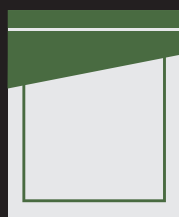
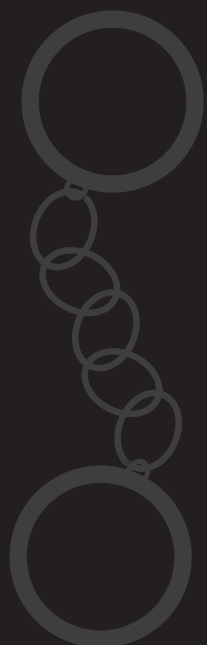
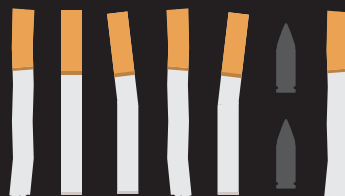
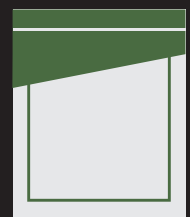


COMERCIO ILEGAL DE PRODUCTOS DE TABACO

LO QUE DEBE SABER PARA DETENERLO



Organización
Mundial de la Salud



FCTC 10

CONVENIO MARCO DE LA OMS
PARA EL CONTROL DEL TABACO años
2005-2015

© Organización Mundial de la Salud, 2015

Se reservan todos los derechos. Las publicaciones de la Organización Mundial de la Salud están disponibles en el sitio web de la OMS (www.who.int) o pueden comprarse a Ediciones de la OMS, Organización Mundial de la Salud, 20 Avenue Appia, 1211 Ginebra 27, Suiza (tel.: +41 22 791 3264; fax: +41 22 791 4857; correo electrónico: bookorders@who.int). Las solicitudes de autorización para reproducir o traducir las publicaciones de la OMS – ya sea para la venta o para la distribución sin fines comerciales – deben dirigirse a Ediciones de la OMS a través del sitio web de la OMS (http://www.who.int/about/licensing/copyright_form/en/index.html).

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización Mundial de la Salud, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. Las líneas discontinuas en los mapas representan de manera aproximada fronteras respecto de las cuales puede que no haya pleno acuerdo.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o de nombres comerciales de ciertos productos no implica que la Organización Mundial de la Salud los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las denominaciones de productos patentados llevan letra inicial mayúscula.

La Organización Mundial de la Salud ha adoptado todas las precauciones razonables para verificar la información que figura en la presente publicación, no obstante lo cual, el material publicado se distribuye sin garantía de ningún tipo, ni explícita ni implícita. El lector es responsable de la interpretación y el uso que haga de ese material, y en ningún caso la Organización Mundial de la Salud podrá ser considerada responsable de daño alguno causado por su utilización.

Diseño: Northlich, LLC, United States of America. Maquetación: services-concept.ch

