



ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

ÓRGANO DE NEGOCIACIÓN INTERGUBERNAMENTAL
SOBRE EL CONVENIO MARCO DE LA OMS
PARA EL CONTROL DEL TABACO

A/FCTC/INB6/3
13 de enero de 2003

Sexta reunión

Punto 3 del orden del día provisional

Convenio Marco para el Control del Tabaco

Carta del Embajador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, Presidente, Órgano de Negociación Intergubernamental

El lapso que media entre el presente y la 56ª Asamblea Mundial de la Salud será muy significativo en la historia de la salud pública. Se espera que los Estados Miembros de la Organización Mundial de la Salud aprueben el proyecto de texto del Convenio Marco para el Control del Tabaco que se presentará para su adopción por la Asamblea de la Salud en mayo de 2003. El Convenio Marco representa un aspecto clave de una estrategia mundial encaminada a reducir la inadmisibles carga de mortalidad y morbilidad directamente atribuibles al consumo de tabaco. No puede exagerarse la importancia de las decisiones que se tomarán en la sexta reunión del Órgano de Negociación Intergubernamental sobre el Convenio Marco de la OMS.

Me sentí alentado por la concertación alcanzada durante la quinta reunión del Órgano de Negociación Intergubernamental (15 a 25 de octubre de 2002), que dio lugar a un texto de consenso sobre algunos asuntos, en particular el comercio ilícito. En otras esferas de especial importancia las diferencias se redujeron considerablemente. Gracias a los debates francos y abiertos entablados durante la quinta reunión, las delegaciones tienen ahora una mejor comprensión recíproca de las respectivas inquietudes, aspiraciones y compromisos.

Como los Miembros recordarán, en la octava sesión plenaria de la quinta reunión del Órgano de Negociación Intergubernamental se decidió que el Presidente preparara una versión revisada del nuevo texto del Presidente¹ para la sexta y última reunión de negociación del Convenio Marco. Esta decisión se basó en exámenes, propuestas y consultas con delegaciones o grupos de delegaciones durante la reunión. Se acordó que el texto revisado, como el anterior, no tendría corchetes ni opciones y se intentaría que recogiera todos los puntos de vista expresados.

De acuerdo con esa decisión, presento una versión revisada del texto.²

La redacción se ha basado principalmente en el material de apoyo y la información siguientes:

- propuestas oficiosas presentadas por diversos Estados Miembros a la Secretaría;

¹ Documento A/FCTC/INB5/2.

² Documento A/FCTC/INB6/2.

- las actas resumidas provisionales de la quinta reunión del Órgano de Negociación Intergubernamental y las notas de las sesiones oficiosas preparadas por la Secretaría durante la quinta reunión;
- los documentos oficiosos presentados por los facilitadores de los grupos oficiosos convocados durante la quinta reunión del Órgano de Negociación Intergubernamental para debatir las cuestiones relacionadas con la publicidad, la promoción y el patrocinio; los recursos financieros; el comercio ilícito de productos de tabaco; la responsabilidad y la indemnización; el envasado y el etiquetado; y el comercio y la salud;
- un documento oficioso, redactado por el Presidente durante la quinta reunión, sobre aspectos del texto no abordados por los seis grupos oficiosos mencionados más arriba;
- un documento sobre la lista de expresiones utilizadas, preparado por el facilitador del grupo oficioso encargado de ese tema;
- el informe redactado por el facilitador para un grupo de contacto sobre cuestiones legales, institucionales y de procedimiento;
- contribuciones orales resultantes de diversas consultas realizadas por el Presidente durante y después de la quinta reunión.

Al examinar las diversas propuestas presentadas por los Estados Miembros quedé admirado por la cantidad de sugerencias constructivas y útiles. He procurado reflejar el mayor número posible de sugerencias sustantivas.

Mi impresión es que durante las negociaciones han predominado dos enfoques diferenciados del Convenio Marco:

- el primero se basa en la expectativa de que el Convenio sustituya la legislación incipiente o inexistente a nivel nacional y da lugar a una preferencia por un convenio muy específico cuyo objetivo principal es responder a necesidades nacionales, subregionales o regionales;
- el segundo favorece un marco mundial para abordar, mediante la adopción de disposiciones más generales, los problemas transnacionales relacionados con el control del tabaco y promover una participación amplia de los Estados Miembros para fomentar la cooperación internacional en el área del control del tabaco.

