



PROTOCOLO
PARA LA ELIMINACIÓN
DEL COMERCIO ILÍCITO
DE PRODUCTOS DE TABACO

**REUNIÓN DE LAS PARTES EN EL PROTOCOLO
PARA LA ELIMINACIÓN DEL COMERCIO ILÍCITO
DE PRODUCTOS DE TABACO**

**FCTC/MOP/3/6
25 de junio de 2023**

**Tercer periodo de sesiones
Panamá (Panamá), 27-30 de noviembre de 2023
Punto 5.2 del orden del día provisional**

Hoja de ruta, plazos y medidas para llevar a cabo investigaciones basadas en la evidencia (artículos 6.5 y 13.2)

Informe de la Secretaría del Convenio

Finalidad del documento

De conformidad con la decisión FCTC/MOP2(2), el presente informe se somete a la consideración de la Reunión de las Partes (MOP) en el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco como uno de los temas cuyo examen se aplazó en el segundo periodo de sesiones de la MOP. El informe contiene la hoja de ruta en la que se definen los plazos y las medidas para llevar a cabo las investigaciones basadas en la evidencia previstas en los artículos 6.5 y 13.2, preparada por la Secretaría del Convenio de conformidad con la decisión CMCT/MOP1(7).

Intervención de la Reunión de las Partes

Se invita a la MOP a que examine la hoja de ruta para llevar a cabo investigaciones basadas en la evidencia de conformidad con los artículos 6.5 y 13.2 del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco que figura en el anexo 1 y a que adopte el proyecto de decisión que figura en el anexo 2 del presente informe.

Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Todos los ODS; en particular el ODS 3 y la meta 3.a, así como el ODS 16.

Punto conexo del plan de trabajo y presupuesto: 1.3.1.

Otras repercusiones financieras que no consten en el plan de trabajo y presupuesto: Ninguna.

Documentación conexa: Ninguna.

ANTECEDENTES

1. En su primer periodo de sesiones, la Reunión de las Partes (MOP) en el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco examinó el informe FCTC/MOP/1/11, preparado por la Secretaría del Convenio, y debatió sobre los insumos básicos fundamentales para la elaboración de productos de tabaco («insumos básicos») y el alcance del comercio ilícito de productos de tabaco relacionado con las ventas libres de impuestos («ventas libres de impuestos»), teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 6.5 y 13.2 del Protocolo.
2. La MOP adoptó la decisión FCTC/MOP1(7), en la que se pone de relieve que en el Protocolo se requiere que la MOP se asegure de que, a los cinco años de la entrada en vigor del Protocolo, se lleven a cabo las investigaciones basadas en la evidencia previstas en los artículos 6.5 y 13.2 del Protocolo. En la decisión, la MOP pidió a la Secretaría del Convenio: *a*) que determinara las necesidades y las lagunas en materia de investigación con arreglo a los artículos 6.5 y 13.2 del Protocolo; y *b*) que presentara en el segundo periodo de sesiones de la MOP una hoja de ruta detallada en la que se definan los cronogramas y los pasos a seguir para llevar a cabo las investigaciones basadas en la evidencia previstas en los artículos 6.5 y 13.2, respetando plenamente el artículo 4.2 del Protocolo y el artículo 5.3 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS).
3. En aplicación de la decisión FCTC/MOP1(7), la Secretaría del Convenio ha llevado a cabo una evaluación preliminar de la bibliografía existente sobre los temas de los insumos básicos y las ventas libres de impuestos, y ha entrevistado a expertos en investigación con el fin de evaluar la naturaleza de las necesidades y las lagunas en materia de investigación y recopilar aportaciones para la elaboración de una hoja de ruta para llevar a cabo las investigaciones.