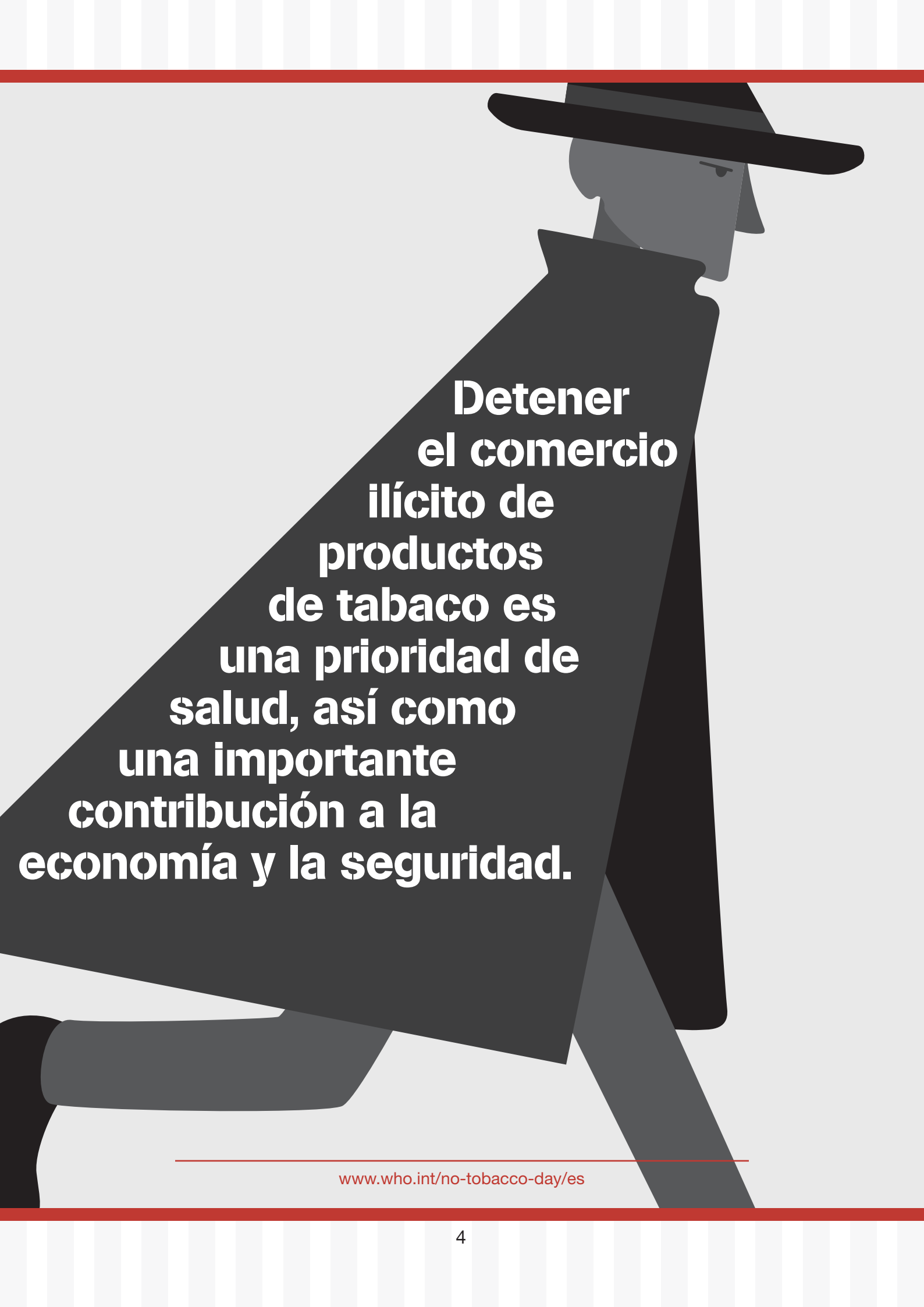
Número de documento: **WHO/NMH/PND/15.3**

**Este documento está disponible electrónicamente en www.who.int/tobacco
Cualquier consulta sobre este documento debe dirigirse a: tfi@who.int**

www.who.int/no-tobacco-day/es

ÍNDICE

Introducción	5
Una prioridad sanitaria	6
El objetivo de los contrabandistas	6
El comercio ilícito es más común en los países de ingresos bajos y medios	7
Si se eliminara el comercio ilícito todos saldríamos ganando	7
En los niveles de comercio ilícito influyen muchos factores	7
La industria tabacalera es parte del problema	8
La industria tabacalera interfiere en el Protocolo de Comercio Ilícito	8
¿Qué habría que hacer?	9
Definiciones	9
Referencias	10



**Detener
el comercio
ilícito de
productos
de tabaco es
una prioridad de
salud, así como
una importante
contribución a la
economía y la seguridad.**

www.who.int/no-tobacco-day/es

INTRODUCCIÓN

El comercio ilícito de productos de tabaco plantea graves problemas para la salud, la economía y la seguridad en todo el mundo. Se calcula que uno de cada diez cigarrillos y productos de tabaco consumidos en el mundo es ilícito.