En la versión revisada, he intentado integrar esos dos enfoques complementarios del Convenio Marco. Así pues, he redactado un texto que establece principios fuertes y un marco conforme al cual se exigirá que los países adopten leyes y medidas integrales y eficaces a nivel nacional. Al mismo tiempo he destacado las obligaciones de carácter transnacional; éstas sientan las bases de la cooperación internacional en una amplia variedad de cuestiones, que van desde la publicidad, la promoción y el patrocinio hasta el comercio ilícito de productos de tabaco. En el texto revisado he retenido las opciones progresivas recomendadas por los facilitadores de los grupos oficiosos convocados durante la quinta reunión, por ejemplo sobre los descriptores «livianos» y «suaves» en las etiquetas de advertencia y sobre publicidad, promoción y patrocinio. Estoy seguro de que esas obligaciones proporcionarán una base efectiva para las medidas integrales a nivel nacional.

El texto no es blando ni duro, débil ni fuerte; en mi juicio, es eficaz; está basado en principios de salud pública válidos y compromisos firmes respecto de las dimensiones conexas de la legislación nacional y la cooperación internacional. Las principales características nuevas del texto pueden resumirse del siguiente modo:

- **Artículo 2, párrafo 1.** La expresión «y el medio ambiente» se suprimió porque el objetivo primordial del Convenio Marco es proteger la salud. El medio ambiente se aborda en otros instrumentos. Por lo tanto, he decidido retener las referencias al ambiente sólo en contextos relacionados específicamente con la salud.
- **Artículo 2, párrafo 3 y artículo 4, párrafo 5.** Se han suprimido estos párrafos sobre la relación entre el Convenio Marco y otros acuerdos internacionales, que aparecían en el texto anterior del Presidente. Aunque destacan una cuestión importante, no hay necesidad de incluirlos como disposiciones específicas en el Convenio Marco ya que estos asuntos se abordan adecuadamente en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Además, en el preámbulo se reitera la importancia capital de la salud. Los precedentes para no incluirlos como obligación formal comprenden el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, el Convenio de Rotterdam para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional y el Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología.
- **Artículo 4, párrafo 1.** Decidí sustituir «a los no fumadores» por «a todas las personas». Este cambio se hizo en todo el texto con la intención de que se proteja a los fumadores y a los no fumadores. Esta frase se prefirió a la opción «a toda la población» debido a la dificultad de utilizar esa referencia en las medidas por tomar a nivel nacional, regional e internacional.
- **Artículo 4, párrafo 2.** La expresión «expectativa legítima» se ha sustituido por la palabra más clara «necesidad». Jurídicamente, la «expectativa legítima» es sumamente difícil de definir. Además, la referencia a «grupos vulnerables» se ha suprimido aquí y en todo el texto porque crearía responsabilidades diferenciadas.
- **Artículo 5, párrafo 3.** Este texto nuevo relativo a la influencia de la industria en la política, en el artículo sobre obligaciones generales, se ha elegido para recalcar la importancia de impedir la intromisión de intereses comerciales en la formulación de política de salud pública.
- **Artículo 5, párrafo 5.** He decidido utilizar aquí y en todo el texto el término «competentes» en lugar de «pertinentes» cuando se hace referencia a las relaciones con otros órganos y organizaciones. En el derecho internacional, «competente» es el término empleado para transmitir la idea de que un órgano u organización tiene un cometido específico en su mandato. Existen precedentes en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio de Rotterdam para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional.
- **Artículo 6.** En esta nueva formulación sobre los precios y las políticas tributarias se reafirman los derechos soberanos de las Partes y se responde a las inquietudes de que la Conferencia de las Partes pueda crear obligaciones *de novo*. Al cambiar «pueden constituir» por «son», convertí la formulación del preámbulo en otra más compatible con una obligación. La palabra «coordinadas» se suprimió porque podría resultar debilitadora de la norma.

