a la producción del tabaco de alrededor de US\$ 1200 millones anuales.² Los gastos en concepto de apoyo al cultivo del tabaco en los Estados Unidos ascendieron a cerca de US\$ 40 millones anuales entre 1994 y 1996.³

91. El sostenimiento de los precios y las subvenciones socavan el apoyo oficial a los programas de lucha antitabáquica y dificultan la realización de cambios normativos por medio del proceso político. Por lo tanto, a medida que los programas de lucha contra el tabaco maduran, será preciso abordar la cuestión de las subvenciones y el apoyo a los precios del tabaco en los países desarrollados y en desarrollo por igual.

Repercusiones internacionales

92. Según un informe del Tribunal de Cuentas Europeo, las subvenciones de la Unión Europea a las exportaciones de tabaco no sólo sancionan una política contraria a la política sanitaria de la propia Unión, sino que además contradicen su política hacia los países en desarrollo.⁴ Casi todo el tabaco que se produce se exporta a Europa central y oriental y al norte de África, donde el control del contenido de alquitrán es insuficiente y los países no están en absoluto en condiciones de hacer frente a la mortalidad adicional y los altos costos de la atención sanitaria provocados por el tabaco. El volumen de esas exportaciones entre 1991 y 1995 se muestra en el cuadro 4.

¹ Department of Agriculture de los Estados Unidos. *Tobacco: world market and trade, Circular Series: FT-01-98*, p. 8.

² L. Joossens, M. Raw. Are tobacco subsidies a misuse of public funds? *British Medical Journal*, 1996, 312: 832-836.

³ P. Zhang, C. Husten. Impact of the tobacco price support program on tobacco control in the United States. *Tobacco Control*, 1998, 7: 176-182.

⁴ Tribunal de Cuentas, informe especial 8/93 relativo a la organización común del mercado de tabaco crudo junto con las respuestas de la Comisión. *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas*, N° C65, 2 de marzo de 1994, vol. 47.

**CUADRO 4. EXPORTACIONES DE TABACO SIN ELABORAR
DE LA UNIÓN EUROPEA A EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL
Y ÁFRICA SEPTENTRIONAL, 1991-1995**

(en toneladas)

Año	Exportaciones a Europa central y oriental	Exportaciones a África septentrional
1991	72 859	30 834
1992	47 034	41 034
1993	83 776	34 376
1994	60 203	57 603
1995	147 851	34 420

Fuente: Eurostat.

93. Las subvenciones han permitido que el tabaco sea barato. El dumping de productos del tabaco baratos con alto contenido de alquitrán en los mercados de países vecinos más pobres deforma los mercados y fomenta el consumo.

Soluciones propuestas

94. El tabaco seguirá cultivándose mientras siga habiendo una demanda de los consumidores. La mejor manera de reducir la producción de tabaco es, evidentemente, reducir la demanda. Sin embargo, deberían examinarse las dos medidas siguientes:

- C no deberían concederse incentivos financieros o protección legislativa encaminados a fomentar la producción de tabaco. El Banco Mundial, por ejemplo, no concede préstamos para la producción, elaboración, importación y comercialización de tabaco, ya sea para el consumo nacional o para la exportación;
- C debería proporcionarse ayuda a los productores de tabaco para que sustituyeran éste por otros cultivos.

95. El argumento clásico de los agricultores es que cultivan tabaco porque no hay una alternativa a su producción. La verdad es que se ha dispuesto de pocos recursos para examinar las posibilidades de adoptar cultivos alternativos. Es necesario ofrecer a los pequeños agricultores posibilidades reales para el futuro. Para ello se deben superar los problemas relacionados con la conversión desde el cultivo del tabaco a otros cultivos, como la disminución de los ingresos, la falta de inversión de capital, el riego, la capacitación, la falta de investigación agrícola y la imposibilidad de sustituir el tabaco con un solo producto nada más. La diversificación no es un proceso sencillo, pero sin la inversión en investigación no se encontrará jamás una alternativa al cultivo del tabaco.

96. El Gobierno de los Estados Unidos y la Unión Europea están financiando proyectos tendentes a desarrollar variedades de tabaco menos nocivas, pero no así investigaciones sobre la conversión de los cultivadores de tabaco a otros cultivos. En julio de 1998, no obstante, los ministros de agricultura de la Unión Europea acordaron un conjunto de reformas del sector tabacalero que se aplicarán a partir de la cosecha de 1999. Entre esas medidas figura la financiación de estudios sobre las posibilidades para los productores de tabaco crudo de abandonar su cultivo en favor de otros cultivos o actividades.

IX. COOPERACIÓN E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Consideraciones desde la perspectiva de la salud pública

97. Las políticas y los programas de lucha contra el uso de tabaco pueden ser apoyados mediante la reunión de información fiable y reciente sobre las pautas, el alcance y las tendencias del uso de tabaco entre la población, las consecuencias sanitarias y económicas del uso de tabaco, y los factores socioculturales que lo sustentan. En su Comunicación al Consejo y al Parlamento europeos sobre la función presente y propuesta de la Comunidad en la lucha contra el consumo de tabaco, la Comisión Europea recalcó que una mayor vigilancia de las pautas de consumo facilitaría que las actividades de prevención se orientaran de manera más precisa. Según la Comisión, la información sobre las tendencias existentes es tanto insuficiente como anticuada y, por lo tanto, representa un serio impedimento para la preparación de una estrategia eficaz.¹

Repercusiones internacionales

98. La adopción de enfoques uniformes facilita la vigilancia mundial, regional y nacional de la epidemia de tabaquismo y la evaluación de la eficacia de las políticas y los programas de lucha antitabáquica. Para que la OMS pueda cumplir de manera efectiva la petición que se hace en la resolución WHA43.16 de que ayude a los países a aplicar políticas generales de lucha contra el tabaco, así como atender la necesidad de seguir de cerca la evolución de la epidemia mundial de enfermedades relacionadas con el tabaquismo, es absolutamente indispensable que las políticas y los programas nacionales se basen en principios y procedimientos comparables internacionalmente.