Por esta razón, la lucha contra el comercio ilícito de tabaco es el tema elegido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el Día Mundial Sin Tabaco (DMST) 2015. Un objetivo fundamental de la campaña será promover la ratificación e implementación por parte de los gobiernos del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, que es un tratado complementario del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la OMS.

La Secretaría del CMCT se ha unido a la campaña del DMST con el fin de apoyar la implementación del artículo 15 del CMCT, que establece la necesidad de adoptar medidas para la “eliminación de todas las formas de comercio ilícito de productos de tabaco, como el contrabando, la fabricación ilícita y la falsificación”, y promover la entrada en vigor del Protocolo. Hasta el momento, el Protocolo ha sido ratificado por siete Partes en el CMCT de la OMS y es preciso que otras 33 hagan otro tanto para que pase a ser un instrumento de derecho internacional.



FCTC 10
CONVENIO MARCO DE LA OMS
PARA EL CONTROL DEL TABACO años
2005–2015

El objetivo general del Día Mundial Sin Tabaco, para la OMS y sus asociados, consiste en poner en relieve los riesgos para la salud asociados al consumo de tabaco y promover políticas eficaces para reducir ese consumo. La epidemia de tabaquismo es una de las mayores amenazas para la salud pública que el mundo debe afrontar, ya que cada año provoca la muerte de casi seis millones de personas.

El comercio ilícito de tabaco recibe el respaldo de diversos actores, desde pequeños vendedores ambulantes hasta redes delictivas organizadas que se dedican al tráfico de armas y la trata de personas. La industria tabacalera también respalda, abiertamente y de modo encubierto, el comercio ilícito: suministra productos a ese mercado y trata de bloquear la aplicación de medidas integrales de control del tabaco, intentando convencer a los gobiernos de que cualquier nueva medida legislativa, como las advertencias sanitarias gráficas o el aumento de los impuestos, no hará más que incrementar el comercio ilícito.

Detener el comercio ilícito de productos de tabaco es una prioridad sanitaria y un objetivo factible. Para ello, no obstante, hay que mejorar los sistemas nacionales y subnacionales de administración tributaria y la colaboración internacional, por ejemplo, mediante la ratificación e implementación del Protocolo.

UNA PRIORIDAD SANITARIA

En primer lugar, el comercio ilícito hace que los productos de tabaco sean más asequibles y accesibles para las personas que forman parte de grupos de bajos ingresos, así como para los niños. Los productos de tabaco ilícitos se venden normalmente a precios más bajos, por lo que el consumo aumenta. En general se reconoce que las políticas tributarias y de precios son el medio más eficaz para reducir la demanda y el consumo de productos de tabaco. Sin embargo, el comercio ilícito socava las políticas tributarias, facilita la iniciación al consumo de tabaco de los jóvenes y aumenta las desigualdades sanitarias en la sociedad.

En segundo lugar, el comercio ilícito conlleva pérdidas de ingresos para los gobiernos. Esa disminución de los ingresos menoscaba la capacidad de los gobiernos para gestionar correctamente los asuntos públicos y reduce los recursos que pueden asignarse al desarrollo socioeconómico, sobre todo en los países de ingresos bajos que dependen en gran medida de los impuestos sobre el consumo. El comercio ilícito merma los ingresos públicos en concepto de impuestos, y el dinero no recaudado podría destinarse a la prestación de servicios públicos y, en particular, a la atención de salud.

En tercer lugar, los productos de tabaco ilícitos no están sujetos a restricciones legales ni a normas sanitarias eficaces cuyo objetivo es frenar el consumo de tabaco, como son las advertencias gráficas o la prohibición de la venta de tabaco a los menores de edad.

Por último, el comercio ilícito de tabaco sirve para financiar a los criminales y las actividades del crimen organizado. Esto incluye el tráfico de drogas y armas y la trata de personas, así como los grupos insurgentes armados, lo que puede acabar influyendo en los niveles generales de corrupción y seguridad.