- **Artículo 6, párrafo 2(b).** Se ha suprimido la palabra «recomendaciones»; en otra parte del texto, el término «normas» ha sido reemplazado por «directrices». Ambos cambios tienen por objeto prevenir que la Conferencia de las Partes cree obligaciones *de novo* para las Partes.
- **Artículo 6, párrafo 2(c).** En vista de las discusiones polarizadas habidas sobre el tema, estimé que era más apropiado retener el texto original.
- **Artículo 8.** La expresión «tabaquismo pasivo» se ha eliminado del título y del texto de este artículo, así como de otras partes del texto, y se ha reemplazado por «exposición al humo de tabaco». Este cambio responde a todas las inquietudes por la exposición de los fumadores, así como de los no fumadores, al humo de tabaco. Además, en el artículo 8 (como en otras partes del texto) se hace referencia a los niveles gubernamentales para responder a las inquietudes de los Estados federales.
- **Artículo 10.** Se han ampliado los requisitos relativos a la divulgación de información: la primera oración se refiere a la revelación a las autoridades gubernamentales apropiadas y la segunda a la revelación al público. Como la mayoría de los países en realidad no tienen reglamentaciones sobre la divulgación, he preferido separar la obligación en dos partes. Además, las palabras «a las autoridades gubernamentales» se añadieron porque pocos países exigen actualmente que las empresas revelen información al gobierno; esta es la primera parte del proceso descrito más arriba.
- **Artículo 11, párrafo 1.** Se han añadido las disposiciones relativas al tamaño de las advertencias sanitarias. El resultado se basa en el texto y los intentos del facilitador de reflejar el estado de los debates indicando el tamaño óptimo de las advertencias estableciendo al mismo tiempo normas mínimas apropiadas.
- **Artículo 13.** El nuevo texto propuesto del artículo 13 refleja el estado de los debates en la quinta reunión: reafirma que todos están comprometidos con el principio de la restricción y permite que los que deseen eliminar la publicidad transfronteriza lo hagan de conformidad con su propia legislación interna. Además, alienta a los países a que procedan a una prohibición total y a que traduzcan su compromiso en una obligación internacional.
- **Artículo 14.** Este artículo incluye ahora una referencia a productos farmacéuticos asequibles para diagnosticar y tratar la dependencia del tabaco; la mayoría de esos productos no son asequibles en los países en desarrollo.
- **Artículo 15, párrafo 2.** Se ha eliminado el párrafo que no se aceptó en la sesión oficiosa sobre comercio ilícito durante la quinta reunión; se relacionaba con el párrafo 3 del artículo 2 y el párrafo 5 del artículo 4, que se han suprimido del texto (véase más arriba la justificación).
- **Artículo 16.** En todo el artículo 16, la expresión «menores de edad conforme determine la legislación nacional» se ha sustituido por la palabra «menores» (en el artículo 1 del Convenio, titulado «Lista de expresiones utilizadas», se ha añadido una definición de «menores»). En vista del considerable apoyo manifestado a favor de que en este artículo se incorpore una disposición sobre la venta por menores, opté por hacerlo. El nuevo párrafo 8 tiene por objeto poner freno a la venta por los menores. Los párrafos 5 y 6 de este artículo destacan el compromiso del Convenio con el principio de que los distribuidores automáticos no sean accesibles a los menores ni promuevan productos de tabaco, permitiendo que los que desean prohibir los

distribuidores automáticos traduzcan su compromiso en una obligación internacional. Ese enfoque tiene la ventaja de reconocer que este problema afecta a diferentes países de diferentes maneras y que las prácticas existentes en uno no necesariamente afectan a otros.