NECESIDADES Y LAGUNAS EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN

4. Las investigaciones existentes sobre los temas de los insumos básicos y las ventas libres de impuestos parecen insuficientes para apoyar un debate informado sobre la aplicación de los artículos 6.5 y 13.2. La disponibilidad de datos y los aspectos metodológicos de la estimación de la envergadura y la magnitud del comercio ilícito de productos de tabaco han sido señalados como los principales desafíos para realizar investigaciones sobre los insumos básicos y las ventas libres de impuestos.

Insumos básicos fundamentales para la elaboración de productos de tabaco

5. La cadena de suministro del tabaco ha sido analizada en detalle en las publicaciones académicas, en particular sus principales componentes, a saber: el cultivo de tabaco, el curado del tabaco, la transformación primaria y la transformación secundaria de los productos de tabaco. Se han identificado diversos insumos que se utilizan a lo largo de la cadena de suministro de los productos de tabaco. El papel de fumar, los filtros y el equipo de fabricación, en particular, se utilizan en la fase de transformación secundaria para la fabricación de los productos finales de tabaco, como los cigarrillos.
6. Sin embargo, la bibliografía académica existente no permite conocer suficientemente la cadena de suministro del tabaco para determinar si existen «insumos básicos» que cumplan los criterios establecidos en el artículo 6.5, es decir, que sean «fundamentales para la elaboración de productos de tabaco», «que puedan ser identificados» y «sometidos a un mecanismo de control eficaz».

Ventas libres de impuestos y comercio ilícito de productos de tabaco

7. A pesar de la existencia de numerosos estudios que tratan de estimar la envergadura del mercado ilícito del tabaco a escala nacional, regional y mundial, los datos relativos a este tipo de comercio ilícito suelen ser escasos. La relación entre las ventas libres de impuestos y el comercio ilícito de productos de tabaco solo se ha abordado de forma incidental y, sobre todo, en el contexto de estudios destinados a estimar el comercio ilícito de tabaco a escala regional. En el momento en que se llevó a cabo la investigación no se pudo encontrar ninguna evaluación exhaustiva del alcance del comercio ilícito de productos de tabaco en relación con las ventas libres de impuestos a escala mundial.

8. Por otra parte, existen considerables diferencias entre los enfoques metodológicos utilizados para estimar el comercio ilícito de productos de tabaco en el contexto de las ventas libres de impuestos. La ausencia de indicadores normalizados para estimar el mercado ilícito de productos de tabaco, los diferentes enfoques utilizados en la recopilación y el análisis de los datos, el ámbito geográfico limitado de la mayoría de los estudios académicos y los diferentes entornos normativos aplicables a los productos de tabaco libres de impuestos constituyen importantes obstáculos para la investigación.

HOJA DE RUTA PARA LLEVAR A CABO INVESTIGACIONES BASADAS EN LA EVIDENCIA

9. El anexo 1 del presente documento contiene una propuesta de hoja de ruta para llevar a cabo investigaciones basadas en la evidencia. La hoja de ruta se ha elaborado teniendo en cuenta el plazo estipulado en las disposiciones de los artículos 6.5 y 13.2, que exigen que las actividades de investigación se lleven a cabo cinco años después de la entrada en vigor del Protocolo.

10. Con el fin de abordar las necesidades y las lagunas en materia de investigación descritas en los párrafos anteriores, la hoja de ruta consta de tres componentes: *a*) una etapa preliminar destinada a definir el alcance de las investigaciones que se llevarán a cabo; *b*) unas actividades centrales de investigación basadas en estudios de casos nacionales, y *c*) una etapa opcional que se desarrollará sobre la base de los resultados del componente principal previsto en la etapa *b*).

INTERVENCIÓN DE LA REUNIÓN DE LAS PARTES

11. Se invita a la MOP a que examine la hoja de ruta para llevar a cabo investigaciones basadas en la evidencia de conformidad con los artículos 6.5 y 13.2 del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco que figura en el anexo 1 y a que adopte el proyecto de decisión que figura en el anexo 2 del presente informe.