El comercio ilícito de productos de tabaco no es sólo un problema económico, sino también una importante prioridad en materia de salud y seguridad.

EL OBJETIVO DE LOS CONTRABANDISTAS

El objetivo de los contrabandistas no son sólo los grupos de bajos ingresos, sino también los jóvenes. Según dos estudios realizados en Teherán, la capital iraní, y en el sur de Tailandia, los jóvenes tienen más probabilidades de fumar cigarrillos de contrabando que las personas mayores.^{[1], [2]}

Los grandes fumadores son otro de los grupos objetivo de los contrabandistas de tabaco. Otros estudios realizados en 16 países indican que los fumadores más adictos y empedernidos son más propensos en general a eludir y evadir impuestos que los fumadores que intentan dejar de fumar.^[3]

EL COMERCIO ILÍCITO ES MÁS COMÚN EN LOS PAÍSES DE INGRESOS BAJOS Y MEDIOS

Uno de cada diez cigarrillos podría ser de procedencia ilícita. La Organización Mundial de Aduanas ha señalado recientemente un incremento significativo de las incautaciones de tabaco de mascar, que han pasado de ocho toneladas en 2012 a 38 en 2013. En ese mismo intervalo, la cantidad incautada de tabaco para narguile aumentó de 69 toneladas en 2012 a 75 toneladas en 2013.^[4]

El comercio mundial de productos ilícitos de tabaco tiene lugar en todo tipo de jurisdicciones, con niveles de imposición fiscal altos y bajos. Además, es el resultado de la falta de control de la fabricación de cigarrillos y del tráfico de cigarrillos y otros productos de tabaco a través de las fronteras internacionales. El comercio ilícito, por otra parte, está en manos de organizaciones delictivas que disponen de sofisticados sistemas para distribuir los productos de tabaco objeto de contrabando, y es más común en los países de ingresos bajos que en los de ingresos altos.^[5]

RELACIÓN ENTRE EL PRECIO LEGAL Y EL COMERCIO ILÍCITO EN 2007

Grupo de ingresos del Banco Mundial	Precio promedio legal de un paquete de cigarrillos en US\$	Cuota porcentual del mercado ilícito de cigarrillos
Ingresos bajos	1,13	16,8
Ingresos medios	1,89	11,8
Ingresos altos	4,89	9,8

SI SE ELIMINARA EL COMERCIO ILÍCITO TODOS SALDRÍAMOS GANANDO

La eliminación o reducción del comercio ilícito de productos de tabaco supondrá una reducción del consumo de tabaco al limitar la disponibilidad de alternativas baratas y no reglamentadas, y al aumentar los precios totales del tabaco. Y lo más importante es que de este modo se reducirán las muertes prematuras y se aumentarán los ingresos fiscales públicos. Si se eliminara el comercio ilícito, se produciría un aumento general de los precios, con la consiguiente contracción del consumo de productos de tabaco. Según las proyecciones realizadas en algunas investigaciones, eliminando el comercio ilícito los gobiernos podrían ganar US\$ 31000 millones al año y cada seis años un millón de personas se librarían de una muerte prematura atribuible al consumo de tabaco, sobre todo en los países de ingresos medios y bajos.^[6]

EN LOS NIVELES DE COMERCIO ILÍCITO INFLUYEN MUCHOS FACTORES

La industria tabacalera sostiene que los impuestos sobre el tabaco elevados son una de las causas del contrabando y presiona a los gobiernos para mantenerlos bajos.

Sin embargo, la experiencia de muchos países demuestra que no existe correlación directa alguna entre impuestos elevados y comercio ilícito. Aunque los márgenes impositivos elevados pueden incentivar inicialmente el contrabando, los datos disponibles demuestran la influencia de otros factores, como la facilidad y el costo del contrabando en un país, la participación de la industria tabacalera, lo bien organizadas que estén las redes delictivas, el nivel de eficiencia y honradez del sistema de administración tributaria, y la probabilidad de que los contrabandistas sean capturados y castigados.