- **Artículo 17.** La referencia a los subsidios se ha suprimido del título y del texto de este artículo. Los subsidios son un asunto sumamente técnico y su trato detallado queda fuera del alcance de este Convenio.
- **Artículo 18.** Gran parte del texto se suprimió en respuesta al debate general y a la inquietud de que, como era un artículo nuevo, no había tiempo suficiente para entablar negociaciones y consultas adecuadas sobre las complejas cuestiones ambientales. Además, el párrafo introductorio original había suscitado la inquietud de que era inapropiado que el Convenio Marco abriera juicio sobre el cumplimiento de otros tratados.
- **Artículo 19.** Aunque es complejo abordar cuestiones de responsabilidad a nivel internacional, la mayoría de las delegaciones están de acuerdo en que es necesario incluir esta cuestión en el Convenio Marco para hacer hincapié en la función integral que puede desempeñar la responsabilidad en un régimen general de control del tabaco y la importancia de tener una estructura a nivel de país para abordar estas cuestiones internamente y cooperar en el intercambio de información. Este artículo tiene por objeto señalar la importancia de la responsabilidad y la indemnización para el control del tabaco. El título ha pasado a ser «Responsabilidad». La referencia a la indemnización se ha suprimido en el entendimiento de que la responsabilidad es un concepto amplio que abarca la idea de la indemnización. El artículo 12 del Convenio de Basilea, titulado «Consultas sobre la Responsabilidad», es un precedente para el título. Además, la expresión «jurisprudencia pertinente» en el párrafo 2(b) se ha elegido para responder a las inquietudes de las delegaciones que consideraban que la recopilación y transmisión de todas las decisiones de los tribunales a todos los niveles crearían una carga administrativa indebida y que la transmisión de todas las decisiones de los tribunales a otros países no era una práctica usual.
- **Artículo 21, párrafo 1(e).** Este subpárrafo se ha suprimido para que no se crearan de antemano obligaciones adicionales por intermedio de la Conferencia de las Partes.
- **Artículo 23.** En el párrafo 3 opté por declarar que la Conferencia de las Partes adoptará el Reglamento Interior por consenso, como prefería la mayoría de las delegaciones. Los precedentes de esta elección comprenden el párrafo 3 del artículo 23 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el párrafo 2 del artículo 7 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el párrafo 4 del artículo 18 del Convenio de Rotterdam para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional y el párrafo 4 del artículo 19 del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes. Se ha añadido un nuevo párrafo 4; esta disposición tiene el nivel de detalle característico del Reglamento Financiero de un Convenio adoptado por decisión de la Conferencia de las Partes. El presupuesto debe ser adoptado regularmente, es decir para cada ejercicio presupuestario, por la Conferencia de las Partes; esta adopción debe ser un punto del orden del día permanente de la Conferencia de las Partes. Además, el párrafo 4(i) del nuevo texto del Presidente se ha modificado para definir mejor la autoridad de la Conferencia de las Partes (párrafo 5(h) del texto revisado).

- **Artículo 26.** Los cambios introducidos en el párrafo 4 reflejan el hecho de que muchos países están preocupados por la gobernanza y la creación de nuevas burocracias. Aunque el Convenio actuará como un vehículo para generar nuevos recursos y buena voluntad entre los donantes, el volumen de los recursos de que se dispondrá todavía no se conoce. Estamos al comienzo del proceso; por consiguiente, es apropiado que la Conferencia de las Partes considere este asunto. El texto representa un esfuerzo para proponer una solución constructiva en un área en la cual existen puntos de vista opuestos.
- **Artículo 27, párrafo 2.** Los procedimientos de arbitraje deben ser adoptados por consenso. Una cuestión tan importante requiere un alto grado de acuerdo.
- **Artículo 28, párrafo 3.** El requisito para la adopción de las enmiendas al Convenio Marco es ahora de tres cuartos de las Partes presentes y votantes. La idea es que un mayor grado de acuerdo fortalecerá el Convenio. El párrafo 3 del artículo 15 de la Convención Marco sobre el Cambio Climático es un precedente para este texto.
- **Artículo 29.** Los párrafos 3 y 4 del nuevo texto del Presidente se han suprimido con la intención de armonizar el proceso de enmienda de los anexos con el de enmienda del Convenio;
- **Artículo 35, párrafo 3.** Añadí «o de adhesión» después de «confirmación oficial». El concepto de que las organizaciones internacionales pueden adherirse a los tratados es una práctica normal en materia de tratados y se ve reflejado en el artículo 15 de la Convención de Viena de 1986 sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.