ANEXO 1

HOJA DE RUTA PARA LLEVAR A CABO INVESTIGACIONES BASADAS EN LA EVIDENCIA DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 6.5 Y 13.2 DEL PROTOCOLO PARA LA ELIMINACIÓN DEL COMERCIO ILÍCITO DE PRODUCTOS DE TABACO

ACTIVIDADES Y CRONOGRAMA (2024-2025)

Consideraciones generales

a) Insumos básicos

1. El artículo 6.5 del Protocolo dispone que, a los cinco años de la entrada en vigor del Protocolo, la Reunión de las Partes (MOP) debe asegurarse en su siguiente periodo de sesiones de que se lleven a cabo investigaciones basadas en la evidencia para determinar si existen insumos básicos fundamentales para la elaboración de productos de tabaco que puedan ser identificados y sometidos a un mecanismo de control eficaz.

b) Ventas libres de impuestos

2. El artículo 13.2 del Protocolo requiere que, no más de cinco años después de la entrada en vigor del Protocolo, la MOP se asegure en su siguiente periodo de sesiones de que se lleven a cabo investigaciones basadas en la evidencia para determinar el alcance del comercio ilícito de productos de tabaco relacionados con las ventas libres de impuestos de esos productos.

c) Cronograma

3. Con arreglo a los plazos previstos en los artículos 6.5 y 13.2, la MOP adoptó la decisión FCTC/MOP1(7). El punto se considera en el tercer periodo de sesiones de la MOP, de acuerdo con la decisión FCTC/MOP2(2).

Etapa 1 – Definición del alcance de las investigaciones: nueve meses (de enero a septiembre de 2024)

a) Insumos básicos

4. La elaboración de productos de tabaco para el consumo comprende una serie de pasos que pueden dividirse en cuatro categorías principales: el cultivo y la cosecha del tabaco, el curado del tabaco, la transformación primaria y la transformación secundaria. En cada fase del proceso se utilizan diversos insumos para manipular el producto y prepararlo para la siguiente fase.

5. No se han encontrado estudios exhaustivos para determinar si alguno de los insumos utilizados en el proceso de elaboración de productos de tabaco constituye un «insumo básico» de acuerdo con los criterios establecidos en el texto del artículo 6.5 del Protocolo, es decir, que sea «esencial para la elaboración de productos de tabaco», que «pueda ser identificado» y que pueda ser sometido «a un mecanismo de control eficaz».

6. En términos generales, se han identificado tres subcategorías de insumos: *a)* insumos utilizados exclusivamente en el proceso de elaboración de productos de tabaco, entre los que se encuentran, por ejemplo, el papel de fumar y los filtros; *b)* insumos de doble uso, entre los que se encuentran, por ejemplo, los productos químicos, la celulosa y el acetato, y *c)* equipos y tecnología para la elaboración de productos de tabaco.

7. Teniendo en cuenta las múltiples etapas e insumos que requiere el proceso de elaboración de productos de tabaco, es necesario determinar qué etapas e insumos deben investigarse más a fondo. Dependiendo de la tipología del insumo, se pueden aplicar diferentes medidas de control. Para identificar los insumos, se hará referencia a los respectivos códigos del Sistema Armonizado.

***b)* Ventas libres de impuestos**

8. Para llevar a cabo una evaluación del alcance del comercio ilícito de productos de tabaco relacionado con las ventas libres de impuestos, es necesario definir los siguientes aspectos:

i) qué constituye comercio ilícito en el contexto de las ventas libres de impuestos en las jurisdicciones pertinentes;

ii) qué marcos jurídicos y normativos son aplicables a las ventas libres de impuestos de productos de tabaco en las jurisdicciones pertinentes, y

iii) qué unidad de referencia común (dólares, millones de unidades, porcentaje del comercio total, porcentaje del comercio libre de impuestos, etc.) se utilizaría para estimar la escala del comercio ilícito de productos de tabaco con el fin de facilitar las comparaciones entre jurisdicciones.