El contrabando de cigarrillos se ha vinculado también a grupos armados insurgentes que actúan en el Oriente Medio^[7], África y otras partes del mundo. En algunas zonas de África Central y Oriental^[8], los estudios han demostrado que los grupos rebeldes acusados de asesinatos en masa, torturas, violaciones y reclutamiento forzado de niños han utilizado el comercio ilegal de productos de tabaco para financiar sus actividades.

LA INDUSTRIA TABACALERA ES PARTE DEL PROBLEMA

Las tabacaleras son parte del problema, no la solución. Aunque públicamente se oponen al tráfico ilícito y proclaman estar firmemente decididas a ayudar a los gobiernos en la lucha contra el contrabando de tabaco, hay pruebas de que participan activamente favoreciendo el comercio ilícito en la mayor parte de las economías.

Documentos internos de la industria tabacalera demuestran que el contrabando ha formado parte de la estrategia utilizada por el sector para promover sus marcas, aumentar la cuota de mercado o abrir mercados cerrados a sus productos. En esos documentos estratégicos internos, las tabacaleras utilizan expresiones en clave, como “Derecho No Pagado”, “Tránsito” o “Comercio General”, para describir operaciones de contrabando. Hay pruebas documentales de la implicación directa e indirecta de la industria tabacalera en el contrabando de cigarrillos en África, Asia, el Oriente Medio, Europa y América Latina,^[9] como demuestran miles de documentos internos, las admisiones de las propias tabacaleras y no pocas sentencias judiciales. Desde 2004, las cuatro empresas tabacaleras internacionales más importantes han pagado miles de millones de dólares en multas y pagos para resolver litigios relacionados con el contrabando de cigarrillos en Europa y el Canadá.^[10] Ahora mismo están en curso procesos judiciales emprendidos por gobiernos e investigaciones de medios de comunicación en los que la industria tabacalera está acusada de complicidad en el contrabando de cigarrillos.^[11]

LA INDUSTRIA TABACALERA INTERFIERE EN EL PROTOCOLO DE COMERCIO ILÍCITO

La industria tabacalera ha adoptado diversas estrategias en respuesta al Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco.

Por un lado, ha insistido en su función de “asociada”, sin la cual sería imposible aplicar el Protocolo. La British American Tobacco afirma lo siguiente en su página web: “Siempre hemos apoyado públicamente el desarrollo del Protocolo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco”^[12]

Ahora bien, durante las negociaciones del Protocolo las tabacaleras intentaron interferir en el proceso de elaboración y aprobación, e hicieron todo lo posible para oponerse a su aprobación y retrasarla respaldando la participación de representantes de muchos países favorables a la industria del tabaco, y formulando sugerencias sobre medidas de control con la intención manifiesta de debilitar las disposiciones del Protocolo. Los representantes de las tabacaleras han elaborado estrategias de control que rivalizan con las de la OMS y, al mismo tiempo, aparentan intervenir en la lucha contra el comercio ilícito.

Los fabricantes de tabaco, por ejemplo, han colaborado en la creación y promoción de Codentify, su propia propuesta de sistema de seguimiento y localización, y han establecido relaciones de trabajo con la INTERPOL.^[13] Al mismo tiempo, las principales tabacaleras transnacionales han publicado en sus sitios web las medidas que están tomando para regular la distribución de sus productos.

Cuando el Protocolo fue aprobado en 2012, las principales empresas tabacaleras transnacionales habían elaborado, junto a diversos aliados bien conocidos, declaraciones de posición, páginas web^[14] o sitios web independientes en los que se promovían puntos de vista no conformes con el Protocolo. La industria del tabaco promueve al contrario acciones para impedir o retrasar la aplicación de las medidas jurídicamente vinculantes previstas en el Protocolo. Ejemplos de ello son la estrategia del sector sobre disposiciones voluntarias y de autorregulación, y la concertación de memorandos de entendimiento con los gobiernos. No es de extrañar que en ninguna de estas propuestas se emplee la terminología aprobada y utilizada en el Protocolo.