* * *

Además de estas enmiendas más sustantivas, he hecho algunas correcciones menores que no modifican sustantivamente las obligaciones originales del nuevo texto del Presidente. Aunque no hemos revisado oficialmente el preámbulo del nuevo texto del Presidente, decidí proponer algunos cambios para que la formulación sea más compatible con el texto emergente del Convenio. También he hecho algunas modificaciones en el artículo 1 (Lista de expresiones utilizadas) basadas en los resultados del grupo oficioso sobre ese tema.

Mientras esperamos con interés la sexta reunión del Órgano de Negociación (17 a 28 de febrero de 2003), la ronda final de las negociaciones sobre el Convenio Marco, tenemos motivos para ser optimistas. Hemos logrado avances excelentes hasta ahora, y estoy seguro de que podremos adelantar el proceso y preparar el Convenio para su adopción por la Asamblea de la Salud. Ha llegado el momento de aplicar conjuntamente la imaginación y las aptitudes de todos los interesados a la tarea de producir un texto ampliamente aceptable. Para realizar esto debemos ir más allá de las perspectivas de país, subregionales y regionales en pro del interés colectivo, llevando lo que sea necesario y aconsejable para la salud pública a la esfera de lo posible. Estoy firmemente convencido de que la búsqueda de consenso no es vana, y no reducirá la eficacia del Convenio. El consenso es la práctica aceptada en las negociaciones de tratados multilaterales, y estoy seguro de que podremos llegar a un consenso mundial efectivo sobre el texto del tratado para el final de la sexta reunión. A fin de lograr un texto consensuado todas las delegaciones deben estar dispuestas a encontrar soluciones creativas que sentarán bases sólidas para que los países hagan adelantos en sus programas de control del tabaco. No estoy de acuerdo con la idea de que la búsqueda de consenso lleva a reducir la eficacia del Convenio Marco. Los tratados, y especialmente los convenios marco, no pueden sustituir la legislación nacional; tampoco pueden recoger todas las posiciones

locales y regionales. Lo que pueden y deben hacer es sentar las bases para fomentar la cooperación internacional y la acción nacional.

Como he recalcado durante la quinta reunión, es importante tener presente que la adopción del Convenio Marco no será el final de un proceso. Debe considerarse más bien como el primer paso institucional oficial en el camino largo hacia la consolidación de un régimen multilateral de control del tabaco. Ésta es la idea en la que se apoyan los convenios marco y que ha dado buenos resultados en el campo ambiental, donde ha evolucionado significativamente durante los dos últimos decenios. La adopción del texto en mayo debe verse como un punto de partida en lugar del final de un proceso. Habida cuenta de esto tuvimos una discusión productiva sobre la negociación posible de uno o más protocolos iniciales del Convenio Marco después de la adopción del mismo. Un número significativo de Estados Miembros se pronunciaron a favor de mantener vivo el proceso entre la adopción del Convenio Marco y su entrada en vigor; hemos resuelto proseguir el debate al final de la sexta reunión y estoy seguro de que tomaremos la decisión correcta.

Debemos alimentar este proceso cuidadosamente para concluir con éxito en mayo de 2003, en lo posible sobre una base de consenso durante las negociaciones, a fin de que el resultado final sea un convenio a la vez significativo en cuanto a la fijación de normas internacionales de salud pública y ratificable por la mayoría de los Estados.

Deseo dar las gracias a la Dra. Brundtland y a su personal por su compromiso, así como por sus sugerencias y aportaciones valiosas durante la redacción de este texto.

Espero con interés la participación activa y constructiva de ustedes durante la sexta reunión y confío en que nos pondremos de acuerdo sobre un texto final que se remitirá a la 56ª Asamblea Mundial de la Salud para que se adopte oficialmente en mayo de 2003. Por mi parte, sigo comprometido con la integridad de este proceso, y cuento con la sabiduría colectiva y la cooperación de ustedes para llevarlo a una conclusión satisfactoria.



Luiz Felipe de Seixas Corrêa

= = =