***c)* Aspectos preliminares de las investigaciones**

9. Las Partes tal vez deseen considerar la posibilidad de solicitar a la Secretaría del Convenio que se asocie con las organizaciones internacionales pertinentes para abordar los aspectos preliminares de las investigaciones relativas a los insumos básicos y las ventas libres de impuestos.

10. Sobre la base de los resultados de la etapa 1, la Secretaría del Convenio podrá pedir orientaciones a la Mesa de la MOP para llevar a cabo las actividades centrales de investigación descritas en la etapa 2.

Etapa 2 – Actividades centrales de investigación: 16 meses (de enero de 2024 a abril de 2025)

11. Se propone un enfoque práctico basado en estudios de casos. El uso de estudios de casos facilitará la recopilación de información en las jurisdicciones más afectadas por el comercio ilícito de productos de tabaco en relación con los insumos básicos y las ventas libres de impuestos. La Secretaría del Convenio garantizará la coordinación entre los consultores que se contraten para realizar los estudios y los puntos focales de las Partes.

12. Se propone un cronograma provisional para las actividades de investigación. Estos cronogramas se podrán revisar, si fuera necesario, siguiendo las orientaciones de la Mesa de la MOP.

a) Insumos básicos

13. Se invitará a las Partes a celebrar consultas a escala regional para identificar a una o dos Partes de cada Región de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que estén interesadas en participar en los estudios de casos. (De enero a marzo de 2024)

14. Se tomarán medidas organizativas y logísticas para llevar a cabo estudios de casos en la jurisdicción de las Partes que expresen interés. Se contratará a consultores para que realicen entrevistas con funcionarios de aduanas y de otros organismos encargados de hacer cumplir la ley y obtengan opiniones de expertos para evaluar en qué medida el comercio de insumos básicos contribuye a fomentar el comercio ilícito de productos de tabaco en las respectivas jurisdicciones. (De abril a junio de 2024)

15. Se elaborará un cuestionario para facilitar el trabajo de los investigadores durante el proceso de realización de las entrevistas. El cuestionario se centrará en la recopilación de pruebas sobre los flujos transfronterizos de insumos ilícitos (por ejemplo, tomando como referencia las incautaciones); en el mapeo del mercado de insumos (lo que incluye la identificación de los actores implicados, ya sean entidades comerciales locales o importadores); y en la evaluación de las medidas de control que se aplican a escala local para controlar insumos específicos.

16. Se completarán como máximo 12 estudios de casos. (De julio a diciembre de 2024).

b) Ventas libres de impuestos

17. Se invitará a las Partes a celebrar consultas a escala regional para identificar a una o dos Partes de cada Región de la OMS que estén interesadas en participar en los estudios de casos. (De enero a marzo de 2024).

18. Se tomarán medidas organizativas y logísticas para llevar a cabo estudios de casos en la jurisdicción de las Partes que expresaron interés. Se contratará a consultores para que lleven a cabo actividades sobre el terreno con el fin de recopilar datos cuantitativos, si están disponibles, e información cualitativa, por ejemplo, a través de entrevistas personales con representantes del gobierno y funcionarios locales encargados de hacer cumplir la ley, prestando especial atención a la procedencia declarada de los productos de tabaco libres de impuestos. (De abril a junio de 2024).

19. Los datos adquiridos a partir de los estudios de casos se compararán con la información disponible sobre las ventas libres de impuestos (por ejemplo, con los datos disponibles sobre el tráfico aéreo o las ventas transfronterizas) y con las estimaciones existentes sobre la envergadura del mercado mundial de productos ilícitos de tabaco, a fin de elaborar una primera estimación de la relación entre las ventas libres de impuestos y el comercio ilícito de tabaco a escala mundial, utilizando la unidad de referencia normalizada adoptada en la etapa 1.

20. Se completarán como máximo 12 estudios de casos. (De julio a diciembre de 2024).

c) Informe final

21. Los consultores presentarán a la Secretaría del Convenio un informe final en el que se detallarán las actividades realizadas y las conclusiones de los estudios de casos sobre los temas de los insumos básicos y las ventas libres de impuestos. (De enero a marzo de 2025).