¿QUÉ HABRÍA QUE HACER?

Uno de los motivos de mayor preocupación es la escasa conciencia de los efectos perjudiciales que el comercio ilícito de tabaco tiene en la salud, la situación socioeconómica y la seguridad. Por ejemplo, una pregunta como “¿Facilita el comercio ilícito la habituación tabáquica en los niños?” y otras preocupaciones similares podrían utilizarse para movilizar apoyo público contra el fenómeno. Estudios cualitativos realizados en el norte de Inglaterra han demostrado que un mensaje como “El comercio ilícito de tabaco favorece o facilita que los niños fumen” es un tema adecuado para realizar campañas de gran éxito.^[15]

No obstante, las campañas mediáticas no resolverán por sí solas el problema. Para eliminar el comercio ilícito de productos de tabaco hace falta un enfoque coordinado para realizar intervenciones acordadas en las que participen numerosos sectores y todas las instancias gubernamentales. Componentes de ese enfoque son la colaboración internacional, una administración tributaria más sólida que proteja la cadena de suministro, el fortalecimiento de las actividades de inteligencia y de ejecución, y la aplicación de sanciones rápidas y severas.^[16]

Los datos públicos y transparentes sobre el alcance de los productos ilícitos de tabaco son escasos o, en muchos países, inexistentes. Es preciso redoblar los esfuerzos para calcular la magnitud del comercio ilícito de productos de tabaco y divulgar información al respecto.

La naturaleza transnacional y mundial del comercio ilícito de tabaco requiere una respuesta regional e internacional coordinada y eficiente, que propicie el intercambio de datos e información de inteligencia, y la realización de intervenciones conjuntas. Los gobiernos, durante las negociaciones del Protocolo, acordaron una serie de medidas. Sin embargo, en abril de 2015 sólo siete Partes habían ratificado el Protocolo y se habían adherido a él. Es preciso alentar a todas las Partes en el CMCT de la OMS, el primer tratado internacional negociado bajo los auspicios de la OMS, a que ratifiquen rápidamente el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, con el fin de llegar al mínimo de 40 ratificaciones necesarias para su entrada en vigor.

Al igual que el CMCT de la OMS, el Protocolo obligará a las Partes a garantizar la transparencia respecto de toda relación que puedan mantener con la industria tabacalera.

DEFINICIONES^[17]

■ Por comercio ilícito se entiende toda práctica o conducta prohibida por la ley, relativa a la producción, envío, recepción, posesión, distribución, venta o compra, incluida cualquier práctica o conducta destinada a facilitar esa actividad.

■ El contrabando es un tipo de comercio ilícito que consiste en el tráfico transfronterizo ilegal de productos; una de sus características fundamentales es el acto de cruzar ilegalmente las fronteras entre distintas jurisdicciones.

■ La fabricación ilícita es otro tipo de comercio ilícito, relativo a la elaboración de productos de tabaco contraria a la ley. Una forma de fabricación ilegal es la fabricación de tabaco falsificado, por la cual los productos manufacturados llevan una marca comercial sin el consentimiento del titular de dicha marca.

■ La expresión “blancos ilícitos” se utiliza en el sector tabacalero para indicar un nuevo tipo de comercio ilícito para el que no existe una definición acordada a nivel internacional. En general, los “blancos ilícitos” son marcas fabricadas legítimamente en un mercado determinado que, tras haber sido gravadas para el consumo interno o bien exoneradas de impuestos para su exportación, se venden deliberadamente a comerciantes que los transportan a otro país, donde se venden ilegalmente sin pagar los impuestos nacionales.