Soluciones propuestas

99. En sus directrices de 1998 para combatir y vigilar la epidemia de tabaquismo (*Guidelines for controlling and monitoring the tobacco epidemic*), la OMS definió los datos e información mínimos con que es deseable contar para delimitar los grupos de población más afectados por la epidemia de tabaquismo, la presencia y la importancia de la industria tabacalera en el país, y las respuestas políticas que ya se han aplicado o están en curso de aplicación. Aprovechando las experiencias de numerosos países en relación con las medidas de lucha antitabáquica, las directrices contienen una lista de indicadores, clasificados en seis categorías generales, que cada país debería vigilar para apoyar de modo eficaz el proceso de políticas sanitarias: características sociodemográficas; producción, comercio e industria tabaqueros; consumo de tabaco; prevalencia del uso de tabaco; mortalidad y morbilidad; medidas, organizaciones e instituciones de lucha contra el tabaco.

100. La lista completa de indicadores recomendados en relación con cada una de esas categorías figura en el anexo 4 de las mencionadas directrices.

101. La labor de reunión de información a la que se ha aludido anteriormente exigirá nuevos recursos financieros para que todas las partes en un posible convenio marco puedan producir datos comparables de calidad suficiente. Por otra parte, la existencia de datos sin los medios para interpretarlos, o la interpretación de los datos de forma incoherente entre las partes, son de utilidad limitada. Para que la reunión y el intercambio de información se lleven a cabo con diligencia, serán precisos recursos con objeto de analizar la información resultante. Las tareas administrativas relacionadas con la coordinación de la producción, reunión,

¹ Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento europeos sobre la función presente y propuesta de la Comunidad en la lucha contra el consumo de tabaco. COM 96 (609) definitiva. Bruselas, marzo de 1997.

evaluación y divulgación de información exigirán también recursos. Se prevé que los ministerios pertinentes de las partes concertarán acuerdos para aportar contribuciones financieras con miras a facilitar la reunión y el intercambio de información.

ANEXO

RELACIÓN EXISTENTE ENTRE LOS CONVENIOS MARCO Y LOS PROTOCOLOS

El planteamiento basado en la adopción de un convenio marco y protocolos conexos permite que la labor legislativa proceda escalonadamente. En primer lugar, el convenio marco establece las normas e instituciones generales, por ejemplo, los objetivos, los principios, las obligaciones e instituciones básicas, y los procedimientos relativos a la adopción de decisiones, la financiación, la solución de controversias y la enmienda. Dicho de otro modo, la función principal de un convenio marco es establecer un sistema general de administración de una esfera concreta, y no obligaciones detalladas. Posteriormente, los protocolos expanden el convenio marco madre por medio de la elaboración de compromisos y acuerdos institucionales adicionales más concretos. Aunque un protocolo puede ser un acuerdo jurídico autosuficiente, por lo general se utiliza el término *protocolo+ para referirse a un acuerdo internacional que enmienda, clarifica o complementa un acuerdo internacional ya existente.

La relación entre los convenios marco y los protocolos pueden variar en tres aspectos: los protocolos pueden aprobarse bien simultáneamente al convenio marco, bien posteriormente; pueden emplear las mismas instituciones que el convenio marco o establecer otras nuevas; y la participación en los protocolos puede ser obligatoria u opcional para las partes en el convenio. La Convención de Barcelona de 1975 ilustra el método de aprobación simultánea y aplicación obligatoria. La Convención fue adoptada al mismo tiempo que dos de sus protocolos, uno relacionado con los vertidos en el mar y otro atinente a la lucha contra la contaminación causada por hidrocarburos. Además, un Estado que desee adherirse a la Convención de Barcelona debe hacerse parte en al menos dos de sus protocolos. De manera análoga, los primeros cinco anexos del Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL), que desde el punto de vista funcional equivalen a protocolos, fueron aprobados al mismo tiempo que el Convenio. De sus anexos, dos son obligatorios y tres opcionales. En cambio, la Convención sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático fueron adoptados sin protocolos y no exigen a las partes en ellos que sean partes de ninguno de sus protocolos.

Los protocolos de un convenio marco pueden tener un tema general o pueden centrarse en una parte concreta del problema abordado por el convenio marco. Por otra parte, los protocolos de un convenio marco pueden establecer *compromisos más específicos* o *acuerdos institucionales adicionales* o ambas cosas. Un ejemplo de este último caso es el protocolo de Montreal al Convenio de Viena, que establece tanto compromisos sustantivos para limitar la producción y el consumo de determinados productos químicos perjudiciales para el ozono como nuevos mecanismos institucionales, incluido un fondo multilateral y un procedimiento relativo al incumplimiento.

Generalmente, los protocolos de un convenio marco han estado abiertos únicamente a los Estados que son parte en el convenio madre, y por tanto están vinculados a éste por lo que se refiere a sus miembros. En algunos casos, sin embargo, el vínculo entre un protocolo y un convenio se limita al tema común. Por ejemplo, el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados amplía a categorías adicionales de personas las salvaguardias estipuladas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, pero en todos los demás sentidos es independiente y está abierto a la firma y la ratificación por cualquier Estado, y no sólo los que son parte en la Convención.

= = =