22. El informe se terminará de elaborar y se pondrá a disposición de las Partes a través de la página web de la Secretaría del Convenio, seis meses antes del cuarto periodo de sesiones de la MOP (MOP4). (De abril a mayo de 2025).

Etapa 3 – Estudio mundial: 24 meses (después del MOP4)

23. En vista de las dificultades para estimar la envergadura del mercado ilícito del tabaco a escala mundial, las Partes podrían considerar la posibilidad de utilizar los datos, las metodologías y los resultados preliminares adquiridos en el contexto de las actividades centrales de investigación para iniciar la elaboración de estudios más exhaustivos sobre el comercio ilícito de productos de tabaco.

24. Las Partes tal vez deseen considerar además la posibilidad de solicitar a la Secretaría del Convenio que trabaje en colaboración con los asociados internacionales pertinentes y con expertos escogidos con el fin de definir una metodología común para estimar el comercio ilícito de productos de tabaco a escala regional y nacional.

25. La metodología se basaría en los enfoques existentes para estimar el comercio ilícito de productos de tabaco (como el análisis de los paquetes desechados, el análisis de los datos comerciales, las encuestas longitudinales y transversales y el análisis de las incautaciones de productos ilícitos de tabaco) e incorporaría un conjunto normalizado de indicadores y prácticas de recopilación de datos. Se tendrían en cuenta las metodologías existentes desarrolladas por las Partes.

ANEXO 2

**PROYECTO DE DECISIÓN:
HOJA DE RUTA PARA LLEVAR A CABO INVESTIGACIONES BASADAS
EN LA EVIDENCIA DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 6.5 Y 13.2
DEL PROTOCOLO PARA LA ELIMINACIÓN DEL COMERCIO ILÍCITO
DE PRODUCTOS DE TABACO**

La Reunión de las Partes (MOP),

Reconociendo que el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco estipula que la MOP se asegurará de que, a los cinco años de la entrada en vigor del Protocolo, se lleven a cabo, de conformidad con el artículo 6.5, investigaciones basadas en la evidencia sobre los insumos básicos fundamentales para la elaboración de productos de tabaco que puedan ser sometidos a un mecanismo de control eficaz, y, de conformidad con el artículo 13.2, sobre el alcance del comercio ilícito de productos de tabaco relacionados con las ventas libres de impuestos de esos productos;

Recordando la decisión FCTC/MOP1(7), en la que la MOP pidió a la Secretaría del Convenio que determinara las necesidades y las lagunas en materia de investigaciones con arreglo a los artículos 6.5 y 13.2 del Protocolo, y que presentara a la MOP una hoja de ruta detallada en la que se definieran los cronogramas y los pasos para llevar a cabo las investigaciones basadas en la evidencia previstas en los artículos 6.5 y 13.2 del Protocolo, respetando plenamente el artículo 4.2 del Protocolo y el artículo 5.3 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS);

Teniendo en cuenta el informe que figura en el documento FCTC/MOP/3/6, elaborado por la Secretaría del Convenio,

1. ADOPTA la hoja de ruta para llevar a cabo investigaciones basadas en la evidencia de conformidad con los artículos 6.5 y 13.2 del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, que figura en el anexo 1 del documento FCTC/MOP/3/6;
2. PIDE a la Secretaría del Convenio que tenga a bien:
 - a) buscar de manera activa y recibir contribuciones extrapresupuestarias de las Partes y otros donantes internacionales, incluidas organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales competentes e instituciones financieras y de desarrollo, para la aplicación de esta estrategia, teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 5.3 del CMCT de la OMS y del artículo 4.2 del Protocolo;
 - b) informar sobre los resultados de la aplicación de la hoja de ruta en el cuarto periodo de sesiones de la Reunión de las Partes.

(XXX sesión plenaria, XX de noviembre de 2023)

= = =