REFERENCIAS

- [1] Heydari G., Tafti S. F., Telischi F., Joossens L., Hosseini M., Masjedi M. *et al.* Prevalence of smuggled and foreign cigarette use in Tehran, 2009. *Tob Control* 2010;19:380-2
- [2] Ketchoo C., Sangthong R., Chongsuvivatwong V., Geater A. y McNeil E. Smoking behaviour and associated factors of illicit cigarette consumption in a border province of southern Thailand, *Tob Control* 2013; 22:255-260.
- [3] Guidon G. E., Driezen P., Chaloupka F., Fong G. Cigarette tax avoidance and evasion: findings from the International Tobacco Control Policy Evaluation Project, *Tob Control*.doi:10.1136/tobaccocontrol-2013-051074
- [4] Organización Mundial de Aduanas. Illicit trade Report 2013, Bruselas, 2014.
- [5] Joossens L., Merriman D., Ross H., Raw M. The impact of eliminating the global illicit cigarette trade on health revenue. *Addiction* 2010; 105: 1640-95.
- [6] Joossens, *ibídem*.
- [7] Expedientes judiciales del Tribunal del Distrito Oriental de Nueva York (2002), <http://archive.tobacco.org/resources/Documents/021030ecvrjr.html>
- [8] Titeca, K., Joossens, L. y Raw, M. (2011) "Blood cigarettes: cigarette smuggling and war economies in central and eastern Africa", *Tobacco Control*, Febrero: 226-232.
- [9] Collin J., LeGresley E., MacKenzie R. *et al.* Complicity in contraband: British American Tobacco and cigarette smuggling in Asia. *Tob Control* 2004;13:ii104-11. doi:10.1136/tc.2004.009357
- Lee K., Collin J. "Key to the future": British American tobacco and cigarette smuggling in China. *PLoS Med* 2006;3:e228. doi:10.1371/journal.pmed.0030228
- LeGresley E., Lee K., Muggli M. E., *et al.* British American Tobacco and the "insidious impact of illicit trade" in cigarettes across Africa. *Tob Control* 2008;17:339-46. doi:10.1136/tc.2008.025999
- Nakkash R., Lee K. Smuggling as the "key to a combined market": British American Tobacco in Lebanon. *Tob Control* 2008;17:324-31. doi:10.1136/tc.2008.025254
- Organización Panamericana de la Salud. *La rentabilidad a costa de la gente*. 2002. <http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/2815>.
- Walker Guevara M. The world's most widely smuggled legal substance. *Int. Consort. Investig. Journal*. 2008. <http://www.icij.org/project/tobacco-underground/worlds-most-widely-smuggled-legal-substance>.
- [10] http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm; Government of Canada, Canada Revenue Agency. Federal, provincial, and territorial governments conclude landmark settlements with tobacco companies. 2010.
- [11] U.S. court revives Europe money laundering case vs R.J. Reynolds. Reuters. 2014; Solomon J. EU Probes Cigarette Deal That May Have Aided Syria. *The Wall Street Journal* 2012
- [12] http://www.bat.com/group/sites/UK_9D9KCY.nsf/vwPagesWebLive/DO6ZYC4S
- [13] Joossens, L. y Gilmore, A. B. (2013). The transnational tobacco companies' strategy to promote Codentify, their inadequate tracking and tracing standard. *Tob Control* doi:10.1136/tobaccocontrol-2012-050796
- [14] Por ejemplo, BAT South Africa Stop Illegal Cigarettes, que puede consultarse en: <http://www.stopillegalcigarettes.co.za>
- [15] Hub Marketing Ltd. *Tackling Illicit Tobacco: Pretesting Findings*. Febrero de 2010.
- [16] IARC. *IARC Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control. Volume 14. Effectiveness of Price and Tax Policies for Control of Tobacco*. Lyon: Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer, 2011.
- [17] Joossens L., Raw M.: From cigarette smuggling to illicit tobacco trade, *Tobacco Control* 2012; 21:230-4.

A stylized illustration of a person's face and hands behind vertical bars. The person has a stern expression with slanted eyes. The bars are grey and run vertically across the image. The person's hands are visible at the bottom, gripping the bars.

¡POR LA APLICACIÓN DEL PROTOCOLO

para la eliminación del comercio ilícito
de PRODUCTOS DE TABACO!



Organización
Mundial de la Salud

www.who.int/no-tobacco-day/es